



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 2.5.2001
KOM(2001)231 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Toimivan kumppanuuden luominen Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa
kehitysyhteistyön ja humanitaaristen asioiden alalla**

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Toimivan kumppanuuden luominen Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa kehitysyhteistyön ja humanitaaristen asioiden alalla

JOHDANTO

Yhdistyneiden Kansakuntien¹ ja Euroopan unionin suhteet ovat kehittyneet vähitellen runsaan ja monipuolisen yhteistyön ja yhteyksien verkoksi. Suhteet ovat lujat ja monimuotoiset, ja ne kattavat nyt lähes kaikki EU:n ulkosuhteiden alat Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan kattamista rauhasta, turvallisuudesta sekä ihmisoikeuksista sosiaali- ja talousasioihin, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen toiminta sekä kauppapolitiikka mukaan luettuina.

Yhteistyön kehittäminen YK:n kanssa on EU:n, sen jäsenvaltioiden ja Euroopan komission ensisijainen tavoite. Yhdistyneiden Kansakuntien vuosituhannen julistuksessa² toistettiin YK:n maailmanlaajuinen tehtävä ja tuotiin esiin kansainvälisen yhteisön sitoutuminen tiettyihin ensisijaisiin tavoitteisiin, muun muassa kehitysyhteistyön edistämiseen, tähtäävän YK:n toiminnan tehostamiseen. YK:n pääsihteeri Annanin ja komission puheenjohtaja Prodin tapaamisten perusteella Euroopan komissio katsoo, että suhteiden lujittamiseen edelleen YK:n kanssa ja yhteistyön tehokkuuden sekä johdonmukaisuuden lisäämiseen YK:n ja EU:n välillä on hyvät syyt.

Komission mukaan ensimmäinen askel kohti toimivampaa kumppanuutta voisi olla yhteistyön lisääminen kehitysyhteistyön ja humanitaaristen asioiden alalla. Viime vuosina on päästy maailmanlaajuisesti yhteisymmärrykseen kehitysyhteistyön perustavoitteista ja -strategioista, minkä ansiosta kansainvälinen yhteisö on voinut osallistua aktiivisesti vuoropuheluun mahdollisuuksista lisätä toiminnan johdonmukaisuutta eri järjestöjen ja avunantajien välillä. Komissio on vakuuttunut siitä, että EY:n kehitysyhteistyö- ja humanitaarisen politiikan sekä toimien laatua ja vaikutusta voidaan parantaa määrittelemällä paremmin Euroopan yhteisön asema YK:n järjestelmässä ja sen ehdotukset monenvälisen järjestelmän toiminnan parantamiseksi. Myönteisiä tuloksia voidaan kuitenkin saavuttaa ainoastaan, jos komissio toisaalta määrittelee erikseen, mitä se odottaa kumppaneiltaan YK:n järjestelmässä.

Yhteistyön tehostamista Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa koskeva uusi strategia perustuu komission ulkosuhdetoimintojen käynnissä olevaan uudistukseen, jota siinä myös hyödynnetään (ohjelmasuunnittelun tehostaminen, sisäinen ja ulkoinen hajauttaminen, tuloshakuinen lähestymistapa). Siinä oletetaan jäsenvaltioiden ja komission yhteensovittavan toimintaansa entistä enemmän erityisesti kansainvälisissä yhteyksissä ja kumppanimaisissa. Strategia perustuu lisäksi käsitteeseen, jonka mukaan sekä yhteisön ja sen jäsenvaltioiden että yhteisön ja YK:n välisen toiminnan täydentävyys paranee.

Ehdotetun strategian päätavoitteita ovat EY:n osallistumisen lisääminen toimintaa edeltävässä poliittisessa vuoropuhelussa ja avoimemman, taloudellisesti ennustettavan ja helpommin

¹ Tässä tiedonannossa 'Yhdistyneillä Kansakunnilla' tarkoitetaan liitteessä 1 lueteltuja YK:n erityiselimiä ja -järjestöjä. Määritelmän piiriin eivät kuulu Kansainvälinen valuuttarahasto, Maailmanpankki eikä WTO.

² A/res/55/2, 8. syyskuuta 2000.

valvottavan kumppanuuden luominen tiettyjen YK:n erityiselinten ja -järjestöjen, rahastojen ja ohjelmien kanssa. Kyseiset elimet olisi valittava sen perusteella, kuinka ne kykenevät täyttämään EY:n tavoitteet, osallistumaan luotettavalla ja tehokkaalla tavalla hätäavun antamiseen humanitaaristen kriisien uhreille humanitaarisesta avusta annetun asetuksen mukaisesti³ sekä panemaan täytäntöön EY:n ensisijaiset tavoitteet kehitysyhteistyön alalla, jotka on lueteltu neuvoston ja komission 10. marraskuuta 2000 antamassa julkilausumassa Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikasta.

Tässä tiedonannossa ei käsitellä turvallisuutta ja rauhan turvaamista, vaikka ne liittyvätkin läheisesti kehitysyhteistyö- ja humanitaarisiin kysymyksiin. Komissio aikoo palata EU:n ja YK:n yleiseen suhteeseen sekä yhteistyön tiivistämiseen konfliktineston ja kriisinhallinnan aloilla myöhemmin annettavassa tiedonannossa, johon sisällytetään EY:n ja YK:n kehitysyhteistyöstä sekä humanitaarisen alan yhteistyöstä tässä esitettävät päätelmät.

1. EY:N JA YK:N SUHDE: TAUSTAA

Yhdistyneiden Kansakuntien toiminta kattaa useita eri aloja ja kysymyksiä. Koska YK:n asema rauhan ja turvallisuuden takaajana on tunnustettu maailmanlaajuisesti, kansainvälinen yhteisö on antanut sen hoidettavaksi monimutkaisia tehtäviä: sille on annettu laajoja valtuuksia, kuten UNMIK Kosovossa ja UNTAET Itä-Timorissa, humanitaaristen ja turvallisuusnäkökohtien ottamiseksi huomioon yhdessä olojen ennalleen palauttamisen ja kehittämisen kanssa.

Yhdistyneiden Kansakuntien keskeisiä valtuuksia ja toimia ovat myös humanitaarisen avun antaminen konfliktien ja luonnonmullistusten uhreille sekä tuen antaminen ihmisten pyrkimyksille löytää keinot kestävän kehityksen toteuttamiseksi. Yhtä lailla keskeisellä sijalla YK:n toiminnassa on muita aloja, kuten talous- ja sosiaaliasiat, rauha ja turvallisuus sekä ihmisoikeudet, jotka koskevat eri aloja ja joilla näin ollen on erityinen vaikutus kehitysyhteistyöhön ja humanitaariseen apuun. Vuosien saatossa Yhdistyneet Kansakunnat on luonut merkittävän erityiselinten ja -järjestöjen, rahastojen sekä ohjelmien verkon, joka muodostaa ainutlaatuisen viitekehityksen maailmanlaajuisiin haasteisiin vastaamiseksi. YK:n kansainvälinen legitimiys on horjumaton, ja sen toimintakykyä ei voida kiistää sen vaihtelevasta menestyksestä huolimatta.

Alikehittyneisyys ja köyhyys eri muotoineen ovat syynä useisiin konflikteihin ja edellyttävät maailmanlaajuisista vastuuta. Jotta kehitysongelmiin ja humanitaarisiin kriiseihin voitaisiin puuttua yhdessä, on tärkeää tehostaa EY:n ja YK:n yhteistyötä. Kyseessä ovat alat, joilla Euroopan yhteisön toiminnalla on pitkät perinteet ja se on hyvin vakiintunutta ja joilla YK:lla on erityisvaltuudet, merkittävät valmiudet ja voimavarat (ammattitaitoa, taitotietoa, tietojärjestelmiä) sekä erittäin paljon uskottavuutta – erityisesti kehitysmaiden kanssa – poliittisten keskustelujen foorumina ja useiden alojen teknisen avun antajana. Mahdollisuus merkittävään yhteistoimintaan ja yhteisiin etuihin toiminnan yhteensovittamisen ja täydentävyyden ansiosta on kannustanut EY:tä keskittymään tässä ensimmäisessä tiedonannossa EY:n ja YK:n yhteistyöstä kehitysyhteistyö- ja humanitaarisiin kysymyksiin.

Euroopan yhteisö jakaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa vastuun aktiivisesta osallistumisesta merkittävien kansainvälisten kokousten tulosten käytännön toteuttamista koskevaan YK:n työhön. Merkittävät maailmanlaajuiset konferenssit, joita järjestettiin 90-luvulla, kuten Rion

³ Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/96, annettu 20 päivänä kesäkuuta 1996.

konferenssi (kestävä kehitys), Pekingin konferenssi (naisten asema), Kairon konferenssi (väestökysymykset), Kööpenhaminan konferenssi (sosiaalinen kehitys), Rooman konferenssi (maailman elintarvikehuippukokous) ja Istanbulin konferenssi (HABITAT), ovat auttaneet kansainvälisten kehitystavoitteiden laatimisessa, joita korostettiin jälleen kerran syyskuussa 2000 järjestetyssä vuosituhaten huippukokouksessa hyväksytyssä vuosituhaten julistuksessa.

Johannesburgissa, Etelä-Afrikassa, vuonna 2002 pidettävä kestävä kehityksen huippukokous tulee olemaan toinen mahdollisuus kehittää kansainvälistä kehitysyhteistyön ohjelmaa edelleen.

Kehitysyhteistyön alalla ja humanitaarisissa kysymyksissä Euroopan yhteisö toimii yhdessä YK:n kanssa seuraavilla kahdella päätasolla:

- politiikan muotoilu/päätöksenteko (yhteisön asema YK:n erityiselinten ja -järjestöjen päätöksentekoelimityksissä sekä sosiaali-, talous-, humanitaaristen ja kehitysyhteistyökysymysten sääntelystä vastaavilla YK:n foorumeilla), ja
- toiminta (yhteisön toiminnan yhteensovittaminen, yhteisön tuki ja yhteistyö kehitysyhteistyö- ja humanitaarisissa hankkeissa sekä tietyn YK:n erityiselimen tai -järjestön maa- tai aluekohtaisella tasolla toteuttamissa toimissa).

Politiikan muotoilussa/päätöksenteossa yhteisön toiminnan vaikutusta, tehokkuutta ja näkyvyyttä haittaavat seuraavat neljä tekijää:

- Yhteisön heikko asema useimmissa YK:n erityiselimityksissä ja -järjestöissä (lukuun ottamatta FAO:ta, jossa EY on täysjäsen, ja WFP:tä, jossa se on niin sanottu etuoikeutettu tarkkailija), mikä rajoittaa komission mahdollisuuksia vaikuttaa suoraan hallintoelinten politiikkaan.
- YK:n politiikkaa ja kehitysyhteistyötoimia sekä humanitaarisia kysymyksiä koskevan EU:n toiminnan ponneton yhteensovittaminen. Tämä on ristiriidassa yleiskokousasioita koskevan EU:n toiminnan tehokkaan yhteensovittamisen kanssa.
- Yhteisön rahoitusosuuden puuttuminen YK:n erityiselinten ja -järjestöjen yleisestä talousarviosta. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteisön asema yleisten poliittisten suuntaviivojen, työsuunnitelmien ja budjettien laadinnassa on tavallisesti erittäin rajallinen. Vaikka EY:n rahoitusosuus useiden alojen hankkeissa ja EY:n toimintapanos eri kysymyksissä on merkittävä, yhteisön mahdollisuudet vaikuttaa suoraan hallintojärjestelyihin ja suunnitteluun ovat vähäiset.
- Asianmukaisten henkilöresurssien puuttuminen komissiossa vaikuttamismahdollisuuksien takaamiseksi YK:n erityiselimityksissä ja -järjestöissä sekä niissä sovittuja suuntaviivoja ja tehtyjä päätöksiä koskevan seurantakyvyn varmistamiseksi.

Vaikka Euroopan yhteisön virallinen tarkkailija-asema rajoittaa sen mahdollisuuksia saada äänensä kuuluviin, on mainittava, että yhteisöllä on kuitenkin jonkin verran liikkumavaraa. Mitä toimivammaksi ja konkreettisemmaksi keskustelu muuttuu, sitä todennäköisempää on, että komissio voisi tosiasiallisesti olla aktiivinen toimija.

Selvät henkilöresurssiongelmat sekä YK:ssa käytävien keskustelujen pituus ja monimutkaisuus rajoittavat komission päätoimipaikan ja lähetystöjen säännöllistä, aktiivista

osallistumista politiikan muotoiluun. Vaikka epävirallinen poliittinen vuoropuhelu ja toiminnan yhteensovittaminen kumppaneiden kanssa ovat auttaneet vähentämään vallitsevien ongelmien haittoja, tämä ei voi korvata jatkuvaa tosiasiallista osallistumista virallisempiin foorumeihin.

Toiminnan osalta yhteisö on huomattava rahoittaja: vuosina 1997–1999 EY tuki YK:n erityiselinten ja -järjestöjen toteuttamia toimia yhteensä 1 061 miljoonan euron arvosta (keskimäärin 354 miljoonaa euroa vuodessa). Pääasialliset edunsaajat ovat WFP (578 miljoonaa euroa), UNHCR (197 miljoonaa euroa), UNDP (118 miljoonaa euroa), FAO (55 miljoonaa euroa) ja UNICEF (54 miljoonaa euroa). Kyseisestä 1061 miljoonan euron kokonaismäärästä ECHO hallinnoi 347 miljoonaa euroa, ja muiden määrien hallinnoinnista vastasivat muut komission yksiköt (pääasiassa kehitysyhteistyön PO ja ulkosuhteiden PO). Vuonna 1999 EY oli merkittävimpiä erityiselinten ja -järjestöjen, rahastojen sekä ohjelmien, kuten WFP:n (toiseksi merkittävin) ja UNHCR:n (kolmanneksi merkittävin), rahoittajia.

Toiminnassaan YK:n kanssa EY hyödyntää YK:n järjestelmän eri osien toimintakykyä hankkeiden ja ohjelmien toteuttamisessa. Useilla YK:n erityiselimillä ja -järjestöillä, rahastoilla ja ohjelmilla on asiantuntemusta ja taitotietoa sekä laaja-alaiset tietojärjestelmät, joita komission yksiköt voivat hyödyntää tavoitteiden saavuttamiseksi kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun alalla. Kun otetaan huomioon kyseisten ratkaisevien toimintavälineiden hyödyntämisen säilyttämiseen, kehittämiseen ja/tai laajentamiseen tähtäävä suora tuki, komission on tehostettava yhteistyötään YK:n kanssa.

EY:n ja YK:n erityiselinten ja -järjestöjen, rahastojen sekä ohjelmien toimintaa koskevan yhteistyön voidaan tällä hetkellä päätellä johtavan lukuisiin tapauskohtaisiin rahoitussopimuksiin. Seuraavaksi esitettävät useat esteet ovat tähän saakka haitanneet suunnitelmallisen pidemmän aikavälin yhteistyön kehittämistä yhteisön ja YK:n välillä sekä suosineet kyseistä tapauskohtaisen rahoituksen vaihtoehtoista toimintamallia:

- YK:n kanssa tehtävää yhteistyötä koskevan selkeän yleisen toimintamallin ja kyseisen yhteistyön yleisen arvioinnin puuttuminen,
- institutionaalista erityiskohtelua edellyttävien YK:n erityiselinten ja -järjestöjen erityisluonteen ja -valtuuksien riittämätön analyysi,
- varainhoitoasetuksen voimassa olevista säännöksistä johtuvat tiukat rajoitteet,
- muun muassa varainhoidon valvontaa, tarkastusta ja julkisia hankintoja koskevista periaatteista sopimisen vaikeus. Kyseiset vaikeudet perustuvat pääasiassa erilaisista hallintokulttuureista ja vaatimuksista johtuviin menettelyjä koskeviin ristiriitoihin.
- YK:n järjestelmän monimutkaisuus ja toiminnan riittämätön yhteensovittaminen YK:n erityiselinten ja -järjestöjen välillä (pääsihteeri sekä erityiselimet ja -järjestöt, rahastot sekä ohjelmat, joiden toiminnan itsenäisyys vaihtelee ja tehtävät saattavat koskea osittain samoja aiheita),
- riittämätön ilmoittaminen täytäntöönpanosta YK:n erityiselinten ja -järjestöjen taholta sekä sisällön että ajoituksen suhteen,
- kielteinen suhtautuminen YK:n suorituskykyyn useilla eri tahoilla,
- YK:n turvallisuusvaatimukseen liittyvien useiden puutteiden yksilöinti humanitaaristen toimien toteuttamistavassa eri kriiseissä, ja

- yhteisön rahoituksen riittämätön näkyvyys YK:n toteuttamissa toimissa.

Kyseinen epäyhtenäinen yhteistyömalli YK:n kanssa on johtanut myös erittäin hajanaiseen toimintaan, jossa yhteisön rahoitusosuudet YK:n järjestelmän joillekin osille vaihtelevat suuresti vuodesta toiseen. Tämä on estänyt järjestelmällisen, aihepiirikohtaisen ja ennustettavan toimintavakauden EY:n ja YK:n yhteistyössä. Kyseiset ongelmat ovat siten rajoittaneet komission järjestelmällisempää yhteistyötä YK:n rahastojen, ohjelmien sekä erityiselinten ja -järjestöjen kanssa hankkeiden rahoittamisessa ja toteuttamisessa. Tästä on yleensä myös seurauksena tiettyjä ristiriitoja YK:n kanssa tehtävää yhteistyötä koskevien Euroopan unionin poliittisten kantojen ja komission todellisen toiminnan välillä.

Edellä esitetyn perusteella on selvää, että kumpikaan osapuoli ei ole kyennyt hyötymään vallitsevasta yhteistyöstä maksimaalisesti. Syitä tähän ovat molempien osapuolten sisäisen toiminnan riittämätön yhteensovittaminen, erilaiset hallintokulttuurit sekä institutionaaliset ja sääntelyesteet.

2. KÄYNNISSÄ OLEVAT TOIMET EY:N JA YK:N YHTEISTYÖKEHYKSEN PARANTAMISEKSI

Komissio on sitoutunut vahvasti EY:n ja YK:n yhteistyön parantamiseen tähtäävien suotuisempien olosuhteiden luomiseen. Samankaltaista sitoumusta edellytetään luonnollisesti YK:n taholta, jos konkreettisia tuloksia aiotaan saavuttaa. Omalta osaltaan komissio on jo aloittanut toimet tässä suhteessa ja on valmis menemään pidemmälle edellyttäen, että tietyt vaatimukset täyttyvät. Tavoitteen saavuttamiseksi olisi korostettava erityisesti seuraavia toimia:

- Maakohtaiset strategia-asiakirjat ovat nyt pääasiallisia välineitä EY:n avustusohjelmien ohjausta, hallinnointia ja tarkistusta varten. Kyseisten monivuotisten välineiden avulla huolehditaan EY:n ohjelmasuunnittelun paremmasta ennustettavuudesta ja johdonmukaisuudesta. Maakohtaisia strategia-asiakirjoja laatiessaan komissio aikoo yksilöidä ja tutkia YK:n erityiselinten ja -järjestöjen sekä Bretton Woodsin toimielinten ja muiden avunantajien kanssa tehtävän työn merkityksen. Ohjelmasuunnittelu on siten muodostumassa ratkaisevan tärkeäksi prosessiksi, jossa kaikki mahdollisuudet yhteistyön lisäämiseksi YK-kumppaneiden kanssa on määrä ottaa huomioon tehokkaimman mahdollisen EY:n vastauksen takaamiseksi kumppaneiden yksilöityihin tarpeisiin.
- Kun otetaan huomioon uuden varainhoitoasetuksen käynnissä oleva laatiminen, komission ehdotus sallisi suuremman joustavuuden YK:n toiminnan rahoituksessa, tarvittaessa myös ohjelmarahoitukseen myönnettävien määrärahojen turvin⁴. Varainhoitoasetuksen laatimista koskevassa ehdotuksessa⁵ (53 ja 149 artikla) komission sallittaisiin todellakin tunnustaa – kansainvälisesti tunnustetut säännöt huomioon ottaen – kansainvälisten järjestöjen valvonta-, laskenta- ja julkisten hankintojen menettelyt omien sääntöjensä mukaisiksi. Muutosten ansiosta komissio voisi rahoittaa tietyn YK:n erityiselimen tai -järjestön kanssa yhdessä määritettyjä laajempia ohjelmia ja yhteisrahoittaa yhdessä muiden avunantajien kanssa kyseisiä YK:n erityiselimen tai -järjestön hallinnoimia ohjelmia.

⁴ Ohjelmarahoituksella tarkoitetaan erityistavoitteiden ja ensisijaisten tavoitteiden yksilöintiä.

⁵ Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta tehty ehdotus neuvoston asetukseksi, KOM(2000)461 lopull., 17.10.2000.

- Yhteisön rahoitukseen tai yhteisrahoitukseen YK:n hallinnoimissa ohjelmissa ja hankkeissa sovellettavia periaatteita koskeva EY:n ja YK:n puitesopimus allekirjoitettiin elokuussa 1999 tehtynä kirjeenvaihtona. Sopimusta täydennettiin ja päivitettiin toistamiseen kirjeenvaihtona (lokakuussa 2000). Sopimus ratkaisee pragmaattisella tavalla useat menettelyjä koskevat ongelmat kyseisten kahden järjestelmän välillä, ja sitä on määrä tarkistaa uudelleen ennen elokuuta 2001. Tämän jälkeen komissio on kehittänyt niin sanotun tukisopimusmallin kansainvälisiä järjestöjä varten (joulukuussa 2000), jossa sopimuksen määräyksiä ja periaatteita sovelletaan sopimuksissa ja käytännön toiminnassa. Kyseistä tukisopimusmallia käytetään nyt laajalti yhteisön rahoittamissa ja YK:n erityiselinten ja -järjestöjen toteuttamissa toimissa. Eri YK:n erityiselinten ja -järjestöjen tyydytykseksi kyseinen malli on jo yksinkertaistanut ja nopeuttanut huomattavasti erityistukisopimusten valmistelua ja tekemistä asianomaisten toimien osalta.
- Puitesopimuksen uudelleen neuvottelemisen yhteydessä komission toimintamalli sallii, että yhteisön varoja annetaan yleisesti YK:n erityiselinten ja -järjestöjen, rahastojen sekä ohjelmien käyttöön, ja että EY hyväksyy työpanoksen sijasta tuloksiin keskittyvän lähestymistavan edellyttäen, että YK antaa jossakin muodossa komissiolle pysyvän edustusaseman erityiselintensä ja -järjestöjensä ohjelmasuunnittelu- ja hallintoelimissä sekä niiden ulkoista tarkastusta koskevissa järjestelyissä. Kyseistä toimintamallia tuki myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin, joka on ehdottanut EY:lle ja YK:lle maailmanlaajuisempaa suhdetta. Tämän ansiosta komission olisi kyettävä tyydyttävällä tavalla valvomaan tukemiaan ohjelmia loukkaamatta YK:n toiminnan riippumattomuutta ja monenvälisiä valtuuksia. Omalta osaltaan komissio on jo tällä välin saavuttanut laajemmin huomattavaa edistystä keskittymällä yhteisrahoitustoimissa koko toimen tuloksiin luopumalla siten toimien talousarvioiden panoksiin perustuvasta budjetoinnista. Tämän ei kuitenkaan pitäisi estää kohdennettua rahoitusta, joka tarkoittaa tulosperusteisessa lähestymistavassa saavutettavien erityistavoitteiden ja ensisijaisten tavoitteiden yksilöintiä.
- Niin sanottua EY:n tarkistuslauseketta koskeva sopimus tehtiin joulukuussa 1994 vuodeksi, ja sitä on sen jälkeen jatkettu. Tarkistuskysymys on luonnostaan merkittävä, ja siitä voi muodostua vielä merkittävämpi, jos komissio alkaa toteuttaa tämän tiedonnannon mukaisesti ohjelmaperusteista lähestymistapaa YK:n toimien rahoituksessa. Käytännön ongelmien vuoksi EY hyväksyi vuonna 1997 lausekkeen soveltamista koskevat ensimmäiset suuntaviivat (joita YK ei vastustanut), tarkisti niitä (1999) ja kehotti YK:ta käsittelemään asiaa. Vaikka EY on päässyt erityistapauksissa (UNHCR, WFP) valvomaan asianmukaisesti toimintaa, YK ei ollut seurannut asiaa kesäkuun 2000 ja maaliskuun 2001 välisenä aikana, jolloin neuvotteluja jatkettiin. Komissio toivoo omasta puolestaan voivansa tehdä YK:n kanssa samankaltaisen sopimuksen kuin mitä ollaan viimeistelemässä Maailmanpankin kanssa. Samalla YK:lle on selvästi esitetty, että komissio on valmis vähentämään tai jopa keskeyttämään tukensa YK-kumppaneille, jotka eivät kykene toimimaan hyväksytyjen standardien mukaisesti. Euroopan petostentorjuntavirasto on ollut yhteydessä YK:n eri erityiselinten ja -järjestöjen petostentorjunnan tutkimusyksikköihin. Nämä yhteydet, joita luotiin YK:n ja monenvälisten rahoituslaitosten tutkijoiden välisessä toisessa konferenssissa kesäkuussa 2000, muodostavat perustan yhteistyön lisäämiselle petostentorjunnan alalla.

Komissio on jo aloittanut keskustelun YK:n pääsihteeristön kanssa – samoin kuin joidenkin YK:n erityiselinten ja -järjestöjen kanssa – voimassa olevien sopimusten tarkistamisesta.

Sovellettavien yhteisön sääntöjen rajoissa komissio on ryhtynyt seuraaviin toimiin ja aikoo toimia samalla tavalla keskustelujen aikana:

- Komissio tunnustaa YK:n toiminnan erityisluonteen ja seuraa sen menettelyjä, jotka täyttävät muiden avunantajien vaatimukset, edellyttäen, että ne eivät ole ristiriidassa sellaisten yhteisön sääntöjen vaatimusten kanssa kuin tarkistus ja asianmukaisen tilinpäätöksen laatiminen.
- Komissio suosii enemmän tulos- kuin työpanosperusteista lähestymistapaa (tähän liittyvät tukikelpoisten kulujen määrittelyn yksinkertaistaminen; nimenomaiset säännökset, joissa vaaditaan hyvin määritettyjä sopimustavoitteita, joiden saavuttaminen voidaan osoittaa asianmukaisin tilinpäätöksin; loppumaksun ja uusien toimien rahoituksen riippuvuus asianmukaisista tuloksista).
- Edellä esitettyjen edellytysten perusteella komissio mahdollistaa tietyn YK:n erityiselimen tai -järjestön kanssa yhdessä määritettyjen laajempien ohjelmien säännöllisen rahoituksen. Kyseiset ohjelmat voisivat kattaa joko laajan maantieteellisen alueen tietyllä alalla tai jopa kokonaisen toiminta-alan ilman maantieteellistä rajaamista; yhdessä muiden avunantajien kanssa voitaisiin myös yhteisrahoittaa jonkin YK:n erityiselimen tai -järjestön hallinnoimia laajoja hankkeita/ohjelmia.

3. YK:N ERITYISELINTEN JA -JÄRJESTÖJEN, RAHASTOJEN JA OHJELMIEN KESKEISTEN TOIMINTAVALMIUKSIEN YHTEENSOPIVUUS EY:N TOIMINNAN ENSISIJAINEN TAVOITTEIDEN KANSSA

Marraskuussa 2000 antamassaan julkilausumassa Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikasta neuvosto ja komissio korostivat koordinoinnin ja täydentävyyden merkitystä tehokkaamman ja toimivamman EY:n kehitysyhteistyön takaamisessa. Koordinoinnin osalta vaadittiin unionin sisäisen koordinoinnin tehostamista vastavuoroista tietojenvaihtoa lisäämällä (30 kohta) ja muiden rahoittajien, ”erityisesti (...) YK:n” kanssa käytävän vuoropuhelun parantamista (32 kohta). Toisena merkittävänä kysymyksenä mainittiin unionin tarve olla ilmaisussaan johdonmukainen (”... jos mahdollista, [unionin on] puhuttava yhdellä äänellä kansainvälisissä yhteyksissä tuodakseen kehitysyhteistyöpolitiikkansa paremmin esille ja voidakseen paremmin vaikuttaa kansainvälisen yhteisymmärryksen löytymiseen tällä alalla”) (33 kohta). Neuvosto ja komissio ilmaisivat olevansa vakuuttuneita siitä, että alan toiminta antaisi eurooppalaiselle avustustoiminnalle lisää näkyvyyttä ja parantaisi asetettujen tavoitteiden saavuttamista (34 kohta). Täydentävyyden osalta neuvosto ja komissio toistivat, että suhteet YK:hon (sekä muihin avunantajiin) ovat erityisen tärkeässä asemassa ja vaativat, että rahoittajien on voitava jakaa yhä enemmän kokemuksia ja analyyskejä erityisesti alakohtaisia lähestymistapoja toteutettaessa (36 kohta) perustana niin sanottuun suhteelliseen etuun perustuvalla lähestymistavalla.

Yhteistyön lisäämistä YK:n kanssa ohjaavat seuraavat kaksi peruseriaatetta:

- työnjako avunantajien kesken ja YK:n toiminnan tuoma arvonnaisä/suhteellinen etu, ja

- yhteisön kehitysyhteistyötoimien kohdentaminen uudelleen eri alueille sen perusteella, miten ne liittyvät köyhyden vähentämiseen ja yhteisön toiminnan arvonalisään.

Komissio on vakuuttunut siitä, että lisäämällä vuoropuhelua ja kehittämällä strategista kumppanuutta tiettyjen YK-kumppaneiden kanssa parannetaan komission kehitys- ja humanitaarisen avun tehokkuutta sekä YK:n toiminnan laatua sovittuihin tavoitteisiin nähden. Komissio olettaa tämän tehostavan avunantajien välisen toiminnan yhteensovittamista, YK:n kehitysyöryhmä mukaan luettuna, ja lisäävän jäsenvaltioiden toimien täydentävyyttä. Samalla lisätään myös yleisiä pyrkimyksiä saavuttaa kansainväliset kehitystavoitteet.

Komission toiminnan ensimmäinen vaihe toimivampaan kumppanuuteen tähtäävien suotuisien olosuhteiden luomisessa on jäsenvaltioiden kanssa yhteisen selvityksen aloittaminen YK:n alaisten kumppaneiden valtuuksista ja valmiuksista sen määrittämiseksi, miten niiden keskeiset toimintavalmiudet vastaavat EY:n toiminnan ensisijaisia tavoitteita. Kyseisen selvityksen perusteella valittuja YK-kumppaneita aiotaan lähestyä yhteisön myöntämän aihepiirikohtaisen ohjelmarahoituksen tutkimiseksi. Muut tahot toimivat edelleen tapauskohtaisesti kumppaneina silloin, kun ne ovat kilpailukykyisiä tiettyjä hankkeita varten.

Tässä yhteydessä valittujen YK-kumppaneiden yhteistyökyky on osoitettava selvästi.

Kun otetaan huomioon toiminta-alat ja arvostelematta ennalta EY:n ja YK:n yhteistyön toimivuutta tai asianomaisten maiden kehitysprosessia, YK:n kanssa tehtävän yhteistyön kumppaneiksi olisi luonnollista valita tahoja, joilla on suhteellinen etu muun muassa neuvoston ja komission edellä mainitussa julkilausumassa korostetuilla yhdellä tai useammalla kuudesta alasta:

- kauppa ja kehitys,
- alueellinen yhdentymisen ja yhteistyö,
- makrotalouspolitiikat ja sosiaalialan tuki,
- liikenne,
- elintarviketurva ja maaseudun kestävä kehitys,
- institutionaalisten valmiuksien kehittäminen sekä
- horisontaaliset (monialaiset) ja muut näkökohdat.

Mahdollisten YK-kumppaneiden valinta olisi tehtävä perusteellisen selvityksen perusteella, jossa otettaisiin huomioon muun muassa seuraavat tekijät:

- järjestön erityistehtävien vastaavuus yhteisön tavoitteiden ja painopistealueiden kanssa,
- EY:n ja YK:n maakohtaisella tasolla arvioimien tarpeiden ja erityistavoitteiden yhtäpitävyys,
- YK-kumppaneiden sisäinen kokemus, toimintakyky ja näyttö erityisestä suhteellisesta edustaan, sekä

- yleinen näyttö hallinnoinnista, tehokkuudesta, toimivuudesta ja luotettavuudesta, mukaan luettuna toiminnan tosiasiallisista tuloksista annettujen tietojen laatu.

Alustava kartoitus YK:n kehitys- ja humanitaarisen alan toimijoista on esitetty liitteessä 2 olevassa matriisissa. Liitteessä 2 esitetään ainoastaan tiedot, jotka koskevat komission ja joidenkin YK:n erityiselinten ja -järjestöjen, ohjelmien sekä rahastojen aikaisempaan ja nykyiseen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Se ei anna oikeaa kuvaa niistä erilaisista poliittisista keskusteluista, joihin komission yksiköt osallistuvat YK:n erityiselimissä ja -järjestöissä.

Kyseistä selvitystä laadittaessa on tunnustettava, että on tarpeen soveltaa eriytettyä lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon sekä kehitys- että humanitaaristen kysymysten erityisominaisuudet, samoin kuin tietyssä maassa tai tietyllä alueella sovellettavan lähestymistavan kannalta merkitykselliset muut kysymykset, kuten konfliktinestostrategioita koskevien yhteistyömahdollisuuksien yhdistäminen kehityspyrkimyksiin.

Humanitaarisen avun alalla komission toimintaan voisi tuoda arvonlisää pääasiassa yhteistyön lisääminen tiettyjen YK:n erityiselinten ja -järjestöjen kanssa edes toiminnan tasolla. Neuvostolle ja parlamentille antamassaan tiedonannossa ”Yhteisön humanitaarisen toiminnan arviointi ja tulevaisuus” (KOM(1999) 468 lopull., 26. marraskuuta 1999) komissio toi esiin aikomuksensa kehittää edelleen kumppanuutta keskeisten monenvälisten elinten, kuten YK:n ja Punaisen Ristin, kanssa tarjoamalla asiasta kiinnostuneille toimintavarojen lisäksi ohjelmoitua tukea yhteistä etua koskevia toimia varten.

Kyseisen sitoumuksen perusteella ECHO aloitti vuonna 2000 ohjelmasuunnittelua koskevan strategisen vuoropuhelun tärkeimpien kumppaneiden kanssa, ensiksi UNHCR ja WFP YK:n järjestelmästä mukaan luettuina. Vuoropuhelun tavoitteena on määrittää yhteinen yhteistyöperusta aloilla, joilla kummallakin osapuolella on yhteisiä maantieteellisiä tai aihepiirikohtaisia strategisia tavoitteita, siten kehittäen ennustettavampaa, tosin samalla vaativampaa kumppanuutta. Kyseisen kumppanuuden avulla olisi voitava mitata YK-kumppaneiden toivomaa rahoituksen ennustettavuutta samalla, kun niitä olisi kyettävä auttamaan huolehtimaan paremmin apua tarvitsevistä (jolloin varojen käyttöä voitaisiin valvoa paremmin).

YK:n yhteisvetoomusten yhteensovittaminen komission strategioiden kanssa kyseisellä tavalla edellyttäisi nykyistä huomattavasti tiiviimpää toimielinten välistä kuulemistä ja viestinnän lisäämistä kaikilla tasoilla strategisen ohjelmasuunnittelun alkuvaiheista alkaen. Yhteisvetoomuksia laadittaessa näyttäisi erityisesti olevan tarpeen lisätä toiminnan yhteensovittamista kenttätasolla, valtiosta riippumattomien järjestöjen (kansalaisjärjestöjen) tiiviimpi osallistuminen mukaan luettuna, jotta toimintaan voitaisiin sisällyttää avustustyöntekijöiden suojelutoimet, voitaisiin jälleen pyrkiä hätäavun ja kehitysyhteistyön välisen yhteyden palauttamiseen sekä voitaisiin hoitaa kriisejä kokonaisvaltaisemmin ja strategisemmin (perimmäisenä tavoitteena se, että yhteisvetoomukset johtaisivat aitoon yhteiseen strategiseen ohjelmasuunnitteluun tietyissä maissa)⁶.

Tavoitteena olisi oltava, että YK:n itsensä toteuttamissa toimissa ECHO keskittäisi rahoituksensa niille aloille, joilla YK:lla joko on näyttöä toiminnastaan tai joilla sillä tosiasiallisesti on suhteellinen etu erityisen humanitaarisen palvelun tarjoajana.

⁶ Mukaan luettuina esimerkiksi YK:n strategiset toimintakehykset.

Kehitysyhteistyön alalla komissio uskoo, että niin sanottujen strategisten YK-kumppaneiden, joiden tehtävät vastaavat EY:n ensisijaisia tavoitteita, yksilöinti sekä ohjelma- ja yhteisrahoituksen lisääminen kyseisille kumppaneille tehostaisi merkittävästi EY:n ja YK:n yhteistyötä. Tällöin komission tavoitteina olisivat toimintalinjan todellinen muotoilu ja yhteiseen ohjelmasuunnitteluun perustuvat kumppanuudet. Sen jälkeen, kun asianmukainen toimintaympäristö on otettu käyttöön, komissio aloittaisi valittujen YK-kumppaneiden kanssa strategisen vuoropuhelun tarkoituksena taata tavoitteita ja hallintokäytäntöjä koskevien näkemysten riittävä lähentyminen, jotta YK-kumppaneiden käytössä olisi ennakoitavissa oleva määrä EY:n rahoitusta.

Komission kaavaileman kattavan selvityksen avulla olisi voitava määrittää, voitaisiinko yhteistyötä tehostaa sekä päätöksenteossa että toiminnassa tiettyjen YK:n erityiselinten ja -järjestöjen kanssa, vai olisiko yhteistyössä YK:n erityiselinten ja -järjestöjen kanssa keskityttävä joissakin tapauksissa ensisijaisesti päätöksentekoon.

Seuraavat esimerkit kuvaavat – vaikuttamatta mitenkään tehtäviin päätöksiin – mahdollisia aloja, joilla voitaisiin yksilöidä strategisia kumppaneita. UNDP:n keskittyminen hyvään hallintoon toimintansa ensisijaisena tavoitteena voisi tarjota hyvän perustan läheisemmälle yhteistyölle ohjelmasuunnittelun alalla yhdistäen EY:n huomattavat rahoitusvarat UNDP:n asiantuntemukseen ja henkilöresursseihin erityisesti kentällä. Osana IFAD:n kanssa tehtävää yhteistyötä voitaisiin tutkia edelleen velkahelpotusohjelmia, köyhyden vähentämisstrategioita ja mikrorahoitusta köyhyden lievittämisen tukivälineinä sekä kehitysyhteistyötä ja kotitalouksien elintarviketurvaa kehitysvälineinä. Yhteistyötä uusien ja uutta luovien rakenteiden, kuten UNAIDSin, kanssa olisi myös lisättävä.

Pääasiassa normatiivisten sekä päätöksentekoon suuntautuneiden talous- ja sosiaalialan elinten, kuten UNCTADin, ILO:n ja YK:n teollistamisjärjestön (UNIDO), kanssa käytävässä vuoropuhelussa olisi keskityttävä työnormeihin ja kehitysmaiden yhdentämiseen maailmantalouteen. Erityisesti UNCTADin kanssa tehtävällä yhteistyöllä olisi pyrittävä täydentämään muita toimintavälineitä ja tuettava pyrkimyksiä sisällyttää kauppa kehitysyhteistyöpolitiikkaan sekä antaa tarvittaessa kauppaan liittyvää teknistä apua ja kehittää kaupan edellytyksiä. Siinä olisi otettava myös huomioon EY:n monenvälisen kauppapolitiikan kehitysnäkökohdat, mukaan luettuina WTO:n määräys kauppaan liittyvästä teknisestä avusta sekä WTO:n ja UNCTADin yhteistyö UNCTAD/GATT:n kansainvälisessä kauppakeskuksessa. Varsinaisessa toiminnassa olisi noudatettava tarkasti vuoropuhelun avulla laadittuja suuntaviivoja. UNCTADin, FAOn ja ILO:n kaltaisten elinten mahdollista osallistumista alueellista taloudellista kumppanuutta koskeviin sopimuksiin liittyvään työhön olisi harkittava asianmukaisella tavalla. Lisäksi voitaisiin tutkia uusia mahdollisuuksia tiivistää yhteistyötä ITUn, ILO:n ja YK:n ympäristöohjelman (UNEP) kaltaisten muiden normatiivisten ja päätöksentekoon suuntautuneiden elinten kanssa. Yhteistyö kyseisten järjestöjen kanssa voisi tuoda arvonalisää kehitykseen liittyvillä aloilla, kuten liikenteen, tietoyhteiskunnan ja televiestinnän sekä ympäristön aloilla.

Vaikka rahoituksen ennustettavuuden arvo on selvä kummallekin osapuolelle, on korostettava, että rahoituksen ennustettavuus ei voi merkitä tietyn tason EY:n rahoituksen takaamista. Pikemminkin se edellyttää EY:n asettavan ensisijaiset tavoitteensa selkeästi ja takaavan toiminnan suuremman johdonmukaisuuden muiden yhteisön politiikkojen kanssa, jolloin YK:n erityiselimet ja -järjestöt, rahastot sekä ohjelmat voivat ottaa paremmin huomioon EY:n ensisijaiset tavoitteet hankkeita suunnitellessaan ja voivat tietää paremmin, millaista rahoitusta on odotettavissa. Maakohtaisten strategia-asiakirjojen perusteella monivuotista ohjelmasuunnittelua olisi jatkettava tältä osin.

On syytä myöskin korostaa, että komissio ei tässä vaiheessa ehdota YK:n erityiselinten ja -järjestöjen, ohjelmien sekä rahastojen perustoiminnan rahoittamista (rahoitusosuuksia niiden perusbudjettiin). Edellä esitetyn mukaisesti EY:n kehitysyhteistyöpolitiikka perustuu todellakin neuvoston ja komission julkilausuman mukaisesti selvitykseen EY:n toiminnan tuomasta arvonlisästä jäsenvaltioiden toimintaan verrattuna. Kyseinen periaate pätee myös EY:n suhteisiin YK:n kanssa. Kyseisten YK:n erityiselinten ja -järjestöjen perusbudjetin asianmukainen rahoitus säilyy YK:n jäsenvaltioiden vastuulla, eikä EY:lle koituisi minkäänlaista arvonlisää, jos rahoitus tulisikin yksinkertaisesti EY:ltä ja jäsenvaltioiden varat siirrettäisiin YK:n erityiselimille ja -järjestöille niin sanottuina perustoimintaan tarkoitettuina rahoitusosuuksina.

4. SUOSITUKSET

Tässä tiedonannossa esitettyjen muutosten toteuttamiseksi on edelleen jatkettava EY:n ja YK:n kehitysyhteistyön ja varainhoidon käynnissä olevia kokonaisuudistuksia. Tämän tiedonannon tavoitteena on paremman yhteyden takaaminen maailmanlaajuisesti tehtyjen poliittisten sitoumusten, toiminnan kehittämisen ja hankkeiden ohjelmasuunnittelun, valmistelun sekä toteuttamisen välillä. Jäsenvaltioiden täysi tuki on tärkeää tässä yhteydessä. Jäljempänä olevissa kappaleissa luetellaan konkreettisia toimia, joihin komission, EU:n jäsenvaltioiden ja YK:n on ryhdyttävä tämän tiedonannon tavoitteiden saavuttamiseksi.

a) Päätöksenteko – yhdellä äänellä puhuminen aina, jos mahdollista

Edellä esitetyn perusteella on selvää, että EU:n koordinoitu ja johdonmukainen toimintamalli vaikuttaa EY:n mahdollisuuteen osallistua konkreettisesti ja muista poikkeavalla tavalla päätöksentekoa koskeviin keskusteluihin useilla YK:n maailmanlaajuisilla foorumeilla. Kyseisessä toimintamallissa EY olisi sisällytettävä päätöksentekoa koskeviin maailmanlaajuisiin keskusteluihin, päätöksenteon yhteensovittamista ja vuoropuhelua olisi lisättävä järjestelmän merkityksellisten tahojen kanssa ja toimia sekä ohjelmia kentällä olisi yhteensovittettava. EY:n päätöksenteon ja toimien olisi oltava johdonmukaisia ja yleismaailmallisesti tehtyjä ehdotuksia olisi tuettava tarvittaessa rahavaroin.

Komission olisi toteutettava seuraavat konkreettiset toimet:

- EY:n ensisijaisten poliittisten tavoitteiden esittämiseen, selittämiseen ja laatimiseen tähtäviä pyrkimyksiä olisi lisättävä YK:n yhteydessä,
- EY:n edustusta ja panosta YK:n erityiselinten ja -järjestöjen eri hallintoelimissä sekä YK:n poliittisissa ja sääntömääräisissä elimissä olisi vahvistettava, ja EY:n olisi osallistuttava aktiivisemmin päätöksentekoa koskeviin keskusteluihin kyseisillä foorumeilla, ja
- henkilöresursseja koskevat vaatimukset olisi täytettävä erityisesti asian kannalta merkityksellisissä YK:n toimipaikoissa sijaitsevissa EY:n lähetystöissä, jos halutaan voimakkaammin korostaa aktiivisen, täysimääräisen YK:n erityiselinten ja -järjestöjen toimintaan osallistumisen turvaamista ja yhteistyön lisäämistä paikalla.

Tavoitteiden saavuttamiseksi täysimääräisesti kyseiset toimet edellyttävät unionin sisäisen toiminnan parempaa yhteensovittamista ja EY:n sekä jäsenvaltioiden kansainvälisissä yhteyksissä esittämien kantojen suurempaa johdonmukaisuutta EY:n perustamissopimuksen 180 artiklan määräysten mukaisesti. Tämä tiedonanto on ensimmäinen askel tähän suuntaan. Samanaikaisesti olisi tärkeää varmistaa jäsenvaltioiden pääkaupungeissa, Brysselissä ja

kansainvälisissä yhteyksissä määritettyjen kantojen suurempi johdonmukaisuus. Yhteensovittamisen lisääminen toimintaa edeltävällä tasolla neuvostossa ja jäsenvaltioissa sekä YK:n tuki komission osallistumisen vahvistamiseksi YK:n erityiselinten ja -järjestöjen työssä ovat siten ensisijaisen tärkeitä unionin uskottavuuden ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun alalla.

b) Toiminta – valtuuksien yhteensopivuus ja yhteistä etua koskevien toiminta-alojen määrittäminen

Tavoitteena olisi myös ennakoida YK:n toimintaa. Komissio aikoo siirtää painopisteen tapauskohtaisesta rahoituksesta ohjelmarahoitukseen. Tämä voitaisiin toteuttaa joko valitsemalla osia niistä YK:n ohjelmista, jotka sopivat EY:n omiin tukistrategioihin, ja/tai laatimalla selkeät yleiset poliittiset suuntaviivat tiettyjen tahojen kanssa tehtävää yhteistyötä varten. Tämä olisi toteutettava alakohtaisesti.

Komissio aikoo myös harkita rahoituksen myöntämistä YK:n rahastoille ja ohjelmille, minkä ansiosta ne voisivat keskittyä EY:n kannalta erityisen kiinnostavien keskeisten toimintavalmiuksiensa vahvistamiseen ja esiin tuomiseen.

Komission olisi toteutettava seuraavat konkreettiset toimet:

- YK-kumppaneiden valtuuksia, vahvuuksia ja heikkouksia olisi tutkittava, jotta selvitetäisiin niiden keskeisten toimintavalmiuksien yhteensopivuus EY:n toiminnan ensisijaisten tavoitteiden kanssa, jolloin yksilöitäisiin niin sanotut strategiset YK-kumppanit ja harkittaisiin siten kyseisten niin sanottujen strategisten YK-kumppaneiden keskeisten toimintavalmiuksien tukemista sekä lisättäisiin ohjelmarahoitusta kyseisten elinten hyväksi,
- vuoropuhelua niin sanottujen strategisten YK-kumppaneiden kanssa olisi lisättävä ohjelmasuunnittelua ja päätöksentekoa koskevissa kysymyksissä (mukaan luettuna erityisesti osallistuminen hallintoelinten toimintaan aktiivisena tarkkailijana ja merkityksellisten avunantajaryhmien kokouksiin),
- ohjelmarahoituksen ja yhteisrahoituksen asianmukainen muotoilu maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa lueteltujen strategioiden mukaisesti olisi turvattava, ja määrärahat olisi sisällytettävä monivuotisiin budjetoitiprosesseihin ennustettavuuden ja vakauden takaamiseksi,
- kyseisten suuntaviivojen toteuttaminen olisi sisällytettävä EU:n jäsenvaltioiden, muiden avunantajien ja monenvälisten elinten toiminnan yhteensovittamisen ja täydentävyyden lisäämiseen tähtäävään prosessiin,
- tiettyjen YK:n erityiselinten ja -järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä varten olisi laadittava selkeät toimintaa koskevat yleiset suuntaviivat,
- YK:n erityiselinten ja -järjestöjen kanssa tehtävää yhteistyötä koskevan puitesopimuksen toimintaa koskevia yleisiä suuntaviivoja olisi paranneltava, ja kaikkia YK:n erityiselimiä ja -järjestöjä olisi kannustettava liittymään niihin,
- Euroopan petostentorjuntavirastoa olisi tuettava tiiviimpien toimintayhteyksien luomisessa YK-kumppaneihin yhteisön rahoitukseen liittyvien petosten torjumiseksi ja havaitsemiseksi sekä petostapausten asianmukaisen seurannan varmistamiseksi, ja

- muiden YK-kumppaneiden hankkeiden rahoitusta olisi jatkettava tarvittaessa.

Jäsenvaltioiden tuki EY:n ja YK:n yhteistyön tehokkuuden lisäämiseksi kehitysyhteistyön ja humanitaarisen alan toiminnassa on ratkaisevan tärkeää: niiden tuki on avainasemassa sopivan oikeudellisen ja taloudellisen toimintaympäristön luomisen kannalta (erityisesti niiden sitoutuminen joustavamman varainhoitoasetuksen laatimiseen on merkittävä), samoin kuin niiden määrätietoiset pyrkimykset parantaa tietojenvaihtoa päätöksenteosta ja täytäntöönpanosta unionissa.

Lopuksi todettakoon, että komission uusi lähestymistapa voi onnistua ainoastaan, jos komissio voi luottaa YK:n aktiiviseen yhteistyöhön. Itse asiassa EY:n ja YK:n yhteistyön lisääminen päätöksenteossa ja toiminnassa kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun alalla edellyttää sitä, että YK lisää sisäisen toimintansa yhteensovittamista, keskittyy aihepiirikohtaisiin vahvuuksiinsa käynnissä olevien uudistustensa mukaisesti ja aloittaa neuvottelut oikeudellisesta sekä taloudellisesta yhteistyökehiksestä. Tähän liittyvät vuoropuhelun aloittaminen kiireellisesti ja rakentavasti yhteisön kanssa puitesopimuksen tarkistamisesta sekä tarkistuslauseketta ja tilinpäätösraportointia koskeva työ.

LIITE 1

1. YK:N PÄÄSIHTEERISTÖ JA SÄÄNTÖMÄÄRÄISET ELIMET

- YK:n pääsihteeristö (YK) – New York, USA
- YK:n yleiskokous (UNGA) ja komiteat – New York, USA
- Talous- ja sosiaalineuvosto (Ecosoc) – New York, USA ja Geneve, Sveitsi, sekä komiteat ja komissiot
- YK:n toimisto Genevessä (UNOG) – Geneve, Sveitsi
- YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimisto (UNHCHR) – Geneve, Sveitsi
- YK:n toimisto Nairobissa (UNON) – Nairobi, Kenia
- YK:n toimisto Wienissä (UNOV) – Wien, Itävalta
- Ulkoavaruusasioiden toimisto (OOSA) – Wien, Itävalta
- YK:n kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunta (UNCITRAL) – Wien, Itävalta
- YK:n projektipalvelujen toimisto (UNOPS) – New York, USA
- Afrikan talouskomissio (ECA) – Addis Abeba, Etiopia
- Euroopan talouskomissio (ECE) – Geneve, Sveitsi
- Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden talouskomissio (ECLAC) – Santiago, Chile
- Aasian ja Tyynenmeren alueen talous- ja sosiaalikomissio (ESCAP) – Bangkok, Thaimaa
- Länsi-Aasian talous- ja sosiaalikomissio (ESCWA) – Beirut, Libanon

2. RAHASTOT JA OHJELMAT

- YK:n lastenrahasto (UNICEF) – New York, USA
- YK:n kauppaja- ja kehityskonferenssi (UNCTAD) – Geneve, Sveitsi
- YK:n kehitysohjelma (UNDP) – New York, USA
- YK:n naisten kehitysrhasto (UNIFEM) – New York, USA
- YK:n vapaaehtoisohjelma (UNV) – Bonn, Saksa
- YK:n ympäristöohjelma (UNEP) – Nairobi, Kenia
- YK:n väestöraho (UNFPA) – New York, USA

- YK:n kansainvälinen huumevalvontaohjelma (UNDCP) – Wien, Itävalta
- Maailman elintarvikeohjelma (WFP) – Rooma, Italia
- YK:n Lähi-idässä olevien palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelin (UNRWA) – Gaza, Länsiranta ja Amman, Jordania
- YK:n asuinyhteisökeskus (UNCHS (Habitat)) – Nairobi, Kenia
- YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) – Geneve, Sveitsi
- YK:n yliopisto (UNU) – Tokio, Japani
- Kansainvälinen tutkimus- ja koulutusinstituutti naisten aseman parantamiseksi (INSTRAW) – Santo Domingo, Dominikaaninen tasavalta
- YK:n aseidenriisuntatutkimusinstituutti (UNIDIR) – Geneve, Sveitsi
- YK:n koulutus- ja tutkimuslaitos (UNITAR) – Geneve, Sveitsi
- Kansainvälinen ikääntymistä tutkiva laitos (INIA) – Valletta, Malta
- YK:n sosiaalisen kehityksen tutkimuslaitos (UNRISD) – Geneve, Sveitsi
- YK:n alueidenvälinen rikos- ja oikeustutkimuslaitos (UNICRI) – Rooma, Italia
- Kansainvälinen kauppakeskus (UNCTAD/WTO) – Geneve, Sveitsi

3. ERITYISJÄRJESTÖT

- Kansainvälinen työjärjestö (ILO) – Geneve, Sveitsi
- Kansainvälinen koulutuskeskus (ILO/ITC) – Torino, Italia
- YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO) – Rooma, Italia
- YK:n kasvatustieteiden, tiede- ja kulttuurijärjestö (UNESCO) – Pariisi, Ranska
- Kansainvälinen koulutustoimisto (IBE) – Geneve, Sveitsi
- Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO) – Montreal, Kanada
- Maailman terveysjärjestö (WHO) – Geneve, Sveitsi
- Maailman postiliitto (UPU) – Bern, Sveitsi
- Kansainvälinen pikatiedotusliitto (ITU) – Geneve, Sveitsi
- Maailman ilmatieteellinen järjestö (WMO) – Geneve, Sveitsi
- Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) – Lontoo, Yhdistynyt kuningaskunta
- Maailman henkisen omaisuuden järjestö (WIPO) – Geneve, Sveitsi

- Kansainvälinen maatalouden kehittämissrahasto (IFAD) – Rooma, Italia
- YK:n teollistamisjärjestö (UNIDO) – Wien, Itävalta
- Tieteen ja korkean teknologian kansainvälinen keskus (ICS) – Trieste, Italia

4. ITSENÄISET JÄRJESTÖT

- Kansainvälinen atomienergiajärjestö (IAEA) – Wien, Itävalta
- Maailman matkailujärjestö – Madrid, Espanja

LIITE 2: Alustava kartoitus aikaisemmasta ja tämänhetkisestä yhteistyöstä YK:n kehitys- ja humanitaarisen alan toimijoiden kanssa

YK:n elin tai erityisjärjestö	Perustehtävä	YK:n elimeen liittyvät EY:n ensisijaiset tavoitteet		Nykyiset rahoitusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt		Määrä (milj. euroa) (1)					EY:n edustus hallintoelimissä ⁷
		Kehitysyhteistyö	Humanitaariset asiat	Ohjelmat, hankkeet, toimintakehys		1992	1994	1997	1998	1999	
UNDP	Edistää ihmisten hyvinvoinnin kestävä kehitys	Hyvä hallinto, demokratian edistäminen, valmiuksien kehittäminen, köyhyyden poistaminen	–	Hankkeisiin perustuva rahoitus myöntämällä	Hankkeisiin perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä	0,8 (ECHO: 0,47)	1,1 (ECHO: 0,57)	25,2 (ECHO: 0)	22,4 (ECHO: 0,25)	70,1 (ECHO: 4,9)	Aktiivinen tarkkailija
UNFPA	Kehitysmaiden auttaminen lisääntymis-terveyteen ja väestöön liittyvissä kysymyksissä	Äitikuolleisuuteen ja perhesuunnitteluun liittyvät kysymykset	–	Hankkeisiin perustuva rahoitus myöntämällä	–	–	0,1	4,8	1,5	3,1	Tarkkailija
UNHCR	Pakolaisten suojeleminen ja auttaminen sekä kestäviin ratkaisuihin pyrkiminen	–	Suojelutehtävän tukeminen (2)	Hankkeisiin perustuva rahoitus myöntämällä	Hankkeisiin perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä	221 (ECHO: 78,4 KEH. YHT. PO: 3,9)	235,5 (ECHO: 177,3 KEH. YHT. PO: 6,8)	49,1 (ECHO: 31 KEH. YHT. PO: 18,1)	71,5 (ECHO: 51,3 KEH. YHT. PO: 20,2)	76 (ECHO: 84,3 KEH. YHT. PO: 0)	Tarkkailija EU:n toiminnan yhteensovittaminen vuotuista toimeenpanevan komitean kokousta varten (puheenjohtaja- valtion ja komission julkilausumien koordinoiti. Päätöimipaikka osallistuu toimeenpanevan komitean kokouksiin)
OCHA (UNDRO, DHA)	Humanitaaristen asioiden koordinoiti	–	OCHA:n katastrofiapu- toiminnan tukeminen	–	Hankkeisiin perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä (aiemmin vaikeuksia, koska OCHA kuului YK:n pääsihteeriistöön)	0,1 UNDRO 0,75 DHA	0,97 DHA	0,1 DHA	0,03 OCHA	0,44 OCHA	Tarkkailija
UNICEF	Tuki lasten pysyvän	Lasten terveys ja	–	Hankkeisiin perustuva	Hankkeisiin	4,7	11,8	17	17	20	Tarkkailija

⁷ Tässä sarakeessa esitetyt maininnat eivät vaikuta päätöksiin, joita aiotaan tehdä eri selvitysten perusteella. Aktiivisella tarkkailijalla tarkoitetaan hallintoelinten työskentelyyn osallistumista ja myötävaikuttamista, päätöksenteon edistäminen mukaan luettuna. Tarkkailijalla tarkoitetaan kokouksiin osallistumista ja menettelyistä tiedottamista päätöimipaikkaan.

	terveyden ja hyvinvoinnin kehittämiseksi	koulutus		rahoitus avustuksia myöntämällä	perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä	(ECHO: 12,3)	(ECHO: 11)	(ECHO: 6,8)	(ECHO: 14,8)	(ECHO: 15,7)	
WFP	Elintarvikeapu hätätapauksissa kehityksen vauhdittamiseksi ja	Elintarvikehäätäpu	Elintarvikehäätäpu	Vuotuiset ja kansalliset ohjelmat avustuksia myöntämällä	Hankkeisiin perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä	281,4 (ECHO: 37,8)	219,7 (ECHO: 47,2)	237 (ECHO: 24,4)	184 (ECHO: 18,3 KEH.YHT. PO: 154,7)		Etuoikeutettu tarkkailija (komission edustaja on johtokunnassa, ja komission läsnäolo katsotaan välttämättömäksi konsensuksen saavuttamiseksi)
UNCTAD/ ITC	Erityisesti kehitysmaiden kansainvälisen kaupan edistäminen	Kehitysmaiden yhdistäminen maailmantalouteen	–	Hankkeisiin perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä	–	1,6	1,8	3,8	3,5	–	Aktiivinen tarkkailija
UNEP	Kansainvälinen ympäristöalan yhteistyö	Kansainvälisten ympäristösopimusten täytäntöönpano Erityiskysymys: globalisaatio ja ympäristönsuojelu	–	–	–	0,1	–	–	2,0 (josta 1,6 yleis-sopimuksiin)	–	Aktiivinen tarkkailija
FAO	Normatiivinen työ ja toiminta maatalouden, elintarviketurvan, kalastuksen, metsänhoidon ja maaseudun kestävä kehityksen aloilla	Elintarviketurva, standardien vahvistaminen, luonnonvarojen kestävä hallinta, varojärjestelmää koskeva työ	Varojärjestelmää ja hätätilanteita koskeva työ	Vuotuiset ja kansalliset ohjelmat avustuksia myöntämällä	Hankkeisiin perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä	3,6	9,1	16	18	21	Jäsen
ITU	Kansainvälinen järjestö, jossa hallitukset ja yksityinen sektori yhteensovittavat toimintaansa maailmanlaajuisen tietoliikenneverkkojen ja -palvelujen alalla	Tietoliikenteen maailmanlaajuisen kehittämisen helpottaminen järjestämällä ja yhteensovittamalla teknistä yhteistyötä ja apua; tietoliikennestandardeja koskeva normatiivinen työ; radioviestinnän tehokkaan käytön turvaaminen	Valmiuksien kehittäminen, köyhyden poistaminen, hyvä hallinto	–	–	–	–	–	–	–	Aktiivinen tarkkailija
WIPO	Teollis- ja tekijänoikeuksien suoja	Kehitysmaiden avustaminen / Avustaminen pääsyyssä WTO:hon (TRIPS-sopimukset)	–	–	–	–	–	–	–	–	Tarkkailija
IMO	Yhteistyö kansainväliseen merikuljetukseen liittyvissä teknisissä asioissa	–	–	–	–	–	–	–	–	–	Tarkkailija

ILO	Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäminen, työvoimaa koskevien kansainvälisten yleissopimusten ja suositusten laatiminen sekä hyväksyminen	Perustyönormit	–	Hankkeisiin perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä	–	–	–	5	7,5	7,8	Aktiivinen tarkkailija
WHO	Pyrkimys kaikkien kansojen mahdollisimman korkeaan terveystasoon	Tartuntatauti- ja muiden tautien ehkäisy, eriarvoisuuksien vähentäminen terveysasioissa	Rokotus- kampanjoiden tukeminen	–	Hankkeisiin perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä	– (ECHO: 0,0)	– (ECHO: 1,5)	1,7 (ECHO: 0,38)	4,4 (ECHO: 1,4)	4,5 (ECHO: 6,7)	Aktiivinen tarkkailija
ICAO	Kansainvälisen siviili-ilmailun kehittäminen	–	–	–	–	–	–	0,1	–	–	Tarkkailija
UNESCO	Rauhan ja turvallisuuden lisääminen edistämällä kansojen välistä yhteistyötä koulutuksen, tieteen ja kulttuurin aloilla	Koulutus	–	Hankkeisiin perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä	–	–	–	0	0,003	0	Tarkkailija
UNIDO	Kehitysmaiden teollisen kehityksen edistäminen ja tukeminen	Standardointi / Montrealin pöytäkirjan täytäntöönpano	–	–	–	0	0	0	0	0	Tarkkailija
IFAD	Nälän ja köyhyyden torjunta kehitysmaiden maaseutualueilla	Elintarviketurva ja köyhyyden lievittäminen	–	Tulevaisuudessa vuotuiset ja kansalliset ohjelmat avustuksia myöntämällä	–	0	0	0	0	0	Tarkkailija
UNRWA	Palestiinalaispakolaisten avustus- ja työelin	Elintarviketurva ja köyhyyden lievittäminen	Elintarvikeapu	Vuotuiset ohjelmat avustuksia myöntämällä	Hankkeisiin perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä	– (ECHO: 0)	12,6 (ECHO: 0,45)	0,6 (ECHO: 0,6)	1 (ECHO: 1,02)	0 (ECHO: 0)	Tarkkailija
UNDCP	Päätöksentekoelein kansainväliseen huumeiden torjuntaan liittyvissä kysymyksissä	Huumeiden torjunta (huumeiden esiasteet) / Yhteistyö huumeiden torjunnassa / Vaihtoehtoinen kehitys	–	Hankkeisiin perustuva rahoitus avustuksia myöntämällä	–	–	–	0,37	3,4	1,4	Aktiivinen tarkkailija

(1) Tietoja ei saatavilla.