



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 13.10.2011  
KOM(2011) 637 lopullinen

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

**EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen lisääminen: muutossuunnitelma**

{SEK(2011) 1172 lopullinen}  
{SEK(2011) 1173 lopullinen}

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	Köyhyyden vähentäminen nopeasti muuttuvassa maailmassa.....	3
2.	ihmisoikeudet, demokratia ja muut hyvän hallinnon tärkeimmät osatekijät.....	5
3.	inhimillistä kehitystä tukeva osallistava ja kestävä kasvu .....	7
3.1.	Sosiaaliturva, terveys, koulutus ja työpaikat.....	8
3.2.	Yritysten toimintaympäristö, alueellinen yhdentymisen ja maailmanmarkkinat .....	9
3.3.	Kestävä maatalous ja energia .....	9
4.	eriytyvät kehityskumppanuudet .....	10
5.	koordinoitu EU:n toiminta .....	12
6.	EU:n eri politiikkojen johdonmukaisuuden parantaminen .....	13
7.	Muutossuunnitelman hyväksyminen.....	13

## 1. KÖYHYDEN VÄHENTÄMINEN NOPEASTI MUUTTUVASSA MAAILMASSA

EU on ratkaisevan tärkeässä käännekohdassa. Vastassa on uusia globaaleja haasteita, vuosituhattavoitteiden saavuttamisen määrääjäksi asetettu vuosi 2015 lähestyy, ja seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen valmistelu on käynnissä. EU:n on nyt valittava sellaiset toimet, välineiden ja resurssien yhdistelmät, joilla se voi tehokkaasti ja tuloksekkaasti torjua köyhyyttä kestäväen kehityksen periaatteita noudattaen. Komissio ehdottaa tämän vuoksi muutossuunnitelmaa, jolla on tarkoitus lisätä yhteisvastuuseen perustuvaa Euroopan tukea kehitysmaille köyhyyden torjumiseksi.

**Kuten Lissabonin sopimuksessa todetaan, kehitysmaiden toteuttamien, köyhyyden poistamiseen tähtäävien toimien tukeminen on kehitysyhteistyöpolitiikan tärkein päämäärä ja yksi EU:n ulkoisen toiminnan ensisijaisista tavoitteista, jolla edistetään EU:n edun mukaisesti maailmanlaajuisia vakautta ja vaurautta.** Kehitysyhteistyöpolitiikalla autetaan vastaamaan myös muihin globaaleihin haasteisiin ja tuetaan Eurooppa 2020 -strategian toteuttamista.

**EU on jo tehnyt paljon köyhyyden vähentämiseksi ja etenkin vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi.** Tästä huolimatta monilla maailman alueilla on edelleen suurta köyhyyttä. Monet kehitysmaat ovat edelleen haavoittuvassa asemassa **maailmanlaajuisen häiriöiden** vaikutusten seurauksena. Maailman väkiluvun kasvaessa globaaleihin haasteisiin vastaaminen vaatii entistä enemmän työtä. Tällaisiin haasteisiin kuuluvat muun muassa konfliktien ehkäisy, turvallisuus, ympäristönsuojelu ja ilmastonmuutos sekä elintarviketurvan, vesi- ja jätevesihuollon ja energiavarmuuden kaltaisten globaalien julkishyödykkeiden tarjoaminen ja muuttoliike.

Samaan aikaan kansalaisliikkeet Pohjois-Afrikassa ja Lähi-idässä ovat osoittaneet, että vakaa edistyminen vuosituhattavoitteissa on välttämätöntä mutta ei yksin riitä. Tämän pohjalta voidaan tehdä seuraavat kaksi päätelmää: ensinnäkin **kehitykseen, demokratiaan, ihmisoikeuksiin, hyvään hallintoon ja turvallisuuteen liittyvät tavoitteet ovat kytköksissä toisiinsa**, ja toiseksi on **ratkaisevan tärkeää, että yhteiskunnat tarjoavat nuorille tulevaisuuden.**

EU:n on kehitysyhteistyöpolitiikassaan otettava huomioon se, että kehitysmaiden välillä on yhä enemmän eroja. **Useista kumppanimaista on viime aikoina tullut itsenäisiä avunantajia, kun taas toiset kumppanimaat ovat entistä epävakaammassa tilanteessa.** EU:n on nyt löydettävä uusia tapoja työskennellä näiden maiden kanssa ja edistettävä entistä osallistavampaa kansainvälistä kehitysyhteistyöpolitiikkaa.

EU voi myös tehdä tiiviimpää yhteistyötä **yksityisen sektorin, säätiöiden, kansalaisyhteiskunnan sekä paikallis- ja alueviranomaisten** kanssa näiden osallistuessa entistä laajemmin kehitysyhteistyöhön.

**Kehitysyhteistyöpolitiikka on EU:n tasolla otettu Lissabonin sopimuksella kiinteäksi osaksi EU:n ulkoista toimintaa.** Euroopan ulkosuhdehallinnon avustaman korkean edustajan / varapuheenjohtajan viran perustaminen tarjoaa uusia mahdollisuuksia kehitysyhteistyön tehostamiseen ja politiikan suunnittelun yhtenäistämiseen.

**EU ei ole pelkästään 28. eurooppalainen avun antaja.** Sen lisäksi, että komissio panee täytäntöön koko EU:n antamasta avusta 20 prosenttia, se toimii myös koordinoijana, koollekutsujana ja politiikan suunnittelijana. EU on talous- ja kauppakumppani, jonka poliittisella vuoropuhelulla, turvallisuuspolitiikalla ja monilla muilla politiikoilla, kuten kauppaa-, maatalous-, kalastus-, ympäristö-, ilmasto-, energia- ja maahanmuuttopolitiikalla, on merkittävä vaikutus kehitysmaihin. Sen on **luotava kunkin kumppanimaan tilanteeseen soveltuva politiikkayhdistelmä tämän monitahoisen roolinsa pohjalta.** Jotta toimilla olisi mahdollisimman suuri vaikutus, EU:n ja sen jäsenvaltioiden on tulosten parantamiseksi ja EU:n näkyvyyden lisäämiseksi varmistettava, että niiden näkemykset ja toimet ovat yhtenäisiä.

Vaikeassa talous- ja budjettitilanteessa on ratkaisevan tärkeää **varmistaa, että avulla on vaikutusta, että sillä saadaan aikaan parhaat mahdolliset tulokset ja että sitä käytetään kehitystä tukevan lisärahoituksen hankkimiseen.**

Tämän uuden tilanteen pohjalta komissio käynnisti vuonna 2010 kuulemisen EU:n kehitysyhteistyöpolitiikasta<sup>1</sup>. Kuuleminen vahvisti sen, että nykyinen politiikka täyttää tarkoituksensa. Siinä todettiin kuitenkin, että politiikan vaikutusta olisi lisättävä.

Muutoksia tarvitaan useilla osa-alueilla. EU:n on etenkin pyrittävä tarjoamaan apua sellaisille kumppanimaille, joissa sillä voidaan saada aikaan suurin vaikutus, ja keskittyttävä kehitysyhteistyössään tukemaan seuraavia osa-alueita:

- **ihmisoikeudet, demokratia ja muut hyvän hallinnon tärkeimmät osatekijät**
- **inhimillistä kehitystä tukeva osallistava ja kestävä kasvu.**

Jotta varat voitaisiin käyttää mahdollisimman tehokkaasti, näihin olisi yhdistettävä seuraavat toimet:

- **eriytetyt kehityskumppanuudet**
- **koordinoitu EU:n toiminta**
- **EU:n eri politiikkojen johdonmukaisuuden parantaminen.**

**Komission ehdottamalla muutossuunnitelmalla on tarkoitus saavuttaa tilanne, jossa**

- jaksossa 2 ja 3 esitettyihin politiikan painopistealoihin keskittyvien, EU:n maa- ja aluekohtaisten yhteistyöohjelmien osuus on kasvanut
- EU:n toimet on kussakin maassa keskitetty enintään kolmelle alalle
- määrällisesti ja suhteellisesti enemmän EU:n apua ohjataan sitä eniten tarvitseville maille, joissa EU:n toimilla voidaan saada aikaan todellista vaikutusta; tällaisiin maihin kuuluvat myös epävakaaat valtiot
- ihmisoikeuksien, demokratian ja hyvän hallinnon kehitys otetaan entistä paremmin huomioon päätettäessä välineiden ja avustusmuotojen maakohtaisista yhdistelmistä
- sosiaalisen osallisuuden ja inhimillisen kehityksen tukemista jatketaan osoittamalla vähintään 20 prosenttia EU:n avusta näille osa-alueille

<sup>1</sup> KOM(2010) 629 [http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/5241\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/5241_en.htm)

- resursseja keskitetään sellaisiin investointeihin, joilla tuetaan köyhyyden torjumisen perustana olevaa osallistavaa ja kestäväää talouskasvua
- entistä suurempi osuus EU:n avusta annetaan käyttämällä innovatiivisia rahoitusvälineitä, kuten avustusten ja lainojen yhdistelmiä
- painopiste on toimissa, joilla autetaan kehitysmaita suojautumaan globaaleilta häiriöiltä keskittämällä investointeja kestäväään maatalouteen ja kestäviin energijärjestelmiin; globaaleihin häiriöihin kuuluvat muun muassa ilmastonmuutos, ekosysteemien tilan heikkeneminen ja luonnonvarojen vahingoittuminen sekä energian hintojen ja maataloushintojen vaihtelut ja nopea nousu
- vastataan turvallisuuteen, epävakauteen ja siirtymävaiheisiin liittyviin haasteisiin
- EU:lla ja jäsenvaltioilla on yhteisiä toimintastrategioita, jotka perustuvat kumppanimaiden omiin kehitysstrategioihin ja alakohtaiseen työnjakoon
- on käytössä yhteinen EU:n tason tuloksetraportointi
- toteutetaan entistä johdonmukaisempaa kehityspolitiikkaa, myös sellaisten uusien temaattisten ohjelmien avulla, joilla luodaan synergiaa globaalien intressien ja köyhyyden poistamisen välille.

Ehdotetun **muutossuunnitelman** tavoitteena ei ole tarkoitus muuttaa politiikan peruseriaatteita. **Kestävän kehityksen periaatteiden mukainen köyhyyden poistaminen säilyttää asemansa EU:n kokonaisvaltaisena tavoitteena** kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen<sup>2</sup> mukaisesti. EU ei tingi kehitysyhteistyön rahoittamista, vuosituhattavoitteiden saavuttamista ja avun tuloksellisuutta koskevista sitoumuksistaan eikä tavoitteistaan poliittisena johtajana ja keskeisenä avunantajana.

Kumppanimaan kehitysstrategiat ohjaavat edelleen EU:n kehitysyhteistyötä **omistajuuden ja kumppanuuden** periaatteiden mukaisesti. EU:n tavoitteena on entistä **kattavampi vastavuoroinen sitoutuminen** ja tähän liittyvä yhteisvastuu tuloksista. Tarkoituksena on, että **koordinoidussa avunantajarakenteessa maiden tasolla käytävän vuoropuhelun** avulla määritetään tarkkaan se, milloin ja miten EU toimii. Lisäksi tarkoituksena on tehostaa monenvälisen järjestelmän puitteissa tehtävää yhteistyötä.

## 2. IHMISOIKEUDET, DEMOKRATIA JA MUUT HYVÄN HALLINNON TÄRKEIMMÄT OSATEKIJÄT

**Hyvä hallinto on osallistavan ja kestävä kehityksen kannalta välttämätöntä, olipa kyseessä politiikka, talous, yhteiskunta tai ympäristö. EU:n olisi otettava hallinnon tukeminen entistä tärkeämmäksi osaksi kaikkia kumppanuuksia.** Sen olisi etenkin edistettävä tuloslähtöistä uudistusten toteuttamista ja korostettava kumppaniensa sitoumuksia, jotka liittyvät **ihmisoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioon** sekä kansalaisten vaatimuksiin ja tarpeisiin vastaamiseen.

Koska pitkäaikaisen edistyksen saavuttaminen edellyttää aina sisäisten voimien vaikutusta, tavoitteena on kaikki sidosryhmät kattavaan poliittiseen ja strategiseen vuoropuheluun keskittyvä lähestymistapa. **Avustusmuodot ja avun määrä riippuvat maan tilanteesta, myös sen kyvystä toteuttaa uudistuksia.**

<sup>2</sup> EUVL C 46, 2006, s. 1.

Hyvää hallintoa voidaan edistää ohjelmin tai hankepohjaisin toimin, joilla tuetaan toimijoita ja prosesseja paikallisella, kansallisella ja alakohtaisella tasolla. **EU:n yleinen budjettituki olisi kytkettävä kumppanimaan hallintotilanteeseen ja sen kanssa käytävään poliittiseen vuoropuheluun**, ja toiminta olisi koordinoitava jäsenvaltioiden kanssa.<sup>3</sup>

Jos maa tinkii ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevista sitoumuksistaan, EU:n olisi lisättävä yhteistyötään **valtiosta riippumattomien toimijoiden ja paikallisviranomaisten** kanssa ja annettava apua tavalla, jolla se saadaan sitä tarvitseville. EU:n olisi samalla jatkettava vuoropuhelua hallitusten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden kanssa. Joissakin tapauksissa on perusteltua myös **tiukentaa ehtoja**.

Keskittyminen tuloksiin ja yhteiseen vastuuseen ei tarkoita sitä, ettei EU puuttuisi **epävakaisiin tilanteisiin**, joissa vaikutuksia saadaan aikaan hitaammin ja joissa ne ovat vaikeammin mitattavissa. EU:n olisi pyrittävä auttamaan epävakaita maita perustamaan toimivia ja vastuullisia instituutioita, jotka huolehtivat peruspalveluista ja tukevat köyhyyden vähentämistä. Tällaisille maille annettavasta budjettituesta päätetään tapauskohtaisesti vertailemalla kulloisiakin hyötyjä, kustannuksia ja riskejä.

EU olisi keskityttävä toiminnassaan seuraaviin osa-alueisiin:

- **Demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltio.** EU:n olisi myös jatkossa tuettava kumppanimaissa demokratian edistämistä, vapaita ja rehellisiä vaaleja, instituutioiden toimivuutta, tiedotusvälineiden vapautta ja internetiin pääsyä, alaikäisten suojelua, oikeusvaltioperiaatteen noudattamista sekä oikeuslaitoksen toimintaa.
- **Sukupuolten tasa-arvo ja naisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen** kehitysyhteistyöhön osallistuvina toimijoina ja rauhanrakentajina<sup>4</sup> otetaan osaksi kaikkea EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja sen kaikkia kehitysyhteistyöohjelmia sukupuolten tasa-arvoa edistävän toimintaohjelman (2010) avulla.
- **Julkisen sektorin toiminnan tehostaminen** palvelujen tarjonnan parantamiseksi. EU:n olisi tuettava sellaisia kansallisia ohjelmia, joilla pyritään parantamaan politiikan suunnittelua ja julkistalouden hoitoa, myös toteuttamaan ja tehostamaan tarkastus-, valvonta- ja petostentorjuntatoimia ja perustamaan näistä osa-alueista vastaavia elimiä ja tukemaan niiden toimintaa, ja joilla pyritään edistämään institutionaalista kehitystä, myös inhimillisten voimavarojen hallinnointia. Maan itsensä toteuttamalla uudistuksilla ja köyhiä tukevalla finanssipolitiikalla on tässä yhteydessä ratkaisevan tärkeä merkitys.
- **Veropolitiikka ja -hallinto.** EU tukee myös jatkossa maaohjelmissaan oikeudenmukaisia ja läpinäkyviä kansallisia verojärjestelmiä verojen alalla noudattamansa hyvän hallinnoinnin periaatteiden mukaisesti. Se tukee niin ikään kansainvälisiä aloitteita ja maakohtaista raportointia talouden läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

---

<sup>3</sup> KOM(2011) 638.

<sup>4</sup> SEK(2010) 265 lopullinen.

- **Korruptio.** EU:n olisi autettava kumppanimaitaan torjumaan korruptiota hallinnointiohjelmilla, joilla tuetaan kampanjointia, tiedotusta ja raportointia sekä parannetaan valvonta- ja tarkastuselinten ja oikeuslaitoksen toimintavalmiuksia.
- **Kansalaisyhteiskunta ja paikallisviranomaiset.** EU:n olisi jäsennellyn vuoropuhelun<sup>5</sup> pohjalta vahvistettava yhteyksiään kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin, työmarkkinaosapuoliin sekä paikallisviranomaisiin käymällä niiden kanssa säännöllisesti vuoropuhelua ja hyödyntämällä parhaita toimintatapoja. Sen olisi tuettava sellaisten järjestäytyneiden **paikallisten kansalaisyhteiskuntien** syntymistä, jotka pystyvät toimimaan etujen valvojina ja kumppaneina kansallisten hallitusten kanssa käytävässä vuoropuhelussa. EU:n olisi selvitettävä, miten **paikallisviranomaisten asiantuntemusta voitaisiin hyödyntää** esimerkiksi huippuosaamisen verkostojen tai kumppanuustoiminnan avulla.
- **Luonnonvarat.** EU:n olisi lisättävä tukeaan valvontatoiminnalle ja -elimille ja jatkettava sellaisten hallintouudistusten tukemista, joilla edistetään luonnonvarojen, myös raaka-aineiden ja meren luonnonvarojen, ja ekosysteemipalvelujen kestävä ja läpinäkyvä hallintointia. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten tärkeä merkitys luonnonvaroilla ja ekosysteemipalveluilla on köyhille ja etenkin pienviljelijöille.
- **Kehityksen ja turvallisuuden välinen yhteys.** EU:n olisi varmistettava, että kehitysyhteistyöpolitiikkaan, rauhan edistämiseen, konfliktien ehkäisyyn ja kansainväliseen turvallisuuteen (myös tietoverkkoturvallisuuteen) liittyvät tavoitteet täydentävät toisiaan. Sen olisi saatava valmiiksi ja pantava täytäntöön siltä pyydetty turvallisuutta, epävakautta ja kehitystä koskeva toimintasuunnitelma<sup>6</sup>.

### 3. INHIMILLISTÄ KEHITYSTÄ TUKEVA OSALLISTAVA JA KESTÄVÄ KASVU

Osallistava ja kestävä talouskasvu on köyhyyden pitkäaikaisen vähentämisen kannalta ratkaisevan tärkeää, ja *kasvutrendit* ovat yhtä tärkeitä kuin *kasvuvauhti*. EU:n olisi tämän vuoksi edistettävä entistä osallistavampaa kasvua, jolle on ominaista se, että **kaikki voivat osallistua vaurauden ja työpaikkojen luomiseen ja hyötyä siitä**. Ihmisarvoisen työn edistämisellä, joka kattaa työpaikkojen luomisen, työelämän oikeuksien takaamisen, sosiaaliturvan ja työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun, on ratkaisevan tärkeä merkitys.

Kehitys ei ole kestävä, jos se **vahingoittaa ympäristöä, luonnon monimuotoisuutta tai luonnonvaroja tai lisää alttiutta luonnonkatastrofeille**. EU:n olisi kehitysyhteistyöpolitiikallaan edistettävä vihreää taloutta, jonka avulla voidaan saada aikaan kasvua, luoda työpaikkoja ja vähentää köyhyyttä, investoimalla luonnonvaroihin<sup>7</sup> ja suojelemalla niitä. Tässä yhteydessä toteutettaviin toimiin kuuluvat muun muassa puhtaampien teknologioiden markkinamahdollisuuksien parantaminen, energia- ja resurssitehokkuuden lisääminen, vähähiilisen kehityksen ja siihen liittyvien innovaatioiden sekä tietotekniikan käytön tukeminen ja luonnonvarojen kestävämmän käytön

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm)

<sup>6</sup> Neuvoston päätelmät 14919/07 ja 15118/07.

<sup>7</sup> KOM(2011) 363 lopullinen.

vähentäminen. EU:n kehitysyhteistyöpolitiikalla olisi myös autettava parantamaan kehitysmaiden kykyä sopeutua ilmastonmuutoksen seurauksiin.

Julkisen sektorin toimijoiden olisi luotava kumppanuuksia yksityisten yritysten, paikallisyhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Kansainväliselle ja kansalliselle tasolle ulottuvalla **yritysten yhteiskuntavastuulla** voidaan auttaa välttämään pyrkimys mahdollisimman väljien ihmisoikeusnormien ja kansainvälisten sosiaali- ja ympäristönormien noudattamiseen ja lisätä vastuullista yritystoimintaa, joka on kansainvälisesti tunnustettujen normien mukaista.

EU:n olisi keskitettävä osallistavaa ja kestäväan kasvua tukevat toimensa

- aloille, jotka muodostavat kasvun perustan ja joiden avulla voidaan varmistaa, että kasvu on osallistavaa; nämä alat ovat **sosiaaliturva, terveys ja koulutus**
- osallistavaa ja kestäväan kasvua tukevien edellytysten luomiseen eli **yritysten toimintaympäristön parantamiseen ja alueellisen yhdentymisen syventämiseen**
- aloille, joilla on merkittäviä kehitysmaiden talouksiin kohdistuvia kerrannaisvaikutuksia ja jotka tukevat ympäristönsuojelua sekä ilmastonmuutoksen torjuntaa ja sen seurauksiin sopeutumista; nämä alat ovat **kestävä maatalous ja energiahuolto**.

### 3.1. Sosiaaliturva, terveys, koulutus ja työpaikat

EU:n olisi omaksuttava **entistä kokonaisvaltaisempi lähestymistapa inhimilliseen kehitykseen**. Käytännössä tämä merkitsee väestön terveyden ja koulutuksen edistämistä, työvoiman osaamisen kehittämistä työmarkkinoiden tarpeita vastaavaksi, sosiaaliturvan kehittämistä ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistämistä.

EU:n olisi tuettava alakohtaisia uudistuksia, joilla parannetaan laadukkaiden terveys- ja koulutuspalvelujen saatavuutta ja paikallisyhteisöjen kykyä vastata globaaleihin haasteisiin. EU:n olisi käytettävä kaikkia avun antamiseen tarkoitettuja välineitään, etenkin **alakohtaisia uudistuksia koskevia sopimuksia** ja toimintapolitiikkaa koskevaa, entistä aktiivisempaa vuoropuhelua.

EU:n olisi pyrittävä kehittämään ja parantamaan terveysjärjestelmiä, vähentämään terveyspalveluiden saatavuuteen liittyvää eriarvoisuutta, yhtenäistämään toimintapolitiikkaa ja parantamaan suojaa maailmanlaajuisia terveysuhkia vastaan **parantaakseen terveyden alalla saavutettavia tuloksia** kaikkien osalta.

EU:n olisi lisättävä tukeaan **laadukkaalle koulutukselle**, jotta nuoret saisivat taitoja ja osaamista, jota he tarvitsevat voidakseen aktiivisesti osallistua kehittyvän yhteiskunnan toimintaan. EU:n olisi valmiuksien kehittämisen ja tiedonvaihdon avulla tuettava **työllistymiseen** tähtäävää ammatillista koulutusta ja valmiuksia tutkimustoimintaan ja tutkimustulosten hyödyntämiseen.

EU:n olisi myös tuettava **ihmisarvoista työtä koskevaa toimintaohjelmaa, sosiaaliturvajärjestelmiä ja sosiaalisen suojelun vähimmäistasoja** sekä toimia, joiden tarkoituksena on helpottaa **työvoiman alueellista liikkuvuutta**. Lisäksi EU tukee



kohdennettuja toimia, joiden tarkoituksena on muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja työllisyyden keskinäisten suhteiden täysimääräinen hyödyntäminen.

### 3.2. Yritysten toimintaympäristö, alueellinen yhdentymisen ja maailmanmarkkinat

Taloukasvu edellyttää yritystoimintaa tukevaa ympäristöä. EU:n olisi edistettävä **yksityissektorin paikallista kehitystä kilpailukykyiseksi** muun muassa auttamalla parantamaan paikallisten instituutioiden ja yritysten valmiuksia, tukemalla pk-yrityksiä ja osuuskuntia sekä lainsäädännön ja sääntelyn uudistamista ja uudistusten täytäntöönpanoa (myös kun kyse on sähköisestä viestinnästä kaikkien alojen kasvua tukevana välineenä), parantamalla yritys- ja rahoituspalvelujen saatavuutta ja edistämällä maatalous-, teollisuus- ja innovaatiopolitiikkaa. Näin kehitysmaille ja etenkin köyhimmille kehitysmaille voidaan tarjota tilaisuus hyötyä **yhentymisen maailmanmarkkinoiden** tarjoamista mahdollisuuksista. Näihin toimiin on liitettävä entistä parempi ja tarkemmin kohdennettu kauppaa tukeva apu (Aid for Trade) ja kaupan helpottaminen.

Kehitysmaiden edistyminen riippuu niin ikään ratkaisevasti siitä, pystyvätkö ne houkuttelemaan merkittäviä määriä pitkäaikaisia **yksityisiä koti- ja ulkomaisia investointeja ja parantamaan infrastruktuuriaan**. EU:n olisi löydettävä **uusia tapoja tehdä yhteistyötä yksityisen sektorin kanssa**. Tavoitteena on etenkin saada yksityinen sektori osallistumaan ja investoimaan resurssejaan julkishyödykkeiden tuottamiseen. EU:n olisi tutkittava mahdollisuuksia ennakkoon maksettavien avustusten myöntämiseen ja riskinjakomekanismien käyttöön julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien ja yksityisten investointien käynnistämiseksi. EU:n olisi investoitava infrastruktuuriin vain, kun yksityinen sektori ei pysty tekemään kyseisiä investointeja kaupallisilla ehdoilla.

EU kehittää rahoituksen yhdistelymekanismeja lisätäkseen kehitysrahoitusta. Se tukeutuu tässä myönteisiin kokemuksiin, joita on saatu muun muassa eurooppalaisista investointivälineistä ja Afrikan infrastruktuureja varten perustetusta EU:n erityisrahastosta. Tietyillä aloilla ja tietyissä maissa **nykyistä suurempi osuus EU:n kehitysresursseista olisi käytettävä hyödyntämällä nykyisiä tai uusia rahoitusvälineitä, kuten avustusten ja lainojen yhdistelmiä ja muita riskinjakomekanismeja, jotta rahoitusta saataisiin myös muista lähteistä ja jotta vaikutusta voitaisiin näin lisätä**. Tämän prosessin tueksi olisi saatava komission, jäsenvaltioiden ja Euroopan rahoituslaitosten muodostama EU:n yhteistyö- ja kehitysfoorumi.

**Alueellinen kehitys ja yhentymisen** voi vilkastuttaa kauppaa ja investointeja sekä edistää rauhaa ja vakautta. EU:n olisi tuettava alueellisia ja mantereiden laajuisia yhentymispyrkimyksiä (myös etelä–etelä-akselilla toteutettavia aloitteita) kumppaneidensa eri aloilla, kuten markkinoiden, infrastruktuurin sekä vesi- ja energiahuoltoon ja turvallisuuteen liittyvän rajatylittävän yhteistyön aloilla, harjoittaman politiikan pohjalta. Tukea on tarkoitus antaa kilpailukykyerojen tasoittamiseksi osana EU:n **taloukumppanuussopimuksia**, sen **muuta** kehittyvien alueiden kanssa tekemiä **vapaakauppasopimuksia ja sen merkittävää, jatkuvasti kasvavaa tukea kaupan kehittämiseksi (Aid for Trade)**.

### 3.3. Kestävä maatalous ja energia

EU:n olisi maatalouden ja energian aloilla antamallaan tuella autettava kehitysmaita suojautumaan häiriöiltä (kuten resurssien ja tarjonnan niukkuudelta ja hinnanvaihteluilta) ja

näin samalla edistettävä perustan luomista kestäväälle kasvulle. EU:n olisi puututtava eriarvoisuuteen ja etenkin parannettava ympäristöä vahingoittamatta köyhien mahdollisuuksia saada käyttöönsä maata, elintarvikkeita, vettä ja energiaa.

**Maatalouden alalla** EU:n olisi tuettava kestäviä toimintatapoja, joihin kuuluu myös ekosysteemipalvelujen turvaaminen. Sen olisi tässä yhteydessä annettava etusija paikallistasolla kehitetyille toimintatavoille ja keskityttävä pienviljelyyn, maaseudun tarjoamiin toimeentulomahdollisuuksiin, tuottajaryhmittymien perustamiseen, jakelu- ja markkinointiketjuun sekä hallitusten pyrkimykseen helpottaa vastuullisia yksityisiä investointeja. EU jatkaa työtään ravitsemusstandardien ja elintarviketurvahallinnon parantamiseksi ja elintarvikkeiden hintavaihtelun vähentämiseksi kansainvälisellä tasolla.

**Energian alalla** EU:n olisi tarjottava teknologiaa ja asiantuntemusta sekä kehitysrahoitusta. Sen olisi keskityttävä kolmeen päähaasteeseen, jotka ovat hintavaihtelut ja energiavarmuus, ilmastonmuutos, myös vähän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavan teknologian saatavuus, ja varmojen, kohtuuhintaisten, puhtaaseen energiaan perustuvien ja kestävien energiapalvelujen saatavuus<sup>8</sup>.

EU:n olisi molemmilla aloilla tuettava valmiuksien kehittämistä ja teknologiansiirtoa, myös siltä osin kuin on kyse ilmastonmuutokseen sopeutumisesta ja sen vaikutusten lieventämisestä.

EU:n tavoitteena on luoda molemminpuoliseen vastuullisuuteen perustuvia pitkän aikavälin kumppanuuksia kehitysmaiden kanssa.

#### 4. ERIYTETYT KEHITYSKUMPPANUDET

EU:n on pyrittävä **kohdentamaan resurssinsa sinne, missä niitä eniten tarvitaan köyhyyden vähentämiseksi ja missä niillä saadaan aikaan suurin vaikutus.**

Avustuksia ei pitäisi käyttää maantieteellisessä yhteistyössä silloin, kun on kyse edistyneistä kehitysmaista, jotka ovat jo vakaalla kasvu-uralla ja/tai jotka pystyvät hankkimaan riittävästi omia resursseja. Monet muut maat sen sijaan tarvitsevat edelleen ehdottomasti ulkoista apua voidakseen tarjota väestölleen peruspalvelut. Näiden kahden maaryhmän väliin jää monenlaisissa tilanteissa olevia maita, joita varten tarvitaan erilaisia politiikkayhdistelmiä ja yhteistyöjärjestelyjä. Sen vuoksi on tärkeää, että EU noudattaa **avun jakamisessa ja kumppanuussuhteissaan eriytettyä lähestymistapaa**, jotta varoilla voitaisiin saada mahdollisimman tehokkaasti aikaan mahdollisimman suuri vaikutus.

EU:n olisi myös jatkossa pidettävä tärkeänä kehityksen tukemista omilla **naapurialueillaan**<sup>9</sup> ja **Saharan eteläpuolisessa Afrikassa**<sup>10</sup>. Sen olisi kaikilla alueilla osoitettava nykyistä enemmän varoja niitä eniten tarvitseville maille, joihin kuuluvat myös epävakaaat maat.

EU:n kehitysavun jakamisessa olisi noudatettava seuraavia periaatteita:

---

<sup>8</sup> Tässä yhteydessä otetaan huomioon käynnissä olevat aloitteet, kuten YK:n korkean tason työryhmä, joka käsittelee kestäväen energian tarjoamista kaikille.

<sup>9</sup> KOM(2011) 303.

<sup>10</sup> Myös yhteisen EU–Afrikka-strategian avulla.

- **Maakohtaiset tarpeet:** Nämä tarpeet arvioidaan käyttämällä useita indikaattoreita. Arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa talouskehitykseen sekä sosiaaliseen ja inhimilliseen kehitykseen liittyvät suuntaukset, kasvu-ura sekä haavoittuvuutta ja epävakautta mittaavat indikaattorit.
- **Valmiudet:** Valmiudet arvioidaan sen mukaan, miten hyvin maa pystyy hankkimaan riittävästi rahoitusta etenkin kotimaisista lähteistä, ja sen mukaan, millaisia muita rahoituslähteitä sillä on käytettävissään. Tällaisiin muihin lähteisiin kuuluvat muun muassa kansainväliset markkinat, yksityiset investoinnit ja luonnonvarat. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon myös maan kyky hyödyntää rahoitusta.
- **Maan sitoumukset ja sen saavuttamat tulokset:** Myönteisinä tekijöinä olisi otettava huomioon maan investoinnit koulutukseen, terveyteen ja sosiaaliturvaan, sen edistyminen ympäristön, demokratian ja hyvän hallinnon aloilla ja sen talous- ja finanssipolitiikan, myös rahoitushallinnon, asianmukaisuus.
- **EU:n toimien mahdolliset vaikutukset:** Nämä vaikutukset arvioidaan seuraavien kahden horisontaalisen tavoitteen pohjalta:
  - (1) sen vaikutuksen lisääminen, joka EU:n kanssa tehtävällä yhteistyöllä on **poliittisten sekä talous-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikkaa koskevien uudistusten edistämiseen ja tukemiseen kumppanimaisissa**
  - (2) sen **vipuvaikutuksen** lisääminen, joka EU:n tuella voidaan saada aikaan ja jonka ansiosta kehitysrahoitusta saadaan muista lähteistä etenkin yksityisinä investointeina.

EU:n olisi kaikkien kumppanimaiden kanssa käytävän **kattavan poliittisen ja strategisen vuoropuhelun** avulla määriteltävä kulloinkin parhaiten tilanteeseen soveltuva yhteistyömuoto. Näin EU voi siirtymävaiheen hallinnoinnista saamiensa kokemusten perusteella tehdä tietoon perustuvia objektiivisia päätöksiä tehokkaimmasta toimenpideyhdistelmästä, avun määrästä, avustusjärjestelyistä ja uusien ja nykyisten rahoitusvälineiden käytöstä.

Joidenkin maiden osalta tämä saattaa johtaa siihen, että avustuksina myönnettävän kehitysrahoituksen määrää vähennetään tai avustuksia ei myönnetä lainkaan ja että niiden kanssa luodaan **erityyppinen kehitysyhteistyösuhde**, joka perustuu lainoihin, tekniseen yhteistyöhön tai kolmenvälisen yhteistyön tukemiseen.

**Epävakaissa tilanteissa olisi otettava käyttöön erityisiä tukimuotoja** elpymisen ja palautumiskyvyn edistämiseksi. Tällöin olisi etenkin varmistettava, että toimet koordinoidaan tiiviisti kansainvälisen yhteisön toiminnan kanssa ja yhdistetään tarkoituksenmukaisella tavalla humanitaarisiin toimiin. Tavoitteena olisi oltava mahdollisimman vahva kansallinen sitoutuminen sekä valtiollisella että paikallisella tasolla, jotta voitaisiin turvata vakaus ja vastata perustarpeisiin lyhyellä aikavälillä. Samalla olisi vahvistettava hallintoa, parannettava valmiuksia ja edistettävä talouskasvua siten, että keskeisenä tavoitteena on valtiorakenteiden kehittäminen.

EU pystyisi tällaisen maakohtaisen päätöksenteon avulla **joustavasti** reagoimaan odottamattomiin tapahtumiin ja etenkin luonnon tai ihmisen aiheuttamiin katastrofeihin.

## 5. KOORDINOITU EU:N TOIMINTA

**Avulle on edelleen tyypillistä hajanaisuus ja avustuskanavien runsaus. Tämä ongelma on kasvanut** jatkuvasti siitä huolimatta, että avunantajien toimia on viime aikoina pyritty laajalti koordinoimaan ja yhtenäistämään. EU:n on Lissabonin sopimuksen mukaisesti pyrittävä ottamaan entistä aktiivisempi johtava asema ja tekemään ehdotuksia eurooppalaisen avun tuloksellisuuden lisäämiseksi.

Avun hajanaisuutta voitaisiin vähentää ja sen vaikutusta suhteessa annettuihin sitoumuksiin lisätä **EU:n ja jäsenvaltioiden yhteisellä ohjelmasuunnittelulla**. Tavoitteena on entistä yksinkertaisempi ja nopeampi suunnitteluprosessi, joka toteutetaan suurimmaksi osaksi kentällä.

Silloin kun kumppanimaalla on jo oma strategiansa, EU:n olisi tuettava sitä laatimalla mahdollisuuksien mukaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa **yhteiset monivuotiset ohjelma-asiakirjat**. Jos kumppanimaalla ei ole omaa strategiaa, EU pyrkii laatimaan jäsenvaltioiden kanssa yhteisen strategian.

**Prosessin tuloksena** saadaan **yksi yhteinen ohjelma-asiakirja**, jossa olisi määriteltävä **alakohtainen työnjako** sekä rahoitusosuudet aloittain ja avunantajittain. EU:n ja jäsenvaltioiden olisi noudatettava asiakirjaa laatiessaan kahdenvälisiä täytäntöönpanosuunnitelmiaan. Sellaisten EU:n ulkopuolisten avunantajien, jotka ovat sitoutuneet prosessiin tietyssä maassa, olisi voitava osallistua tähän yhteistyöhön.

Yhteisen **ohjelmasuunnittelun aikataulu** olisi mahdollisuuksien mukaan **sovitettava yhteen kumppanimaiden strategisessa suunnittelussa noudattamien aikataulujen kanssa**, jotta maiden sitoutumista prosessiin voitaisiin lisätä.

EU:n ja jäsenvaltioiden olisi käytännössä hyödynnettävä **yhteistä toimintaa** helpottavia avustusmuotoja, **kuten budjettitukea (joka perustuu yhteen EU:n tason sopimukseen), EU:n erityisrahastoja ja hajautettua yhteistyötä**.

Maiden välisen työnjaon osalta komissio kannustaa kehitysyhteistyöpolitiikan työnjakoa koskevien EU:n menettelysääntöjen<sup>11</sup> mukaisesti kaikkia jäsenvaltioita noudattamaan entistä suurempaa avoimuutta, kun ne aloittavat toiminnan tai vetäytyvät siitä. Työnjaossa tarvitaan **koordinoitua lähestymistapaa**, johon kuuluu myös **maiden välisen työnjaon koordinointimekanismi**.

EU:n olisi luotava **yhteinen järjestely, jolla mitataan kehitysyhteistyöpolitiikan tuloksia ja tiedotetaan niistä**. Järjestelyn olisi katettava myös osallistavaan ja kestävään kasvuun liittyvät tulokset. EU tekee avun tuloksellisuutta koskevan toimintakehyksen<sup>12</sup> mukaisesti yhteistyötä kumppanimaiden ja muiden avunantajien kanssa kehittääkseen kattavia lähestymistapoja **maan omaan ja kumppanien keskinäiseen vastuullisuuteen** sekä **avoimuuteen**, myös tilastovalmiuksia kehittämällä.

Avoimuus on tuloksellisen ja vastuullisuuteen perustuvan avun perusedellytys. Komissio on hyväksynyt kansainvälisen avun avoimuutta koskevan aloitteen ja on nykyisin yksi parhaiten

---

<sup>11</sup> 9558/07.

<sup>12</sup> 18239/10.

avoimuutta noudattavista avunantajista. Sen olisi jatkettava avoimuuden edistämistä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

## 6. EU:N ERI POLITIIKKOJEN JOHDONMUKAISUUDEN PARANTAMINEN

EU on edelläkävijä **kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuudessa**, ja se arvioi myös jatkossa sitä, miten sen eri politiikat vaikuttavat kehitystavoitteiden saavuttamiseen. Se aikoo lisätä tästä aiheesta yksittäisten maiden kanssa käymäänsä vuoropuhelua ja edistää myös jatkossa kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuutta maailmanlaajuisilla foorumeilla edesauttaakseen köyhimpien maiden toimia tukevien edellytysten luomista.

Tulevalla monivuotisella rahoituskehityksellä olisi lisättävä tätä johdonmukaisuutta. Globaaleihin haasteisiin on tarkoitus puuttua temaattisilla ohjelmilla, joilla EU:n toimintalinjoja otetaan osaksi kehitysyhteistyötä ja tuetaan köyhyyden poistamista.

EU:n on tehostettava **turvallisuuden ja köyhyyden torjumisen aloilla** soveltamaansa **yhtenäistettyä lähestymistapaa** ja tarvittaessa muutettava oikeusperustojaan ja menettelyjään. EU:n kehitysyhteistyö-, ulko- ja turvallisuuspolitiikan aloilla toteuttamat aloitteet olisi kytkettävä toisiinsa, jotta rauhaa, valtiorakenteiden kehittämistä, köyhyyden vähentämistä ja konfliktien perimmäisten syiden poistamista voitaisiin tukea entistä johdonmukaisemmin. EU:n tavoitteena on varmistaa, että **humanitaarisesta avusta ja kriisitoimista voidaan joustavasti siirtyä pitkän aikavälin kehitysyhteistyöhön**.

Kun tarkastellaan **kehitysyhteistyön ja muuttoliikkeen** suhdetta, EU:n olisi autettava kehitysmaita parantamaan muuttoliikkeeseen ja liikkuvuuteen liittyvää politiikkaansa, valmiuksiaan ja toimiaan, jotta voitaisiin varmistaa, että alueellisen ja maailmanlaajuisen liikkuvuuden lisääntymisellä on mahdollisimman paljon kehitystä tukevia vaikutuksia.

## 7. MUUTOSSUUNNITELMAN HYVÄKSYMINEN

Komissio pyytää neuvostoa hyväksymään tässä ehdotetun muutossuunnitelman, jonka tavoitteena on

- varmistaa, että EU:n **kehitysyhteistyöpolitiikalla ja -toiminnalla** saadaan tulevana vuosikymmenenä aikaan **runsaasti tuloksia** ja että EU saa johtavan aseman laadittaessa vuoteen 2015 ulottuvaa ja sen jälkeistä kokonaisvaltaista kansainvälistä kehitysyhteistyöpolitiikkaa
- tukea muutoksia, joita kumppanimaissa tarvitaan, jotta **köyhyyden torjumisessa ja vuosituhattavoitteiden saavuttamisessa voitaisiin edistyä entistä nopeammin**.

Komission yksiköt ja Euroopan ulkosuhdehallinto varmistavat, että tässä tiedonannossa esitetyt peruseriaatteet otetaan asteittain huomioon nykyisestä ohjelmakaudesta jäljellä olevalla jaksolla ja tulevissa ohjelma-asiakirjoissa sekä niissä ehdotuksissa, jotka koskevat ulkoisen toiminnan tulevien rahoitusvälineiden rakennetta, sääntelyä ja ohjelmasuunnittelua.

Myös jäsenvaltioita kehoitetaan noudattamaan tätä suunnitelmaa.