



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 4.4.2007
KOM(2007) 163 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Kohti kauppaa tukevan avun EU-strategiaa – komission puheenvuoro

{KOM(2007) 158 lopullinen}
{KOM(2007) 164 lopullinen}
{SEK(2007) 414}

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE**

Kohti kauppaa tukevan avun EU-strategiaa – komission puheenvuoro

1. KAUPPAA TUKEVAN AVUN EU-STRATEGIAN LÄHTÖKOHTA

Kaupalla on suuri merkitys kehitysmaiden kasvulle ja köyhyyden vähenemiselle. Kehitysmaiden integroimiseksi menestyksekkäästi maailmankauppaan tarvitaan markkinoillepääsyn ja parempien kansainvälisten kauppasääntöjen lisäksi kuitenkin vielä muuta. Jotta kehitysmaat pystyisivät täysin hyödyntämään kauppaan liittyvät edut, niiden on poistettava tarjontaa rajoittavat tekijät ja korjattava rakenteelliset puutteet. Tämä tarkoittaa kansallisia uudistuksia kauppaan liittyvillä politiikan aloilla, kaupan helpottamista, tullitoiminnan kehittämistä, infrastruktuurin parantamista, tuotantokapasiteetin lisäämistä ja kansallisten ja alueellisten markkinoiden kehittämistä. Lisäksi tarvitaan täydentäviä toimia muun muassa makrotalouden vakauden, verouudistusten, investoinnin edistämisen, työpolitiikan, pääoma- ja tuotemarkkinoita sääntelevien määräysten ja elinten sekä inhimillisen pääoman kehittämisen aloilla.

Juuri tähän tarpeeseen vastaa kehitysmaiden kauppaa tukeva apu (*Aid for Trade*). Hankkeen olisi oltava maailmanlaajuinen, ja sen olisi tuettava kaikkia, erityisesti vähiten kehittyneitä kehitysmaita näiden ponnisteluissa toteuttaa uudistuksia ja mukautua maailman kauppajärjestelmään laajemman kestävä kehityksen tavoitteen yhteydessä. Apu kohdennetaan lisäämään kasvua, työllisyyttä ja tuloja, ja näin se tukee ensimmäistä vuosituhattavoitetta eli alle yhdellä dollarilla päivässä elävien ihmisten määrän vähentämistä. Se tukee myös kahdeksatta vuosituhattavoitetta, jonka mukaan kehitykselle luodaan globaali kumppanuus erityisesti kehittämällä edelleen avointa, sääntöihin perustuvaa, ennakoitavissa olevaa ja syrjimätöntä kauppa- ja rahoitusjärjestelmää. Kauppaa tukeva apu on keskeinen tekijä kauppaneuvotteluissa. Se ei korvaa neuvottelujen kehitysmuotoista tulosta, vaan sitä olisi annettava neuvottelujen edistymisestä riippumatta.

Kauppaa tukevaa apua koskevan hankkeen taustalla olevat käsitteet tunnetaan EU:ssa hyvin. EU on kokonaisuudessaan suurin kauppaan liittyvän avun antaja. Kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa kauppa ja alueellinen integroituminen määritellään yhteisön tärkeäksi toiminta-alaksi. Yksi esimerkki on Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa talouskumppanuussopimuksista käytävät neuvottelut. Kauppaan liittyvää apua koskevat sitoumukset ovat tärkeitä myös Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa sijaitseville EU:n kumppanimaille.

Nyt käsillä oleva tiedonanto on komission kannanotto EU:n antaman kauppaa tukevan avun laajentamiseen. Tavoitteena on, että neuvosto hyväksyisi asiasta EU:n yhteisen strategian vuoden 2007 jälkipuolella lokakuussa 2006 kokoontuneen neuvoston päätöksen mukaisesti.¹ Selkeisiin poliittisiin sitoumuksiin perustuva ja WTO:n työryhmän² suosituksiin nojaava kauppaa tukevan avun strategia tuo avulle lisäarvoa määrittelemällä tarkemmin apuun liittyvän toiminnan. Tällainen EU-yhteistyö voimistaa EU:n antaman kauppaa tukevan avun vaikutuksia ja laajentaa asiasta käytävää maailmanlaajuista keskustelua.

2. TAVOITTEET

Kauppaa tukevalla avulla on paljon tavoitteita. Sillä halutaan muun muassa luoda kehitysmaille, etenkin vähiten kehittyneille maille, edellytykset hyödyntää kauppaa aiempaa tehokkaammin kasvun, työllisyyden, kehityksen ja köyhyyden vähentämisen edistämiseksi ja omien kehitystavoitteiden saavuttamisessa; auttaa niitä luomaan ja nykyaikaistamaan tuotantokapasiteettiaan ja kauppaan liittyvää infrastruktuuria markkinoillepääsyn helpottamiseksi ja viennin lisäämiseksi; auttaa niitä uudistamaan ja vapauttamaan kauppaa ja mukautumaan näin muuttuneeseen tilanteeseen esimerkiksi työmarkkinoiden ja sosiaalisten sopeutusten kautta; tukea alueellista integroitumista sekä tukea kitkatonta integroitumista maailman kauppajärjestelmään ja auttaa kauppasopimusten täytäntöönpanossa siten, että kaikessa toimitaan kestävän kehityksen, luonnonvarojen ja ympäristön suojelun ja ihmisarvoisen työn tavoitteita edistäen.

Neuvoston suuntaviivojen mukaisesti kauppaa tukevan avun EU-strategia voi tukea kyseisiä tavoitteita seuraavin toimenpitein³:

1. Lisätään kauppaa tukevan avun määrä EU:n talousarviossa 2 miljardiin euroon vuodessa vuoteen 2010 mennessä, ja lisäksi vastataan laaja-alaisiin avun tarpeisiin aiempaa tehokkaammin⁴.
2. Parannetaan EU:n antaman kauppaa tukevan avun laatua erityisesti toteuttamalla sitoumukset lisätä kehitysyhteistyön tuloksellisuutta.
3. Tuetaan tehokasta seuranta- ja raportointia.
4. Varmistetaan, että komissiolla ja jäsenvaltioilla on riittävät valmiudet saavuttaa edellä mainitut tavoitteet.

Koska neuvosto on kiinnittänyt erityistä huomiota kauppaa tukevan avun tarpeisiin AKT-maiden kanssa talouskumppanuussopimuksista paraikaa käytävien neuvottelujen yhteydessä, myös strategiassa olisi kiinnitettävä niihin vastaavaa huomiota, jotta sopimuksiin sisältyvä kehityspotentiaali saataisiin toteutettua kokonaisuudessaan. Kauppaa tukeva apu on myös tärkeä osa Aasian ja Latinalaisen Amerikan maille annettavaa yhteisön apua.

¹ Asian taustasta enemmän liitteessä.

² Asiasta tarkemmin liitteessä.

³ Strategia kattaa paljon laajemman toiminta-alan kuin hiljattain perustettu kauppaan liittyvää apua koskeva EY:n talousarvion kohta.

⁴ Määritelmät liitteessä.

3. LISÄTÄÄN KAUPPAA TUKEVAN AVUN MÄÄRÄÄ

3.1. Etenemissuunnitelma kauppaan liittyvää apua koskevien EU:n rahoitussitoumusten täyttämiseksi

Kauppaan liittyvä apu jakautuu kahteen luokkaan, ”kauppapolitiikka ja sääntely” ja ”kaupan kehittäminen”. Ensiksi mainittuun luokkaan kuuluvalla avulla tuetaan kehitysmaiden tosiasiallista osallistumista monenvälisiin kauppaneuvotteluihin, monenvälisten kauppasopimusten analysointiin ja täytäntöönpanoon, kauppaan liittyvän lainsäädännön ja sääntelyn (mukaan luettuina kaupan tekniset esteet sekä terveys- ja kasvinuojelutoimet) uudistuksia, tariffijärjestelmiä, alueellisia kauppajärjestelyjä, kaupan helpottamista tullijärjestelyt ja -välineistö mukaan luettuina, sekä tavaratoimitusketjun turvallisuutta ja muita vastaavia kohteita⁵. Toiseen luokkaan kuuluvat yritystoiminnan kehittäminen ja yritysten toimintaympäristön parantamiseen tähtäävät toimet, yritysten tukipalvelut ja –elimet, kaupan rahoituksen saatavuus, kaupan edistäminen ja markkinoiden kehittäminen tuotanto- ja palvelualoilla sekä institutionaalisella että yritysten tasolla.

Peruskauden 2001–2004 aikana yhteisön tekemät kauppaan liittyvää apua koskevat sitoumukset olivat keskimäärin 840 miljoonaa euroa vuodessa⁶ ja jäsenvaltioiden vastaavat sitoumukset keskimäärin 300 miljoonaa euroa vuodessa. Neuvosto on pyytänyt yhteisön ja jäsenvaltioiden sitoumusten maksua varten etenemissuunnitelmaa, jossa sekä yhteisön että jäsenvaltioiden sitoumukset nostettaisiin vuoteen 2010 mennessä 1 miljardiin euroon vuodessa. Käytettävissä olevien lukujen perusteella komissio katsoo etenevänsä asianmukaisesti tämän tavoitteen saavuttamista ajatellen. Koska ennusteet puuttuvat, komissio ei kuitenkaan pysty arvioimaan, ovatko jäsenvaltiot kokonaisuutena saavuttamassa vuodeksi 2010 asetettua tavoitetta.⁷

Neuvoston päätöksen mukaan merkittävä osa EU:n antaman kauppaan liittyvän avun lisäyksestä olisi kohdennettava AKT-maille alueellisen integroitumisen ja taloukumppanuussopimusprosessin tukemiseksi. Tässä vaiheessa on tärkeä antaa AKT-kumppaneille ohjeelliset tiedot tosiasiallisista määristä. Nykyisten suunnitelmien mukaan AKT-maille kohdennettava osuus yhteisön antamasta kauppaan liittyvästä avusta pysyy jokseenkin saman suuruisena. Vaikka tämä merkitseekin avun absoluuttisen määrän lisäystä, suurimman osan AKT-maille annettavan kauppaan liittyvän avun lisäyksestä on tultava jäsenvaltioilta.

EU:n jäsenvaltiot sekä yhteisö (ja myös muut avunantajat) toimittavat apua kumppanimaiden kansallisissa kehittämisstrategioissaan esittämien painopisteiden mukaan. Pystyykö EU täyttämään sitoumuksensa, riippuu suuresti siitä, missä määrin kauppaan liittyvät tarpeet ilmaistaan kansallisissa strategioissa. Sen vuoksi on välttämätöntä auttaa kehitysmaita yksilöimään ja priorisoimaan kauppaan liittyvän avun tarpeet, jotta EU voisi täyttää rahoitussitoumuksensa. Yksi keskeinen väline tässä on integroitu toimintakehys (*Integrated Framework, IF*)⁸, jossa sekä komissio että useat jäsenvaltiot ovat jo mukana. Keskeisinä haasteina on parantaa IF:n toimintaohjelmaa ja tehostaa sen vaikutuksia sekä ulottaa sen käyttö myös muihin kehitysmaihin. Alueellisella tasolla on kehitettävä toimivia tapoja arvioida kauppaan liittyviä tarpeita.

⁵ Maailman tullijärjestön normikehyksen (Framework of Standards) mukaisesti.

⁶ Sisältää sekä Euroopan kehitysrahastosta että EY:n yleisestä talousarviosta maksetut varat.

⁷ Ks. jäsenvaltioita koskevat yksityiskohtaisemmat tiedot Monterrey-raporttiin liittyvästä komission valmisteluasiakirjasta [SEK(2007) 415] ja EY:n sitoumuksia koskevat yksityiskohtaiset tiedot liitteestä.

⁸ IF on monen avunantajan yhteinen ohjelma, jolla pyritään tukemaan vähiten kehittyneitä maita pyrkimyksissä sisällyttää kauppa kansallisiin kehittämissuunnitelmiin sekä avustamaan kauppaan liittyvän avun toimitusten koordinoinnissa niin, että apu vastaisi kyseisten maiden määrittelemiä tarpeisiin. Elokuussa 2006 ohjelmaan osallistui 42 vähiten kehittyntä maata.

Komission suositukset

- EU:n jäsenvaltioiden tekemien kauppaan liittyvää apua koskevien sitoumusten kokonaismäärän lineaarinen kasvu nykyisestä miljardin euron tavoitteeseen merkitsee, että niiden olisi noustava vuoteen 2008 mennessä vähintään 600 miljoonaan euroon. Strategiassa olisi kuitenkin myös pohdittava, mitä toimenpiteitä tarvitaan, jos jäsenvaltioiden antaman kauppaan liittyvän avun määrä ei yllä tälle tasolle vuoteen 2008 mennessä.
- Strategiassa olisi esitettävä ohjeelliset määrät, jotka liittyvät neuvoston sitoumukseen kohdentaa huomattava osuus kauppaan liittyvän avun lisäyksestä AKT-maille alueelliseen integroitumiseen ja talouskumppanuussopimusprosessiin kohdistettuna tukena ja lisätä näin AKT-maiden osuutta kaikesta kauppaan liittyvästä avusta.
- Strategiassa olisi korostettava, että on tärkeää niveltää kauppaan liittyvät kysymykset kansallisiin kehittämisstrategioihin, ja määriteltävä, missä olosuhteissa on hyväksyttävää rahoittaa sellaisia kauppaan liittyviä prioriteetteja, jotka eivät vielä sisälly kansallisiin kehittämisstrategioihin. Strategiassa olisi tuotava esille EU:n halu osallistua parannettuun IF-toimintakehykseen, mikä toteutetaan erityisesti toimimalla aktiivisesti asianomaisissa maissa, ja laajentaa toimintakehyksen menetelmien soveltamista myös muihin kuin vähiten kehittyneisiin maihin, mihin liittyisi suunnitelma IDA-only –maihin sovellettavan EU:n yhteisen mekanismin perustamisesta⁹.
- Strategiassa olisi esitettävä, millä tavoin alueelliseen kauppaan liittyvien tarpeiden arviointia tukemalla voitaisiin edistää alueellista integroitumista.

3.2. EU:n tuki laaja-alaisemmalle kauppaa tukevaa apua koskevalle ohjelmalle

Komissio antaa täyden tukensa WTO:n työryhmän määrittelemälle laaja-alaisemmalle kauppaa tukevalle avustusohjelmalle, jossa otetaan huomioon myös kauppaan liittyvä infrastruktuuri, tuotantokapasiteetti ja kauppaan liittyvät mukautukset. Tällaista laaja-alaista lähestymistapaa on käytetty myös perushyödykkeitä koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa vuodelta 2004. Vaikka EU:n neuvosto ei ole asettanut kauppaa tukevan avun uusille luokille tarkkoja määrällisiä tavoitteita, EU toimittaa kyseisille aloille jo nyt huomattavasti tukea. Esimerkiksi kauppaan liittyvään infrastruktuuriin kohdennettiin kaudella 2001–2004 jäsenvaltioiden myöntämää tukea 1,480 miljardia euroa vuodessa ja yhteisön myöntämää tukea 1,290 miljardia euroa vuodessa.

Kauppaa tukevan avun uudet luokat ovat vielä jonkin verran epäselviä, ja joiltakin osin ne menevät päällekkäin kauppaan liittyvän avun nykyisten luokkien kanssa.¹⁰ Tämä seikka on korjattava, jotta kauppaa tukevan avun seuranta ja tukeen liittyvä raportointi saataisiin kehitettyä tarkoituksenmukaisiksi. Tämä tunnustetaan *Aid for Trade* –yhteisössä, johon myös EU kuuluu, ja parhaillaan tehdään etenkin OECD:n kehitysapukomiteassa työtä avun selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi esikuvana jo pitkään käytössä olleet virallisen kehitysavun luokat. EU on keskeinen kumppani kauppaa tukevaa apua koskevassa hankkeessa, ja sen olisi otettava osaa tähän käynnissä olevaan työhön.

⁹ Kyseiset maat ovat: Mongolia, Tonga, Vietnam, Albania, Armenia, Georgia, Kirgisistan, Moldova, Tadžikistan, Guyana, Honduras, Nicaragua, Sri Lanka, Kamerun, Kongo, Norsunluurannikko, Ghana ja Kenia.

¹⁰ Ks. pohdinta liitteessä.

Komissio pitää tässä yhteydessä talouden infrastruktuuria sopivana mallina kauppaan liittyvälle infrastruktuurille. Tuotantokapasiteetin osalta voidaan käyttää raportoinnissa nykyisin käytettäviä luokkia. Kaupan alan sopeutuksen yhteydessä olisi komission mielestä tuettava sellaisia verouudistuksia, joilla otetaan käyttöön nykyistä kestävämpiä verotusjärjestelmiä.¹¹ Budjettituki saattaisi olla sopiva keino selviytyä kaupan vapautumista seuraavasta tullitulojen menetyksestä tai tukea kauppaan liittyviä sosiaaliturvaverkostoja markkinoiden avautumiseen ja globalisaatioon mukautumisen helpottamiseksi.

Komission suositukset

- EU:n strategiaan olisi sisällyttävä poliittinen sitoumus lisätä kauppaan liittyvän avun ohella myös kauppaan liittyvään infrastruktuuriin, tuotantokapasiteettiin ja kaupan alan sopeutukseen kohdennettavaa tukea huolehtimalla ensimmäiseksi siitä, että nämä kysymykset otetaan kattavasti huomioon kauppaan liittyviä tarpeita koskevissa arvioinneissa. Tämä on erityisen tärkeää pienille ja haavoittuville sisämaavaltioille, joista monet kuuluvat AKT-maihin.
- EU:n strategiaan olisi kirjattava aikomus kehittää EU:lle johdonmukainen raportointikäytäntö, joka kattaa kaikki kauppaa tukevan avun luokat, ja osallistua edelleen aktiivisesti aihetta koskeviin keskusteluihin kansainvälisellä tasolla. Strategiassa olisi tuotava selvästi esille, että EU on sitoutunut kauppaan liittyvän avun rahoittamiseen, eikä tämä sitoumus muutu kansainvälisten suuntausten vaikutuksesta.

4. PARANNETAAN EU:N ANTAMAN KAUPPAA TUKEVAN AVUN LAATUA

Avun määrän lisääminen herättää kysymyksiä sen laadusta ja tuloksellisuudesta. Jos niihin ei kiinnitetä asianmukaista huomiota, avun määrää lisäämällä ei saada aikaan kumppanimaiden toivomia parannuksia.

EU:n strategiassa ei jouduta lähtemään tyhjästä. EU:n ad hoc -yhdenmukaistamistyöryhmän päätelmien pohjalta EU osallistui jo merkittävällä panoksella avun tuloksellisuudesta annettuun Pariisin julistukseen. Se on sitoutunut täysimääräisesti Pariisissa sovittuihin periaatteisiin ja soveltanut useita niistä jo käytännössä. Huhtikuussa 2006 neuvosto hyväksyi ohjelmatyötä varten yhteiset periaatteet ja yhteisen formaatin sekä antoi uuden, täydentävyyttä ja yhteisrahoitusta koskevan valtuutuksen.¹²

Kauppaa tukevan avun EU-strategiassa olisi kerrottava, kuinka sovittuja periaatteita voidaan soveltaa käytännössä viittä laatunäkökohtaa painottaen. Nämä ovat köyhyys ja kauppaa tukeva apu, omavastuullisuus ja osallistuminen, kestävyys, yhteinen analysointi, ohjelmasuunnittelu ja tulokset sekä alueellisen kauppaa tukevan avun tuloksellisuus.

4.1. Köyhyys ja kauppaa tukeva apu

Kussakin kauppaa tukevan avun luokassa tehtävät valinnat vaikuttavat köyhyyden esiintymiseen. Joskus köyhyyden vähentämiseen kohdistuvien suorien ja välillisten vaikutusten välillä on tehtävä kompromisseja. Komissio on todennut, ettei köyhyysnäkökulmaa ole aina sisällytetty asianmukaisesti kaupan kehittämisstrategioihin ja kauppaa tukeviin avustustoihin etenkin perinteisen kauppaan liittyvän avun yhteydessä.

¹¹ Verotuksen alalla sovellettavan hyvän hallintotavan periaatteiden mukaisesti.

¹² Tarkemmat tiedot liitteessä.

Kauppaa tukevan avun jokaisen luokan osalta on näin ollen pohdittava tarkoin, kuinka köyhyiden vähentäminen voidaan parhaiten varmistaa. Vielä on paljon tehtävissä, jotta saataisiin määriteltyä ne kauppaa tukevan avun osa-alueet, joilla köyhyyttä voidaan vähentää laajimmin ja kestävimällä tavalla. Yksittäisissä toimituksissa EU:n olisi tuettava köyhyyteen kohdistuvien vaikutusten arvioimista ja otettava päätelmät huomioon läpinäkyvällä tavalla. Sukupuolinäkökulman huomioon ottamiseen olisi kiinnitettävä erityistä huomiota.

Ihmisarvoista työtä koskeva toimintaohjelma¹³ on tärkeä väline käsiteltäessä kauppaan liittyviä kysymyksiä työmarkkinoiden ja sosiaalisen sopeutumisen yhteydessä. Strategiassa olisi niin ikään vahvistettava tuki ILO:n perustyönormien maailmalaajuiseen soveltamiseen. Lisäksi EU:n yhteisessä strategiassa olisi otettava esille vapaaehtoisia aloitteita, joissa annetaan kuluttajille takeet kestävän kehityksen periaatteen noudattamisesta, kuten reilua kauppaa, ympäristömerkkejä ja niihin verrattavia yritystoimintaan sovellettavia ohjelmia, sillä ne ovat tärkeitä välineitä, joilla voidaan edistää köyhyiden vähentämistä ja sosioekonomista kehitystä.

Komission suositukset

- Strategiassa olisi painotettava, että EU pitää kauppaa tukevan avun köyhyyttä vähentäviä vaikutuksia tärkeinä, ja siinä olisi vahvistettava keinot, joilla varmistetaan strategian yhteydessä toteutettavien toimien vähentävän köyhyyttä.

4.2. Omavastuullisuus ja osallistuminen

Omavastuullisuus ja osallistuminen ovat kaksi avun tuloksellisuuteen liittyvää periaatetta, jotka ovat erityisen tärkeitä kauppaa tukevan avun yhteydessä. Omavastuullisuus, joka ilmenee kauppaan liittyvien kysymysten integroimisena köyhyiden vähentämisstrategiaan ja muihin vastaaviin strategioihin, on ehdoton edellytys kauppaa tukevan avun lisäämiselle. Olennaisten kaupan painopisteiden määrittely, yksimielisyyden saavuttaminen uudistuspolitiikasta ja tehokkaiden korjaustoimenpiteiden kehittäminen kaupan esteiden poistamiseksi edellyttävät yksityissektorin, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan aktiivista osallistumista. Monissa tapauksissa kumppanimaiden hallitukset tarvitsevat apua pystyäkseen järjestämään tarvittavat kuulemismenettelyt. Erilaisten sidosryhmien osallistumista voitaisiin tehostaa esimerkiksi välittäjäorganisaatioita, kuten kauppakamareita, lujittamalla.

Komission suositukset

- EU:n strategiassa olisi painotettava yksityissektorin ja kansalaisyhteiskunnan tärkeää roolia kauppaa tukevassa avustustoiminnassa. Siinä olisi esitettävä, millä tavoilla voitaisiin tukea hallituksia, jotta ne pystyisivät toteuttamaan kuulemismenettelyjä, ja edistää heikompien eturyhmien osallistumista menettelyihin.

¹³ Ks. neuvoston päätelmät ihmisarvoisesta työstä, annettu 1. joulukuuta 2006, sekä komission valmisteluasiakirja työllisyyden edistämisestä EU:n kehitysyhteistyön kautta.

4.3. Kestävyys

Kestävyys on kauppaa tukevan avun EU-strategian keskeinen peruseriaate, ja strategiassa olisi otettava huomioon sen kaikki ulottuvuudet – institutionaalinen, rahoituksellinen/taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöön vaikuttava.

Ohjelmien institutionaalisen ja rahoituksellisen kestävyuden varmistamiseksi on ehdottoman tärkeää varmistaa sidosryhmien **valmiuksien kehittäminen** ja omavastuullisuus kaikissa toimissa, kuten toisaalla tässä tiedonannossa selvitetään.

Kauppaa tukevien avustusohjelmien sosiaaliset ja ympäristöön kohdistuvat vaikutukset olisi otettava kaikilta osin huomioon, ja tätä varten olisi sovellettava kumppanien ja avunantajien nykyisiä **vaikutustenarvioinnin sääntöjä ja menettelyjä**. Sekä EU:n että kumppanien olisi edelleen kehitettävä kauppapolitiikan ja kauppasopimusten vaikutusten arviointeja ja hyödynnettävä niiden tuloksia paremmin.

Ympäristökysymysten osalta EU:n kauppaa tukevalla avulla olisi tuettava kumppaneita kehittämään **kestävämpiä tuotantomenetelmiä** ja autettava tuottajia täyttämään vientimarkkinoiden (julkiset ja yksityiset) terveys-, turvallisuus- ja ympäristönormit sekä parannettava tullin kykyä auttaa monenvälisiin ympäristösopimuksiin sisältyvien kauppaa koskevien määräysten täytäntöönpanossa.

Muita tärkeitä aiheeseen liittyviä kysymyksiä ovat ihmisarvoisen työn edistäminen sekä toimivien työmarkkinoiden ja sosiaalisen sopeutumisen mekanismien kehittäminen. EU aikoo esimerkiksi jatkossakin tukea tuottajia, jotta nämä pystyisivät noudattamaan tunnustettuja työnormeja, -käytäntöjä ja -määräyksiä ja parantamaan työterveyttä ja -turvallisuutta.

Komission suositukset

- EU:n strategian olisi parannettava kauppaa tukevan avun kestävyyttä. Tämä merkitsee sidosryhmien omavastuullisuuden, valmiuksien kehittämisen ja osallistumisen tukemista; sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien tavoitteiden edistämistä; EU:n ja kumppanimaiden välineiden ja menettelyjen käyttämistä ympäristöön, sosiaalisiin näkökohtiin, sukupuolten tasa-arvoon ja kestäväan kehitykseen liittyvien vaikutusten arvioimiseksi; arviointitulosten ottamista huomioon kotimarkkinoiden kauppaan liittyviä tarpeita arvioitaessa; kestävien tuotantomenetelmien edistämistä; sekä tukea asianomaisten vientimarkkinoilla sovellettavien tuotestandardien täyttämässä.

4.4. Yhteinen analysointi, ohjelmasuunnittelu ja toteutus

Kaikissa EU:n kehitysavun viimeaikaisissa suuntauksissa painottuu se, että EU-kumppanien toiminnan keskinäistä täydentävyyttä ja kumppanien yhteistyötä on parannettava ohjelmakauden kaikissa vaiheissa ja kaikkien välineiden osalta. Sama pätee myös kauppaa tukevaan apuun¹⁴.

Mitä tulee kauppaan liittyvien tarpeiden **yhteiseen analysointiin**, EU:n olisi koordinoitava vähiten kehittyneissä maissa toteuttamaansa toimintaa ensisijaisesti integroidun toimintakehyksen menettelyillä. Vastavia menettelyjä olisi kehitettävä myös muita maita koskevia yhteisiä analyysejä varten. Tärkeä väline AKT-alueilla ovat lisäksi talouskumppanuussopimuksia valmistelevat alueelliset työryhmät.

¹⁴ Ks. liite.

Seuraavassa vaiheessa EU voisi **parantaa analyysin pohjalta laadittujen maa- ja aluestrategioiden koordinointia**. Yhteinen kaupan ja kehityksen asiantuntijaryhmä (*Joint Trade and Development Expert Group*) voisi alkaa toimia monenvälisten aloitteiden epävirallisena koordinoijana.

Mahdollisuudet avun yhteisiin toimituksiin riippuvat suuresti siitä, kuinka sektoriohjelmien soveltaminen etenee, sillä ne ovat yksi **alakohtaisen budjettituen** edellytys. Hyvät kauppiaan liittyvien tarpeiden arviointimenettelyt ja maan sisäinen koordinointi auttavat luomaan pohjaa sektoriohjelmien onnistumiselle.

Olisi selvitettävä mahdollisuudet käyttää **yleistä budjettitukea** kauppaa tukevan avun yhteydessä, mikä koskee myös asianmukaisten indikaattorien kehittämistä. Lisäksi avaamalla EY:n nykyisiä ohjelmia jäsenvaltioille tai sallimalla suhteellisen edun ja asiantuntemuksen perusteella joillekin jäsenvaltioille johtoaseman **EU** voisi kauppaa tukevaa apua **yhteisrahoittamalla** mahdollistaa avun lisäämisen ilman, että kumppanien vastaanottokyky joutuisi koetukselle.

Komission suositukset

- Strategiassa olisi esitettävä toimia, joiden avulla EU voisi helpommin toimia suunnannäyttäjänä kauppaa tukevien avustusstrategioiden koordinoinnissa. Voitaisiin esimerkiksi laatia yleiskatsaus kumppanimaista, jotka saavat EU:lta runsaasti kauppaa tukevaa apua, nimetä EU:n kauppaa tukevan avun yhteyspisteet helpottamaan EU:n toiminnan koordinointia maiden sisällä sekä määritellä avustustoimenpiteet yhteisesti.
- Ennakoiden tulevia mahdollisuuksia yhteiseen (esim. komission maastrategioihin, myös 10. EKR:n, väliarviointiin liittyvään) ohjelmasuunnitteluun strategian olisi luotava perusta sille, että kauppiaan liittyvät kysymykset otetaan kokonaisvaltaisesti huomioon asianomaisissa maissa.
- Strategiassa olisi ehdotettava toimia, joilla kauppaa tukevan avun yhteydessä toteutettavia sektoriohjelmia voitaisiin kehittää edelleen. Siinä olisi ehdotettava toimenpiteitä luottamuksen lisäämiseksi, sillä sitä tarvitaan helpottamaan avun yhteisiä toimitustapoja, kuten budjettitukea ja yhteisrahoitusta.
- Strategiassa olisi tuotava esille yhteisen kaupan ja kehityksen asiantuntijaryhmän mahdollinen rooli monenvälisten aloitteiden koordinoijana.

4.5. Alueellisen kauppaa tukevan avun tuloksellisuus

Alueellisen integroitumisen tukeminen erityisesti kauppaa- ja tullipolitiikan kautta on erityinen piirre EU:n kehitysyhteistyössä ja suhteissa EU:n ulkopuolisiin maihin. Sen vuoksi alueellinen ulottuvuus on tärkeä kauppaa tukevan avun toimittamisessa, erityisesti alueilla, joilla on vahva pyrkimys alueelliseen integraatioon. Tämä ilmenee alueellisten kauppaa- ja yhteistyösopimusten määrän kasvuna, kehitysmaakumppanien kasvavana mielenkiintona alueellista integroitumista kohtaan sekä kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa, Cotonoun sopimuksessa ja EY:n kehitysyhteistyön rahoitusvälineessä alueelliseen integraatioon kiinnitettyä huomiona.

Alueellisesti ohjelmitava ja toimitettava apu ei poikkea luonteeltaan kansallisesta avusta. Siihen olisi sovellettava samoja avun tuloksellisuuden periaatteita, vaikka tämä saattaakin olla haasteellisempaa alueellisella tasolla. Avun tuloksellisuuteen liittyviä keskeisiä toimia aluetasolla ovat seuraavat:

- **tuetaan alueellisten kumppanien edellytyksiä ottaa vastuu kauppaa tukevista toimista ja johtaa niitä**, erityisesti kehittämällä alueellisten järjestöjen valmiuksia arvioida kaupan ja alueellisen integroitumisen ja/tai kolmansien maiden kanssa tehtyjen kauppasopimusten vaikutuksia ja parantamalla niiden seurantavalmiuksia ja kykyä panna sitoumukset täytäntöön esimerkiksi verouudistusten kaltaisissa kysymyksissä;
- **koordinoidaan ohjelmasuunnittelua alueellisen integroitumisen ja kaupan integroitumisen tukemiseksi.** EU:n yhteisiä toimia voitaisiin käyttää arvioitaessa tarpeita ja määriteltäessä aloja, joilla EU voisi tukea asianomaisen alueen integroitumishjelmaa, joka kattaa taloudelliset ja sosiaaliset kysymykset. Aluetasolla on vielä paljon tehtävissä aikaisempien yksityissektorin kehittämiseen, tuotantokapasiteettiin ja infrastruktuuriin liittyvien toimien pohjalta;
- **yksinkertaistetaan avun toimitusmenetelmiä.** Strategiassa olisi määriteltävä toimivat säännöt koordinoitua varten, jotta kauppaa tukevaa apua voitaisiin toimittaa enemmän kollektiivisesti. Aluetasolla olisi kehitettävä avun toimittamista varten budjettituen ja yhteisrahoituksen kaltaisia menetelmiä. Komissio esimerkiksi pyrkii helpottamaan alueelliseen yhteistyöhönsä liittyvää varainhoitoa erityisillä rahoitussopimuksilla. Joillakin AKT-alueilla on jo ryhdytty perustamaan alueellisten ohjelmien hallinnoinnin helpottamiseksi alueellisia rahoitusmekanismeja, joihin sisältyvät komission ja mahdollisesti muiden avunantajien talouskumppanuussopimusten tukemiseksi myöntämät varat;
- **tehostetaan avunantajien kanssa tehtävää yhteistyötä.** Komission ja jäsenvaltioiden olisi yhdessä kannustettava EU:n ulkopuolisia avunantajia harkitsemaan alueelliseen kaupan integroitumiseen myöntämänsä tuen lisäämistä. Kyseisistä avunantajista tärkeimpiä ovat alueelliset kehityspankit ja kansainväliset rahoituslaitokset.

Komission suositukset

- EU:n strategiassa olisi tuotava selvästi esille EU:n sitoumus soveltaa avun tuloksellisuuden periaatteita aluetasolla. Se voidaan toteuttaa tukemalla alueellisten kumppanien edellytyksiä ottaa vastuu kauppaa tukevista avustustoimista ja johtaa niitä, koordinoimalla ohjelmasuunnittelua, sujuvoittamalla avun toimitusta ja tehostamalla muiden avunantajien kanssa tehtävää yhteistyötä.
- EU:n strategiassa olisi otettava huomioon talouskumppanuussopimuksista parhaillaan käytävät neuvottelut ja ilmaistava sopimukseen liittyvien alueellisten toimenpiteiden painopiste erityisesti ohjelmasuunnittelun koordinoinnin ja alueen omalla vastuulla olevien aloitteiden (esim. talouskumppanuussopimukseen liittyvät alueelliset rahastot, EPA-rahastot) tukemisen osalta.

5. EHDOTUKSET AKT-MAIDEN NÄKÖKULMASTA

Lokakuussa kokoontunut neuvosto kiinnitti erityistä huomiota AKT-maissa talouskumppanuussopimusten yhteydessä toteutettavaan kauppaa tukevaan avustusohjelmaan. Kaikki edellä kuvatut toimet ovat olennaisen tärkeitä tuettaessa AKT-alueita ja -maita talouskumppanuussopimusten puitteissa. Suosituksista ovat erityisen tärkeitä seuraavat:

Komission suositukset

- EU:n strategiassa olisi esitettävä ohjeelliset määrät neuvoston sitoumukselle kohdentaa huomattava osuus kauppaan liittyvän avun lisäyksestä AKT-maille ja näin lisätä AKT-maiden osuutta kauppaan liittyvän avun kokonaismäärästä.
- Strategiaan olisi sisällyttävä EU:n poliittinen sitoumus lisätä kauppaan liittyviin infrastruktuureihin, tuotantokapasiteettiin sekä kaupan alan sopeutuksiin kohdennettavaa tukea painottaen aluksi kyseisten laajojen kysymysten mahdollisimman kattavaa tarkastelua kauppaan liittyviä tarpeita koskevissa arvioinneissa.
- Strategiassa olisi pidettävä ensisijaisen tärkeänä kauppaan liittyvien kysymysten sisällyttämistä AKT-maiden kansallisiin kehittämisstrategioihin.
- Strategiassa olisi hahmoteltava alustavasti, kuinka alueellisten kauppaan liittyvien tarpeiden arviointiin kohdennettavaa tukea voitaisiin lisätä alueellista integroitumista edistävällä tavalla. Talouskumppanuussopimusten yhteydessä korostuu erityisesti sopimuksia valmistelevien työryhmien merkitys.
- Strategiassa olisi tuotava selvästi esille EU:n sitoumus soveltaa avun tuloksellisuuden periaatteita alueella. Se voidaan toteuttaa tukemalla alueellisten kumppanien edellytyksiä ottaa vastuu kauppaa tukevista avustustoimista ja johtaa niitä, koordinoimalla ohjelmasuunnittelua, sujuvoittamalla avun toimitusta ja tehostamalla muiden avunantajien kanssa tehtävää yhteistyötä.
- Strategiassa olisi tuotava esille, että alueet, joiden kanssa on tehty talouskumppanuussopimus, ovat etusijalla koordinoitaessa avun toimitustapoja ja tuettaessa alueen omalla vastuulla olevia aloitteita, kuten EPA-rahastoja.

6. SEURANTA JA RAPORTOINTI

Seuranta ja raportointi ovat välttämätön edellytys sille, että edellä kuvatuissa asioissa voidaan edistyä. Sekä prosessia että tulosten saavuttamista on seurattava sovittujen kriteerien mukaisesti. WTO:n ja OECD:n puitteissa maailmanlaajuisesti tehtävä seuranta ja raportointi sekä kauppaa tukevan avun EU-strategian täytäntöönpanon seuranta EU:n tasolla kytkeytyvät läheisesti toisiinsa.

Seuranta ja raportointi maailmanlaajuisella tasolla

WTO:n *Aid for Trade* -työryhmän ehdottaman **globaalin arviointimekanismin** avulla olisi arvioitava toimitetun kauppaa tukevan avun määrää ja laatua.

- **Määrä:** Seurannassa olisi otettava huomioon avunantajien WTO:lle/OECD:lle ilmoittamien kauppaa tukevan avun toimitusten yhteismäärä sekä avunsaajien kauppakapasiteettia koskevien kehittämisstrategioiden täytäntöönpano avunsaajien ilmoituksen mukaisesti. Komissio ei aio tehdä toistamiseen WTO:n/OECD:n tekemää työtä ja kerätä tietoja kauppaa tukevan avun määristä mutta saattaa jäsenvaltioiden kanssa käyttää jo kerättyjä tietoja EU:n tason analyyseissä syventääkseen tietämystä toteutetuista ja suunnitteilla olevista toimista.
- **Laatu:** Globaalin arvioinnin olisi myös tarjottava puitteet, joissa voidaan käydä keskustelua kaikista kauppaa tukevan avun tuloksellisuuden kannalta merkityksellisistä kysymyksistä ja edistää niitä koskevan kansainvälisen yksimielisyyden saavuttamista sekä vaihtaa kokemuksia avunantajien ja kumppanimaiden välillä. Siinä olisi seurattava sovittuja, avun tuloksellisuuden kannalta tärkeiksi katsottuja prosesseja sekä tuloksia. Seurannan olisi tuettava kauppaa tukevan avun **tulosohjausta** edistämällä erityisesti selkeiden ja mitattavissa olevien tavoitteiden ja indikaattorien laatimista. Köyhyyteen kohdistuviin vaikutuksiin on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Arviointimekanismin avulla olisi myös voitava lisätä ymmärrystä siitä, millä tavoin varat voitaisiin käyttää kauppaa tukevaan apuun kaikkein tehokkaimmin ottaen huomioon kotimarkkinoiden, kysynnän ja institutionaalisten valmiuksien keskinäiset yhteydet, kehitysmaiden edellytykset osallistua kansainväliseen kauppaan, poliittisen toimintakehyksen merkitys, kaupan vapauttaminen ja kauppaa tukeva avun jaksottaminen, parhaat tavat sisällyttää kauppakysymykset köyhyysvähentämisstrategioihin jne.

Erittäin tärkeää on tukea edunsaajamaiden omia kauppaa tukevan avun seuranta- ja arviointijärjestelmiä.

Seuranta ja raportointi EU:n tasolla

EU:n täytyy raportoida kauppaa tukevan avustusstrategian täytäntöönpanosta muun muassa Euroopan parlamentille. Neuvoston olisi arvioitava EU:n strategian täytäntöönpanon edistymistä vuosittain komission ja jäsenvaltioiden antaman seurantakertomuksen pohjalta. Ohjelmien yhteisarviointeja olisi tuettava. Tarvittaessa strategiaa olisi mukautettava.

Komission suositukset

- EU:n strategian olisi edistettävä tehokkaasti maailmanlaajuisesti tehtävää seuranta- ja raportointia ja myös tuettava kehitysmaiden raportointia ja seuranta- ja seuranta-
- Strategian olisi osaltaan selkeytettävä tapoja, joilla komissio ja jäsenvaltiot ilmoittavat kauppaa tukevan avun määrät Doha-tietokantaan, jotta tietoja voitaisiin käyttää aiempaa perusteellisimpiin EU-tason analyyseihin.
- EU:n strategiassa olisi vahvistettava toiminta, jolla tuetaan tulosohjausta ja sitoutetaan EU toteuttamaan vuotuisia kauppaa tukevan avun yhteisarviointeja, joissa arvioidaan edistymistä EU:n strategiassa vahvistetuilla sekä kansainvälisesti sovituille painopistealoilla.

7. EU:N EDELLYTYKSET ANTAA KAUPPAA TUKEVAA APUA

Inhimillisten valmiuksien kehittäminen avunantajaorganisaatioissa, niin päätoimipaikoissa kuin kentälläkin, on edellytys sille, että kauppaa tukevaa apua voitaisiin lisätä. Ilman näitä valmiuksia kauppa jää poliittisessa vuoropuhelussa vähemmälle huomiolle ja avunantajaorganisaatioiden on vaikeampi vastata kumppanimaiden tarpeisiin. Tarvitaan riittävästi sekä henkilöstöä että ammatillista osaamista.

Inhimillisten voimavarojen lisäämistä koskevat tarpeet vaihtelevat jäsenvaltioiden välillä riippuen siitä, millä tavoin jäsenvaltiot aikovat kasvattaa antamaansa kauppaa tukevaa apua. Avun tuloksellisuuden lisäämiseen tarvitaan runsaasti henkilöstöä. Asiantuntemusta jakamalla voidaan kuitenkin pienentää inhimillisten voimavarojen lisätarvetta kyseisellä alalla.

Komission suositukset

- Komissio suosittaa, että kartoitetaan EU:n kyky antaa kauppaa tukevaa apua ja EU:n asiantuntemus alalla.
- EU:n strategiassa olisi tarkasteltava asiantuntemuksen kehittämiseen ja vaihtoon liittyviä EU:n yhteisiä aloitteita, esimerkiksi kauppaa tukevaan apuun liittyvää koulutusta.