



EUROOPAN
KOMISSIO

EUROOPAN UNIONIN ULKOASIOIDEN JA
TURVALLISUUSPOLITIIKAN KORKEA
EDUSTAJA

Bryssel 25.5.2011
KOM(2011) 303 lopullinen

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

Uusi strategia muutostilassa olevia naapurimaita varten

{SEK(2011) 637 lopullinen}
{SEK(2011) 638 lopullinen}
{SEK(2011) 639 lopullinen}
{SEK(2011) 640 lopullinen}
{SEK(2011) 641 lopullinen}
{SEK(2011) 642 lopullinen}
{SEK(2011) 643 lopullinen}
{SEK(2011) 644 lopullinen}
{SEK(2011) 645 lopullinen}
{SEK(2011) 646 lopullinen}
{SEK(2011) 647 lopullinen}
{SEK(2011) 648 lopullinen}
{SEK(2011) 649 lopullinen}
{SEK(2011) 650 lopullinen}
{SEK(2011) 651 lopullinen}
{SEK(2011) 652 lopullinen}

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

Uusi strategia muutostilassa olevia naapurimaita varten

Euroopan unionin (EU) itä- ja eteläpuolella sijaitsee 16 maata¹, joiden toiveilla ja tulevaisuudella on meille välitöntä ja suurta merkitystä. Viimeaikaiset tapahtumat ovat olleet tästä tärkeä muistutus ja nostaneet valokeilaan ne yhteiset haasteet, joita meillä on naapureidemme kanssa. Pitkään vallassa olleiden sortohallintojen kaatuminen Egyptissä ja Tunisiassa, sotilaallisen konfliktin jatkuminen Libyassa, tuoreet väkivaltaiset tukahduttamistoimet Syyriassa, jatkuva sorto Valko-Venäjällä ja pitkittyneet konfliktit muun muassa Lähi-idässä pakottavat EU:n tarkastelemaan suhdettaan naapureihinsa uudesta näkökulmasta. Lisäksi on syytä tukea eräiden naapurimaiden ottamia, toivoa herättäviä edistysaskeleita, joista esimerkkeinä mainittakoon uudistukset Moldovan tasavallassa, assosiaatiosopimuksesta Ukrainan kanssa käytävät neuvottelut sekä Marokon ja Jordanian ilmoittamat perustuslakiuudistukset. Lissabonin sopimuksen myötä EU voi tehostaa ulkopoliittikkaansa: yhteistyö naapurimaiden kanssa voidaan nyt laajentaa kattamaan kaikki mahdolliset asiat yhtenäisellä ja aiempaa tuloksellisemmalla tavalla. Tämä oli yksi keskeinen syy Euroopan naapuruuspolitiikan uudelleentarkastelulle, joka aloitettiin kesällä 2010 kumppanimaita ja muita sidosryhmiä kuullen. Viimeaikaiset tapahtumat eteläisen Välimeren maissa ovat tehneet tästä uudelleentarkastelusta entistä akuutimman; EU:n on tartuttava näihin käännteentekeviin haasteisiin naapurialueillaan.

Vuodesta 2004 harjoitetulla Euroopan naapuruuspolitiikalla on edistetty monenlaisia tärkeitä aloitteita varsinkin kaupan ja talouden aloilla. Niiden avulla EU ja sen naapurit ovat voineet vahvistaa keskinäisiä suhteitaan lähes kaikilla politiikan aloilla energiasta koulutukseen ja liikenteestä tutkimukseen, ja niiden puitteissa harjoitetaan vaihtoa ja yhteistyötä. EU on lisännyt avun määrää ja kohdentaa sen paremmin. Suhteen molemmissa päissä on kuitenkin parantamisen varaa. Viimeaikaiset tapahtumat ja uudelleentarkastelun tulokset ovat osoittaneet, että EU:n tuki naapurimaiden poliittisille uudistuksille ei ole ollut erityisen tuloksellista. Kanssakäynti nopeasti kehittyvien kumppaneiden kanssa ja niiden uudistustarpeet edellyttävät lisää joustoa ja räätälöityjä ratkaisuja riippumatta siitä, onko kyseessä nopea vallanvaihto vai pitkittynyt uudistus- ja demokratisoimisprosessi. Koordinointi EU:n, sen jäsenvaltioiden ja tärkeimpien kansainvälisten kumppaneiden kesken on avainasemassa, ja sitä voidaan parantaa.

EU:n ja sen naapurustossa sijaitsevien maiden ja yhteiskuntien välisen kumppanuuden lujittamiseen tarvitaan uusi lähestymistapa, jonka tavoitteina on toimivien demokratioiden rakentaminen ja vakiinnuttaminen, kestävä talouskasvu ja rajat ylittävien yhteyksien hallinta.

Jäsenvaltioiden pitäisi sitoutua Euroopan naapuruuspolitiikkaan niin, että ne sovittavat omat kahdenväliset pyrkimyksensä tukemaan naapuruuspolitiikan poliittisia yleistavoitteita. Myös Euroopan parlamentilla on tärkeä tehtävä joidenkin naapuruuspolitiikan keskeisten

¹ Euroopan naapurialueeseen kuuluvat Algeria, Armenia, Azerbaidžan, Egypti, Georgia, Israel, Jordania, Libanon, Libya, Marokko, miehitetty palestiinalaisalueet, Moldovan tasavalta, Syyria, Tunisia, Ukraina ja Valko-Venäjä.

tavoitteiden toteutumisen tukemisessa. Lisäksi naapurisuuspolitiikan pitäisi kannustaa koko kansainvälistä yhteisöä tukemaan demokratiaa sekä taloudellista ja sosiaalista kehitystä alueella.

Kumppanuus naapureidemme kanssa hyödyttää molempia osapuolia. EU on useimpien naapureidensa tärkein kauppakumppani. Talouden kestävä kehitys ja työpaikkojen luominen kumppanimaissa hyödyttävät myös EU:ta. Samoin ihmisten hallittu liikkuminen on koko alueen etu, koska opiskelijoiden, työntekijöiden ja matkailijoiden liikkuvuus helpottuu ja laitton muuttoliike ja ihmiskauppa vastaavasti vaikeutuvat. EU:n ja sen naapureiden aktiivinen toiminta esimerkiksi koulutuksessa, sosiaaliturvajärjestelmien kehittämisessä ja modernisoinnissa sekä naisten oikeuksien ajamisessa tukee merkittäväällä tavalla osallistavaa kasvua ja työpaikkojen luomista, jotka molemmat ovat yhteisiä tavoitteita.

Uuden lähestymistavan on perustuttava molemminpuoliseen vastuuseen ja sitoutumiseen ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion yleismaailmallisiin arvoihin. Sen lähtökohtana on nykyistä paljon pidemmälle viety erilaistuminen: kukin kumppanimaa voi kehittää EU-kytköksiään omien toiveidensa, tarpeidensa ja kykyjensä mukaan. Niille eteläisille ja itäisille naapureille, joilla on riittävästi valmiuksia ja kiinnostusta, uusi lähestymistapa tarkoittaa myös tiiviimpää taloudellista yhdentymistä ja poliittista yhteistyötä hallitustavan uudistamisessa, turvallisuudessa ja konfliktien ratkaisemisessa mukaan lukien yhteisen edun mukaiset aloitteet kansainvälisillä foorumeilla. Eteläisen Välimeren maille komissio ja korkea edustaja ovat jo esittäneet ehdotuksensa demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtääväksi kumppanuudeksi².

Uuden lähestymistavan tavoitteena on

- (1) lisätä tukea kumppaneille, jotka pyrkivät rakentamaan kestäväen syvädemokratian – äänioikeus yhdistettynä ilmaisunvapauteen, oikeuteen perustaa kilpailevia puolueita ja riippumattomaan oikeudenkäyntiin, vastuuvollisten poliisi- ja asevoimien takaama turvallisuus sekä pätevä ja korruptiosta vapaa virkamieskunta ja mahdollisuus asioida sen yksittäisten jäsenten kanssa – ja kunnioittamaan muita kansalais- ja ihmisoikeuksia, esimerkiksi ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapautta, jotka monille eurooppalaisille ovat itsestäänselvyyksiä;
- (2) tukea osallistavaa talouskehitystä, jotta EU:n naapurit voivat käydä kauppaa, investoida ja kasvaa kestäväällä tavalla ja siten kaventaa sosiaalista ja alueellista epätasa-arvoa, luoda työpaikkoja ja nostaa kansalaistensa elintasoja;
- (3) vahvistaa Euroopan naapurisuuspolitiikan kahta alueellista – itäinen kumppanuus ja eteläinen Välimeri – ulottuvuutta, jotta voimme kehittää alueellisia aloitteita, jotka johdonmukaisesti täydentävät ja lujittavat kahdenvälistä yhteistyötämme esimerkiksi kaupan, energian, liikenteen, muuttoliikkeen ja liikkuvuuden aloilla;
- (4) tarjota mekanismit ja välineet näiden tavoitteiden toteuttamiseksi.

Kumppanuutta kehitetään kunkin naapurin tarpeiden, kykyjen ja uudistustavoitteiden perusteella. Osa kumppaneista voi haluta edetä pidemmälle yhdentymiskehityksessään, mikä edellyttää suurempaa mukautumista EU:n politiikkoihin ja sääntöihin. Tämä puolestaan johtaa asteittain taloudelliseen yhdentymiseen EU:n sisämarkkinoihin. EU ei pyri sanelemaan poliittisten uudistusten mallia tai toteutustapaa, mutta pitää kiinni siitä, että kunkin

² KOM(2011) 200, 8.3.2011.

kumppanimaan uudistusprosessi ilmentää selkeää sitoutumista yleismaailmallisiin arvoihin, joille uudistettu lähestymistapa perustuu. Aloitteen halutaan tulevan kumppanilta, ja EU:n tuki sovitetaan tapauskohtaisesti.

EU:n lisätuki naapureilleen on ehdollista ja riippuu edistymisestä demokratian rakentamisessa ja vakiinnuttamisessa sekä oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisessa: mitä useampia sisäisiä uudistuksia maa toteuttaa ja mitä nopeammin, sitä enemmän se saa tukea EU:lta. Lisätukea annetaan monessa muodossa, muun muassa lisäämällä sosiaalista ja taloudellista kehitystä tukevaa rahoitusta, laajentamalla institutionaalisten rakenteiden kokonaisvaltaisia kehittämissuunnitelmia, parantamalla markkinoille pääsyä, lisäämällä Euroopan investointipankin (EIP) investointitukea ja helpottamalla liikkuvuutta. Nämä etuuskohteluseritykset räätälöidään kunkin maan tarpeisiin alueellinen konteksti huomioon ottaen. Niissä huomioidaan myös se, että todellisten uudistusten alkuvaiheen kustannukset ovat usein korkeat. Päätettäessä maakohtaisista määrärahoista vuodeksi 2014 ja sen jälkeen otetaan huomioon vuotuisiin edistymiskertomuksiin kirjattu kumppaneiden edistyminen uudistusten toteuttamisessa vuosina 2010–2012. Niiden maiden osalta, jotka eivät ole toteuttaneet uudistuksia, EU tarkastelee rahoituksen määrää uudelleen ja mahdollisesti leikkaa sitä.

EU aikoo jatkaa politiikka, jonka mukaisesti se rajoittaa kanssakäymistään ihmisoikeuksia ja demokratian periaatteita rikkovien hallitusten kanssa muun muassa ottamalla käyttöön kohdennettuja pakotteita ja muita poliittisia toimenpiteitä. Tällaisia toimenpiteitä toteuttaessaan EU ei pelkää jatkua tuen antamista kansalaisyhteiskunnalle vaan lisää sitä entisestään. Tällaista eriytetympää lähestymistapaa soveltaessaan EU huolehtii siitä, että kanavat vuoropuhelun käymiseen hallitusten, kansalaisyhteiskunnan ja muiden sidosryhmien kanssa pysyvät auki. Samanaikaisesti EU varmistaa, että sen resursseilla tuetaan naapuruuspolitiikan keskeisiä tavoitteita molemminpuolisen vastuun periaatteen mukaisesti.

Resursseilla, jotka EU ja sen kansainväliset yhteistyökumppanit osoittavat naapurialueiden demokratiaan siirtymisen tukemiseen, on voitava kattaa sekä välittömät ja kiireelliset tarpeet että keskipitkän ja sitä pidemmän aikavälin vaatimukset.

1. TUKI SYVÄDEMOKRATIAAN SIIRTYMISELLE

Aiomme

- mukauttaa EU:n kumppaneilleen antaman tuen määrän siihen, miten ne edistyvät poliittisissa uudistuksissa ja syvädemokratian rakentamisessa.

1.1. Syvädemokratian tukeminen

Toimiva demokratia, ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaate ovat EU:n ja sen naapureiden välisen kumppanuuden kulmakivet. Poliittisille uudistuksille ei ole valmista mallia tai toteutustapaa. Vaikka uudistukset toteutetaan eri tavoin eri maissa, **kestävän syvädemokratian** rakentamisessa on kuitenkin useita yhteisiä nimittäjiä, ja prosessi edellyttää hallituksilta vahvaa ja pysyvää sitoutumista. Yhteisiä tekijöitä ovat

- vapaat ja rehelliset vaalit,
- yhdistymis-, ilmaisun- ja kokoontumisvapaus sekä tiedonvälityksen vapaus,
- oikeusvaltioperiaate, jonka toteutumista valvoo riippumaton oikeuslaitos, ja oikeus puolueettomaan tuomioistuimeen,
- korruption torjunta,

- turvallisuusalan ja lainvalvonnan (myös poliisin) uudistaminen ja asevoimien ja turvallisuusjoukkojen demokraattinen valvonta.

Näihin yhteisiin nimittäjiin perustuvat uudistukset eivät ainoastaan vahvista demokratiaa vaan auttavat luomaan edellytykset kestävälle ja osallistavalle talouskasvulle, joka puolestaan edistää kauppaa ja investointeja. Ne ovat tärkeimmät kriteerit, joiden perusteella EU arvioi edistymistä ja mukauttaa tuen määrän.

1.2. Kumppanuus yhteiskuntien kanssa

Aiomme

- solmia kumppanuuden kunkin naapurimaan kanssa ja tehdä EU:n tuen saamisesta helpompaa kansalaisjärjestöille erityisen kansalaisyhteiskuntavälineen avulla;
- tukea eurooppalaisen demokratia-rahaston perustamista puolueiden, valtiosta riippumattomien rekisteröimättömien järjestöjen, ammattiliittojen ja muiden työmarkkinaosapuolten avuksi;
- edistää sähköisen viestintätekniiikan käyttöä ja tiedonvälityksen vapautta tukemalla kansalaisjärjestöjen esteetöntä pääsyä internetiin;
- tehostaa ihmisoikeuksista käytävää vuoropuhelua.

Aktiivinen kansalaisyhteiskunta antaa kansalaisille valmiudet ilmaista huolenaiheensa, osallistua politiikantekoon ja vaatia hallituksia tilille. Se voi myös osaltaan varmistaa, että talouskasvusta tulee osallistavampaa. Avainasemassa kansalaisyhteiskunnan toteutumisen kannalta on ilmaisun-, yhdistymis- ja kokoontumisvapauden takaaminen. Toisena haasteena on helpottaa sellaisten demokraattisten puolueiden syntymistä, jotka edustavat yhteiskunnassa vallitsevaa näkemysten kirjoa ja erilaisia lähestymistapoja ja jotka näin ollen voivat kilpailla vallasta ja kansan kannatuksesta. Kansalaisyhteiskunnan ja moniarvoisuuden edistämiseen liittyvä haaste koskee kaikkia naapurimaita, mutta se on erityisen ajankohtainen maissa, joissa poliittinen tilanne muuttuu nopeasti tai joissa sortohallinnot jatkavat moniarvoisuuden ja moninaisuuden tukahduttamista.

Korkea edustaja ja komissio kannattavat **eurooppalaisen demokratia-rahaston**³ perustamista tilanteen ratkaisemiseksi ja demokraattista muutosta maissaan ajavien poliittisten toimijoiden (erityisesti puolueiden, valtiosta riippumattomien rekisteröimättömien järjestöjen, ammattiliittojen ja muiden työmarkkinaosapuolten) tukemiseksi. Rahastolla pyritään lisäämään EU:n, sen jäsenvaltioiden ja useiden alalla jo toimivien suurien eurooppalaisten poliittisten säätiöiden toiminnan painoarvoa ja johdonmukaisuutta.

Kansalaisyhteiskunnalla on keskeinen rooli naisen oikeuksien edistämisessä, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden lisäämisessä, vähemmistöjen kunnioittamisessa sekä ympäristönsuojelussa ja luonnonvarojen käytön optimoinnissa. EU tukee tätä valtiosta riippumattomien toimijoiden suurempaa poliittista roolia solmimalla kumppanuuksia yhteiskuntien kanssa, auttamalla kansalaisjärjestöjä kehittämään niiden valmiuksia ajaa asioita ja valvoa uudistuksia samoin kuin niiden roolia EU:n ohjelmien täytäntöönpanossa ja

³ Vaikka rahaston tavoitteet ja sen varainhoitoa ja hallinnointia koskevat säännöt eroavat muista demokratisaatiivälineistä, perimmäisenä tavoitteena on lisätä synergioita ja yhdenmukaisuutta.

arvioinnissa. Kumppanimaissa sijaitsevat EU:n edustustot pyrkivät saamaan niiden hallitukset ja kansalaisyhteiskunnan käymään suunnitelmallista vuoropuhelua yhteistyönsä tärkeimmistä aloista. EU:n rahoitus tällaisille toimille voitaisiin hoitaa perustamalla erityinen **kansalaisyhteiskuntaa tukeva naapuruuspolitiikan väline**.

Tiedonvälityksen ja -saannin vapaus on yksi toimivan demokratian perustekijöistä. Sosiaaliset verkot ja uusi tekniikka ovat nekin avainasemassa demokraattisia muutoksia ajettaessa. EU:n tukea on jo saatavilla demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta rahoitusvälineestä. Muitakin välineitä voidaan ottaa käyttöön, jotta EU voi tarvittaessa auttaa kansalaisjärjestöjä tai yksittäisiä kansalaisia internetin, muun sähköisen viestintätekniikan sekä riippumattomien tiedotusvälineiden (lehdistö, radio ja televisio) esteettömässä käytössä.

On erittäin tärkeää sitoutua **ihmisoikeuksiin ja perusvapauksiin** monen- ja kahdenvälisillä sopimuksilla. Sitoumukset ja teot eivät kuitenkaan aina kohtaa. Kaikkien keskeisten kansainvälisten ja alueellisten asiakirjojen ratifiointin ja niiden täysimääräisen noudattamisen olisi oltava kumppanuutemme kivijalka. Tähän kuuluu myös vahva sitoutuminen sukupuolten tasa-arvon edistämiseen ottaen huomioon naisten keskeisen roolin viimeaikaisissa tapahtumissa eteläisellä naapurialueellamme, kaikenlaisen syrjinnän torjumiseen, uskonnonvapauden kunnioittamiseen sekä pakolaisten ja kansainvälistä suojelua nauttivien henkilöiden suojeluun. **Ihmisoikeuksista käytävän vuoropuhelun** vahvistaminen mahdollistaa alalla annettujen sitoumusten valvonnan ja ihmisoikeusrikkomuksiin puuttumisen. Euroopan neuvoston kanssa tehtävän yhteistyön tehostaminen voisi sekkin osaltaan parantaa sitoumusten noudattamista.

Parlamentit voivat luoda yhteyksiä yhteiskuntien välille. Euroopan parlamentin ja itäisen kumppanuuden maiden parlamenttien yhteinen parlamentaarinen edustajakokous (Euronest), parlamentaarinen Euro–Välimeri-edustajakokous sekä Euroopan parlamentin ja kumppanimaiden parlamenttien yhteiset sekavaliokunnat tarjoavat päätöksentekijöille tärkeän foorumin vuoropuhelun käymiseen ja keskinäisen ymmärryksen lisäämiseen. Parlamentin jäsenillä voi olla tärkeä rooli uudistusten tehostamisessa ja naapuruuspolitiikan maakohtaisiin toimintaohjelmiin sisältyvien sitoumusten seurannassa mukaan lukien tärkeät poliittiset kysymykset ja ihmisoikeuskysymykset.

1.3. Poliittisen yhteistyön ja turvallisuusyhteistyön tehostaminen

Aiomme

- tehostaa EU:n roolia pitkittyneiden selkkausten ratkaisemisessa;
- tehostaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja EU:n muita välineitä niitä yhdistämällä;
- edistää keskeisiin turvallisuuskysymyksiin liittyviä yhteisiä toimia naapuruuspolitiikan kumppaneiden kanssa kansainvälisillä foorumeilla.

Lissabonin sopimus suo EU:lle ainutlaatuisen tilaisuuden tehostaa toimintaansa. Suurinta merkitystä sillä on nimenomaan naapurialueillamme. Haasteeseen tarttuminen edellyttää kuitenkin, että EU:n ja jäsenvaltioiden politiikat sovitetaan yhteen aiempaa paljon tiiviimmin, jotta niistä välittyisi yhteinen viesti ja jotta toimia yhdenmukaistamalla päästäisiin parempiin tuloksiin. EU:n välineet ja politiikat ovat tuloksellisia vain, jos jäsenmaat tukevat niitä omilla

politiikoillaan. Kurssia on pakko muuttaa, mikäli haluamme tehdä naapurustostamme turvallisemman ja suojella omia etujamme.

Pitkittyneiden konfliktien jatkuminen eräissä kumppanimaissa on vakava turvallisuusuhka koko alueelle. Jatkuva epävakaus vaikuttaa suoraan EU:n geopoliittisiin ja taloudellisiin etuihin sekä turvallisuusetuihin. Israelin ja Palestiinan välinen pattitilanne ja muut konfliktit Lähi-idässä, Etelä-Kaukasiassa, Moldovan tasavallassa ja Länsi-Saharassa koskettavat isoja väestöryhmiä, ruokkivat radikalismia, kuluttavat paikallisia ja kansainvälisiä resursseja ja jarruttavat uudistuksia.

EU pyrkii aktiivisesti ratkaisemaan useimpia näistä konflikteista. Se on osa Lähi-idän kvartettia, on yksi rauhaan ja turvallisuuteen Georgiassa tähtäävien Geneven neuvottelujen puheenjohtajista ja osallistuu tarkkailijana Moldovan tasavallassa sijaitsevan Transnistrian konfliktista käytäviin ”5+2”-neuvotteluihin. Lisäksi se olisi valmis liittymään sellaisiin kokoonpanoihin, joissa se ei ole vielä edustettuna, esimerkiksi Vuoristo-Karabahin konfliktia sovittelevan, Etyjin alaisuudessa toimivan Minskin ryhmän työskentelyyn. EU aikoo lisätä tukeaan luottamusta lisääville toimille ja irtaantumaan pyrkiville alueille suunnatuille sovitteleville toimille, konflikteihin liittyville kansainvälisille pyrkimyksille ja rakenteille ja mahdollisten ratkaisujen täytäntöönpanolle. Se aikoo vastustaa jatkossakin sellaisia rajamuutoksia, jotka ovat tulosta sotilaallisen voiman käytöstä. Monia niistä välineistä, joita käytämme kaikkialla naapurialueillamme taloudellisen yhdentymisen ja alakohtaisen yhteistyön edistämiseen, voitaisiin käyttää myös luottamuksen lisäämiseen ja konfliktien ratkaisemiseen liittyvien tavoitteiden tukemiseen. EU on valmis laatimaan yhdessä kansainvälisten järjestöjen ja tärkeimpien kumppaneidensa kanssa suunnitelmat konfliktinjälkeisten olojen normalisointia varten. Suunnitelmat voisivat toimia konfliktinratkaisun lisäkannustimena, koska ne auttaisivat näkemään, mitä konkreettista hyötyä rauhanomaisista ratkaisuista seuraa.

Siellä missä EU:lla on jo kenttätoimintaa, esimerkiksi tarkkailuoperaatio Georgiassa, rajavalvonnan avustusoperaatio Moldovan tasavallan ja Ukrainan rajalla ja poliisioperaatio ja rajavalvonnan avustusoperaatio Rafahissa, on tarkoitus ryhtyä lisätoimiin kyseisen toiminnan ja uudistusten edistämisyhtymien välisen synergian hyödyntämiseksi. EU aikoo erityisesti tukea kumppanimaiden pyrkimyksiä uudistaa oikeuslaitoksensa ja turvallisuusjärjestelmänsä tarjoamalla niille oikeusvaltio-operaatioita tai muita kumppaneiden hyödylliseksi katsomia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) välineitä.

EU aikoo hyödyntää Lissabonin sopimuksen määräyksiä täysipainoisesti käsitellessään muita kuin konfliktien ratkaisuun välittömästi liittyviä turvallisuusuhkia ja erityisiä yhteisiä etuja, kuten energia- ja resurssivarmuutta, ilmastonmuutosta, asesulkua sekä kansainvälisen terrorismin, rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden ja huumeiden torjuntaa. Tarkoituksena on toteuttaa naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvien kumppanimaiden kanssa yhteisiä toimia kansainvälisillä foorumeilla (YK, kansainväliset konferenssit jne.) YUTP-asioissa ja muissa maailmanlaajuisissa kysymyksissä.

2. TUKI KESTÄVÄLLE TALOUDELLISELLE JA SOSIAALISELLE KEHITYKSELLE

Aiomme

- tukea kumppanimaita harjoittamaan politiikkoja, joilla tavoitellaan vahvempaa, kestäväää ja osallistavampaa kasvua, kehitetään mikroyrityksiä sekä pieniä ja

keskisuuria (pk-) yrityksiä ja luodaan työpaikkoja;

- vahvistaa teollisuusyhteistyötä ja tukea liiketoimintaympäristön parannuksia;
- auttaa järjestämään investointien edistämistapahtumia;
- edistää unionin pk-yritysten suoria investointeja ja mikroluottoja;
- hyödyntää aluekehityksen pilottiohjelmiä alueiden välisten taloudellisten erojen kaventamisessa;
- ottaa käyttöön maatalouden ja maaseudun kehittämisen pilottiohjelmiä;
- tehostaa makrotalouspolitiikasta käytävää vuoropuhelua niiden kumppaneiden kanssa, jotka ovat talousuudistuksissaan kaikkein pisimmällä;
- parantaa makrotaloudellisen tuen tuloksellisuutta rationalisoimalla kyseisen välineen päätöksentekoprosessia;
- tehostaa työllisyys- ja sosiaalipolitiikasta käytävää vuoropuhelua.

2.1. Kestävä talouskasvu ja työpaikkojen luominen

Naapurialueidemme taloudelliset ja yhteiskunnalliset haasteet ovat valtavat. Useissa naapurustomme maissa köyhyys on yleistä, elinajanodote usein alhainen, nuorisotyöttömyys korkea ja naisten osallistuminen politiikkaan ja talouselämään vähäistä. Luonnon pääoma on uhattuna, ja elintarvikkeiden ja energian hintojennoususta on ollut vakavia seurauksia koko alueelle. Useimpien kumppanimaiden talous on heikko ja yksipuolinen, mikä ylläpitää niiden alttiutta talouden ulkoisille häiriöille. Kiireellisiä tavoitteita ovat näin ollen työpaikkojen luominen, kasvun vauhdittaminen, sosiaaliturvan parantaminen ja viimeaikaisten kriisien koettelemien alojen (esim. matkailu) elvyttäminen. Näihin haasteisiin on tartuttava, jos halutaan taata poliittisten uudistusten kestävyys. Näin toimimalla voidaan edistää myös vuosituhannen kehitystavoitteiden toteutumista. Heikko kasvu, kasvava työttömyys ja rikkaiden ja köyhien välisen kuilun syveneminen ovat omiaan ruokkimaan epävakautta.

Naapuruuspolitiikalla kumppanimaita kannustetaan jatkossakin harjoittamaan politiikkaa, jonka tavoitteena on vahvempi ja osallistavampi kasvu. Siihen kuuluu tuki pyrkimyksille parantaa liiketoimintaympäristöä (esim. yksinkertaistamalla menettelyjä ja vastaamalla pk-yritysten tarpeisiin) ja työllistettävyyttä. Kumppanimaiden yrityksillä lisätä oikeusvaltioperiaatteen noudattamista ja torjua korruptiota on myönteisiä vaikutuksia myös liiketoimintaympäristöön, koska suorien ulkomaisten sijoitusten tekeminen ja teknologian siirto helpottuvat, mikä puolestaan lisää innovointia ja työpaikkoja. EU aikoo kiinnittää erityistä huomiota poliittisesta murroksesta toipuvien maiden tilanteeseen auttamalla järjestämään **sijoittajien konferenssien** kaltaisia aloitteita, joiden tarkoituksena on selkeyttää sijoitustoiminnan kansallisia painopisteitä ja lisätä sijoittajien luottamusta. **Investointisuojan parantaminen** olisi voimakas signaali sijoittajien ja elinkeinonharjoittajien puoleen. Komissio aikoo selvittää vaihtoehtoja oikeusvarmuuden tarjoamiseksi sijoittajille naapurimaissa.

Komissio aikoo keskustella myös EIP:n ja muiden sidosryhmien kanssa **Euroopan investointirahaston (EIR)**⁴ mahdollisesta roolista kumppanimaissa tarkoituksena myöntää lisätukea pk-yrityksille. Lisäksi komissio tarkastelee eri toimenpiteitä, muun muassa **takuita**, keinona edistää EU:n pk-yritysten suoria sijoituksia ja mikroluottoja.

Komissio voi myötävaikuttaa korkean työttömyyden ja köyhyyden lievittämiseen **maataloutta ja maaseudun kehittämistä tukevilla pilottiohjelmilla** sekä aluekehityksen pilottiohjelmilla, joissa hyödynnetään EU:n laajamittaista kokemusta kyseisiltä aloilta.⁵

Aluekehitysohjelmilla voidaan pyrkiä korjaamaan alueiden välistä taloudellista eriarvoisuutta, joka heikentää yksittäisen maan talouden kokonaiskapasiteettia. Nykyisillä pilottiohjelmilla itäisen kumppanuuden jäseniä autetaan löytämään tarkoituksenmukaiset rakenteet ja toiminnot, joilla ne voivat vastata näihin haasteisiin omalla alueellaan ja tarvittaessa yhdessä rajanaapureidensa kanssa. Samanlaista lähestymistapaa kokeillaan EU:n eteläisellä naapurialueella.

Poliittista vuoropuhelua makrotalouden hallinnasta ja julkisen talouden kestävydestä on tarkoitus jatkaa. Tätä **makrotaloudellista vuoropuhelua** tehostetaan niiden kumppanien kanssa, jotka menevät pisimmälle taloutensa yhdistämisessä EU:n talouteen, ja se perustuu makrotalouspolitiikan ja keskeisten rakenneuudistusten tarkasteluun. Sen ohella on tarkoitus tehostaa **työllisyys- ja sosiaalipolitiikasta** käytävää vuoropuhelua.

Makrotalouden tukivälinettä voidaan käyttää kumppanimaiden auttamiseen lyhyen aikavälin maksutaseongelmien ratkaisemisessa. Lyhyellä aikavälillä sillä voidaan parhaiten auttaa niitä maita, jotka yrittävät selviytyä viimeaikaisten poliittisten mullistusten välittömistä taloudellisista ja sosiaalisista vaikutuksista. Komissio aikoo tehdä ehdotuksen puiteasetukseksi, jotta makrotaloustukeen liittyvä päätöksentekoprosessi saataisiin tehokkaammaksi, tukivälineen oikeusperusta läpinäkyvämmäksi ja osa tuen myöntämiskriteereistä nykyistä selkeämmiksi.

2.2. Tiiviimmät kauppasuhteet

Aiomme

- neuvotella pitkälle menevistä ja laaja-alaisista vapaakauppa-alueista halukkaiden ja kyvykkäiden kumppanien kanssa;
- jatkaa kaupan alan myönnötyksiä varsinkin niillä aloilla, joilla on eniten potentiaalia vauhdittaa kumppanimaiden talouksia.

Valtaosalle naapureistamme EU on niiden tärkein vienti- ja tuontimarkkina-alue. Tavaroiden ja palvelujen kauppa piristää talouskasvua, parantaa kilpailukykyä ja tukee talouden elpymistä. Siksi onkin äärimmäisen tärkeää, että sovimme kunkin kumppanin kanssa

⁴ Rahastolla on kokemusta riskirahoituksen myöntämisestä pk-yrityksille EU:ssa ja laajentumismaissa sekä laaja yrityskontaktien verkosto. Se on siksi etulyöntiasemassa edistettäessä EU:n pk-yritysten sijoituksia kumppanimaissa.

⁵ Tiedonantoon *Demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävä kumppanuus eteläisen Välimeren maiden kanssa* (KOM(2011) 200) sisältyvää, maataloutta ja maaseudun kehittämistä tukevaa Euroopan naapuruuspolitiikan ohjelmaa (ENPARD) on tarkoitus laajentaa kattamaan myös itäinen naapurialue.

molempia osapuolia hyödyttävistä ja pitkälle tähtäävistä kauppajärjestelyistä, jotka on sovitettu kumppanimaiden tarpeisiin ja talouden suorituskykyyn.

Tärkein ja tehokkain väline kauppasuhteiden tiivistämiseen on **pitkälle menevä ja laaja-alainen vapaakauppa-alue**. Tällaiset vapaakauppa-alueet mahdollistavat kaupan esteiden purkamisen asteittain. Niiden tavoitteena on sääntelyn yhdentäminen kauppaan vaikuttavilla aloilla, joita ovat varsinkin terveys- ja kasvinsuojelusäännöt, eläinten hyvinvointi, tulli- ja rajamuodollisuudet, kilpailu ja julkiset hankinnat. Vapaakauppa-alueet on suunniteltu dynaamisiksi, jotta ne pysyisivät EU:n sisämarkkinoilla tapahtuvan sääntelykehityksen tahdissa. Pisimmille edenneiden kumppanien tapauksessa pitkälle menevät ja laaja-alaiset vapaakauppa-alueet voivat johtaa niiden talouden asteittaiseen yhdentymiseen EU:n sisämarkkinoiden kanssa. Tällaiset vapaakauppa-alueet edellyttävät asteittaista lähentymistä EU:n sääntöihin ja käytäntöihin ja näin ollen syvällistä sitoutumista monimutkaisiin ja laaja-alaisiin uudistuksiin. Tämä edellyttää hyviä institutionaalisia valmiuksia. Uudistukset voivat olla poliittisesti haasteellisia ja edellyttää liike-elämän ja muiden asianosaisten panosta. Neuvottelujen aloittamisen ehtona on, että kumppanimaat ovat Maailman kauppajärjestön (WTO) jäseniä ja noudattavat tärkeimpiä suosituksia, jotka auttavat niitä noudattamaan neuvottelujen tuloksena syntyviä sitoumuksia. Lisäksi kumppaneiden on edistytävä riittävästi yhteisten arvojen ja periaatteiden omaksumisessa.

Kauppa perustuu pääosin EU:n ja kunkin kumppanin keskinäiseen suhteeseen. Näin pisimmälle ehtineet maat voivat edetä nopeammin ja eriyttämisen periaate toteutuu. Periaate on linjassa myös pitkän aikavälin tavoitteen eli EU:n ja sen naapuruuspolitiikan kumppaneiden muodostaman taloudellisen yhteisön kanssa.⁶ Talouden alueellinen yhentyminen on avainasemassa pyrittäessä kasvattamaan kumppaneiden välistä kauppaa ja luotaessa laajempia talouden alan verkostoja. Pitkällä aikavälillä tällainen EU:n ja sen naapuruuspolitiikan kumppaneiden välinen talousyhteisö perustuisi yhteiseen sääntelykehikseen sekä tavaroiden ja palvelujen helpompaan markkinoille pääsyyn. Tällöin voitaisiin harkita sellaisten kumppaneiden päästämistä **tavaroiden sisämarkkinoiden sääntelyvapaalle alueelle**, joilla on kaikin puolin toimiva ja riippumaton oikeuslaitos ja tehokas julkishallinto ja jotka ovat edistyneet merkittävästi korruption kitkemisessä. Tähän päästään vasta sitten, kun osallistuvilla mailla on riittävän vakaa hallinnollinen ja oikeudellinen kehys.

Lyhyemmällä aikavälillä voidaan toteuttaa muunlaisia toimenpiteitä kaupan lisäämiseksi ja helpottamiseksi niiden kumppaneiden hyväksi, jotka eivät ole valmiita tai halukkaita aloittamaan neuvotteluja pitkälle menevästä ja laaja-alaisesta vapaakauppa-alueesta. Kunkin kumppanimaan olosuhteet ja tavoitteet huomioon ottaen EU pyrkii laajentamaan jo tehtyihin sopimuksiin tai käynnissä oleviin neuvotteluihin sisältyviä **kaupan alan myönnytyksiä** varsinkin aloilla, joilla on parhaat edellytykset virkistää välittömästi kumppanimaiden talouksia. Tähän kuuluu muun muassa kaupan vapauttaminen kunkin kumppanimaan olosuhteet huomioivassa tahdissa. Tavaroiden pääsyä markkinoille voidaan helpottaa **teollisuustuotteiden vaatimustenmukaisuuden arviointia ja hyväksymistä koskevilla sopimuksilla**, jotka mahdollistavat tiettyjen alojen teollisuustuotteiden vapaan liikkumisen vaatimustenmukaisuustodistusten vastavuoroisen hyväksymisen ansiosta. Tällaisilla sopimuksilla pyritään kattamaan kaikki alat, joiden lainsäädäntö on yhdenmukaistettu EU:n tasolla. Tähän vaiheeseen edenneestä kumppanista tulisi näin osa EU:n, Euroopan talousalueen (ETA) ja Turkin välistä teollisuustuotteiden vapaakauppa-alueetta. Tiivis

⁶ Ks. tiedonanto Euroopan naapuruuspolitiikan lujittamisesta, KOM(2006) 726, 4.12.2006.

yhteistyö standardoinnin, vaatimustenmukaisuuden arvioinnin ja metrologian alalla toimivien eurooppalaisten elinten ja järjestöjen kanssa voi helpottaa vaatimustenmukaisuuden arviointia ja hyväksymistä koskevien sopimusten täytäntöönpanoa. Komissio on valmis lisäämään kumppaneillemme annettavaa teknistä tukea, jos sillä voidaan vauhdittaa näiden sopimusten valmistelua. Tällainen sopimus allekirjoitetaan mitä ilmeisimmin Tunisian ja Egyptin kanssa jo vuoden 2011 kuluessa.

Kauppavirtojen edistämiseksi kumppanimaiden kesken sekä niiden ja EU:n välillä voitaisiin toteuttaa lisätoimia. Etuuskohteluun oikeuttavia Paneurooppa–Välimeri-alkuperäsääntöjä koskevan uuden yleissopimuksen nopea täytäntöönpano on tärkeää eteläisille kumppaneillemme. Komissio aikoo selvittää, miten yleissopimus voidaan ulottaa koskemaan muita naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvia kumppanimaita, ja tekee sitten asiaankuuluvat ehdotukset.

EU tukee jatkossakin uudistuksia auttaakseen kumppaneitaan kehittämään valmiuksiaan. Tämä tapahtuu tarjoamalla julkisen sektorin asiantuntemusta muun muassa institutionaalisten rakenteiden kokonaisvaltaisten kehittämisohjelmien tai muiden järjestelyjen, esimerkiksi twinning-toiminnan ja TAIEX-ohjelman⁷, puitteissa. Näin kumppaneita autetaan täyttämään elintarvikkeiden turvallisuutta, eläinten ja kasvien terveyttä sekä eläinten hyvinvointia koskevat normit ja siten parantamaan vientiedellytyksiään. Maataloussektorin modernisoimiseksi EU tarjoaa maaseudun kehittämisohjelmia, joiden tavoitteena on muun muassa maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden laadun parantaminen.

2.3. Alakohtaisen yhteistyön tehostaminen

Aiomme

- tehostaa alakohtaista yhteistyötä, jonka painopisteitä ovat osaaminen ja innovointi, ilmastonmuutos ja ympäristö, energia, liikenne ja tekniikka;
- helpottaa kumppanimaiden osallistumista tiettyjen EU:n virastojen toimintaan ja tiettyihin ohjelmiin.

Tehostettua yhteistyötä voidaan tehdä kaikilla sisämarkkinoiden kannalta merkityksellisillä aloilla, muun muassa sosiaalipolitiikassa, kansanterveydessä, kuluttajansuojassa, tilastoinnissa, yhtiöoikeudessa, tutkimuksessa ja teknologian kehittämisessä, meripolitiikassa, matkailussa ja avaruustieteissä. Yhteistyötä ja vaihtoa aiotaan lisätä huomattavasti ”more for more” –ajattelun (mitä pidemmälle menevät uudistukset, sitä enemmän tukea) mukaisesti seuraavilla aloilla:

- EU aikoo ehdottaa naapurimailleen **yhteisen tietämys- ja innovointialueen** kehittämistä. Se kokoaisi yhteen useita olemassa olevia yhteistyökohteita: poliittinen vuoropuhelu, kansallisten ja alueellisten valmiuksien kehittäminen, tutkimus ja innovointi sekä opiskelijoiden, tutkijoiden ja tieteenharjoittajien liikkuvuuden parantaminen. Samaan aikaan on tarkoitus laajentaa **korkeakoulutusalun** yhteistyötä antamalla lisää tukea **opiskelijoiden ja henkilöstön liikkuvuudelle**

⁷ TAIEX on komission yksiköiden hallinnoima teknisen avun ja tiedonvaihdon väline. Sillä tuetaan kumppanimaita EU:n lainsäädäntöön lähentymisessä sekä sen soveltamisessa ja täytäntöönpanossa. Väline perustuu pitkälle kysyntään ja helpottaa räätälöidyn asiantuntemuksen tarjoamista lyhyellä aikavälillä. Lisätietoja osoitteessa http://ec.europa.eu/enlargement/taix/what-is-taix/index_en.htm.

korkeakoulukumppanuuksien puitteissa (Erasmus Mundus) ja tekemällä suunnitelmallista yhteistyötä korkeakoulujen modernisoimiseksi (Tempus).

- EU aikoo tehostaa naapureidensa kanssa tekemäänsä yhteistyötä **ilmastonmuutoksen** alalla edistämällä vähähiilistä kehitystä ja parantamalla ilmastonmuutoksen seurausten sietokykyä (sopeutuminen). Tavoitteena on panna Cancúnin sopimus täytäntöön ja edetä kohti kokonaisvaltaista ja maailmanlaajuista ilmasopimusjärjestelmää. EU:n ja sen kumppanimaiden olisi myös pyrittävä nostamaan **ympäristönsuojelun tasoa**⁸ ottamalla tavoitteeksi ilman ja veden laadun parantaminen, ympäristöhallinnon tehostaminen, resurssitehokkuuden nostaminen, biodiversiteetin ja ekosysteemien suojeleminen sekä tarvittavien infrastruktuuri-investointien tukeminen.
- **Energia-alan** yhteistyötä tehostetaan lisäämällä energiapolitiikasta käytävää vuoropuhelua. Tavoitteena on markkinoiden edelleen yhdentymisen, energiavarmuuden parantaminen sääntelykehyksiä (mm. turvallisuus ja ympäristö) lähentämällä, uusien kumppanuuksien solmiminen uusiutuvien energialähteiden ja energiatehokkuuden aloilla sekä ydinturvallisuus. Keskipitkällä aikavälillä tämä voisi johtaa energiayhteisösovimuksen laajentamiseen niihin naapurimaihin, jotka eivät vielä ole sopimuspuolia. Vaihtoehtoisesti voitaisiin perustaa täydentävä energiayhteisö EU:n ja eteläisen Välimeren maiden kesken, jo hankittuja kokemuksia hyödyntäen.
- Komissio aikoo ehdottaa uutta kehystä **liikennealan** yhteistyöhön, jonka tavoitteita ovat markkinoiden yhdentymiskehityksen tiivistäminen ulottamalla Euroopan laajuiset liikenneverkot (TEN-T:t) kumppanimaihin, puuttumalla suojaa ja turvallisuutta koskeviin hallinnollisiin pullonkauloihin (mm. lento- ja raideliikenteen ohjaus ja meriliikenne) ja tehostamalla yhteistyötä EU:n liikennevirastojen kanssa.
- Komissio kannattaa strategisempaa lähestymistapaa ja yhteistyötä **meriasioissa**. Tavoitteena on tehostaa alan yhteistyötä ja tukea talouden kestäväää kehitystä.
- Viimeaikaiset tapahtumat eteläisen Välimeren maissa ovat osoittaneet **tieto- ja viestintäteknikan** merkityksen poliittisen ja yhteiskunnallisen muutoksen välineenä. Tästä syystä yhteistyötä kumppanimaiden kanssa on tarkoitus lisätä digitaalitalouden kehityksen tukemiseksi valjastamalla tieto- ja viestintäteknikka kansallisten ja maailmanlaajuisten haasteiden ratkomiseen.

EU aikoo myös helpottaa kumppanimaiden osallistumista **EU:n virastojen toimintaan** ja niille avoinna oleviin **EU:n ohjelmiin**.⁹ Tämä mahdollisuus on ollut olemassa jo joitakin vuosia, ja se on johtanut yhteistyöhön esimerkiksi huumausaineiden seurannassa ja lentoliikenteen turvallisuudessa. Komissio aikoo laatia luettelon ohjelmista, joihin kumppanit voivat ensisijaisesti osallistua. Pääpaino tulee olemaan nuorissa ja ihmisten välisissä kontakteissa. Lisäksi komissio auttaa kumppanimaita täyttämään lainsäädännölliset ennakkoehdot EU:n virastojen toimintaan osallistumiselle ja kattaa osan osallistumisesta aiheutuvista kustannuksista.

⁸ EU 2020 –aloitetta koskevassa tiedonannossaan *Resurssitehokas Eurooppa* (KOM(2011) 21) komissio korosti tarvetta tehdä tiivistä yhteistyötä tärkeimpien kumppaneiden, myös naapurimaiden, kanssa.

⁹ KOM(2006) 724, 4.12.2006.

2.4. Muuttoliike ja liikkuvuus

Aiomme

- jatkaa viisumien myöntämisen helpottamista tiettyjen naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvien maiden osalta ja vapauttaa viisumipakosta kaikkein edistyneimmät maat;
- kehittää olemassa olevia liikkuvuuskumppanuuksia ja solmia uusia;
- tukea jäsenvaltioita hyödyntämään täysimääräisesti EU:n viisumisäännösten tarjoamat mahdollisuudet.

Liikkuvuus ja ihmisten väliset kontaktit ovat avainasemassa pyrittäessä edistämään keskinäistä ymmärtämystä ja talouden kehitystä. Ne ovat välttämättömiä kaupan, varsinkin palvelujen kaupan, ajatustenvaihdon, innovaatioiden tunnetuksi tekemisen, työllisyys- ja sosiaalikyösymysten ratkaisemisen sekä yritysten, korkeakoulujen ja kansalaisjärjestöjen välisten suhteiden lujittamisen kannalta.

Työvoiman liikkuvuus on asia, jossa EU ja sen naapurit voivat täydentää toisiaan. EU:n työvoima ikääntyy, ja tietyillä aloilla tullaan kärsimään työvoimapulasta. Naapurimaissamme on hyvin koulutettuja, nuoria ja lahjakkaita työntekijöitä, jotka voivat auttaa tilanteen korjaamisessa. EU on tietoinen heidän houkuttelemiseensa liittyvästä aivovuodon vaarasta, joka saattaa edellyttää lieventävien tukitoimien toteuttamista.

Kumppanimaat ovat myös merkittäviä laittomien siirtolaisten lähtö- ja kauttakulkumaita. On erittäin tärkeää tehdä yhteistyötä laittoman maahanmuuton torjumiseksi, jotta voidaan vähentää siitä johtuvaa inhimillistä kärsimystä ja turvallisuuden heikentymistä. Tällainen yhteistyö on yksi ehto liikkuvuuskumppanuuden solmimiselle.

Naapuruuspolitiikan puitteissa pyritään luomaan molempia osapuolia hyödyttävä lähestymistapa, jossa yhdistyvät talouden kehitys kumppanimaissa ja EU:ssa, hallittu laillinen maahanmuutto, rajaturvallisuuteen liittyvien valmiuksien kehittäminen, turvapaikkakäytökset ja tehokas yhteistyö lainvalvonnan alalla. Lähestymistapa on linjassa EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan kolmen osa-alueen sekä tuoreen maahanmuuttotiedonannon¹⁰ kanssa. Tavoitteena on tehostaa laillisen maahanmuuton organisointia, maksimoida kehitystä tukevat maahanmuuton vaikutukset sekä parantaa rajaturvallisuuden ja maahanmuuton hallinnan valmiuksia. Maahanmuuttajien oikeuksien edistäminen ja kunnioittaminen ovat olennainen osa tätä lähestymistapaa.

Liikkuvuuskumppanuudet tarjoavat kokonaisvaltaisen kehyksen sen varmistamiseen, että ihmisten liikkuvuus EU:n ja kolmannen maan välillä on hallinnassa. Kumppanuuksiin on koottu kaikki ne toimenpiteet, joilla varmistetaan, että liikkuvuudesta on hyötyä molemmille osapuolille. Ne helpottavat laillisten maahanmuuttokanavien hyödyntämistä ja parantavat valmiuksia huolehtia rajaturvallisuudesta ja puuttua laittomaan maahanmuuttoon. Niihin voi sisältyä aloitteita, joilla kumppanimaita avustetaan työperäisen muuton hallinnassa, mukaan lukien työhönotto, ammatillinen koulutus ja kielikoulutus, taitojen kehittäminen ja tunnustaminen sekä muuttajien paluu ja uudelleen sopeuttaminen.¹¹ Komissio kehottaa

¹⁰ KOM(2011) 248 lopullinen, 4.5.2011.

¹¹ Komissio aikoo rahoittaa valmiuksien kehittämistä eurooppalaisesta naapurisuuden ja kumppanuuden välineestä (ENPI).

kaikkia jäsenvaltioita hyödyntämään täysimääräisesti **EU:n viisumisäännöstön** tarjoamat mahdollisuudet edistää kansalaisten, eritoten opiskelijoiden, tutkijoiden ja liike-elämän edustajien, liikkuvuutta kumppanimaiden ja EU:n välillä. Se aikoo selvittää, miten kumppanimaita voitaisiin tukea tässä prosessissa, ja seurata täytäntöönpanoa. Edellä mainittujen hakijaryhmien osalta halutaan muistuttaa mahdollisuudesta luopua viisumimaksusta ja myöntää toistuvaisviisumeja.

Naapurimaiden joukosta liikkuvuuskumppanuus on solmittu toistaiseksi Moldovan tasavallan ja Georgian kanssa. Komissio katsoo, että monet naapurialueidemme maista olisivat hyviä ehdokkaita tällaiseen kumppanuuteen. Se pyrkii viemään Armenian kanssa käytävät neuvottelut päätökseen ja valmistelee neuvottelujen aloittamista muun muassa Marokon, Tunisian ja Egyptin kanssa.¹²

EU jatkaa Ukrainan ja Moldovan tasavallan avustamista viisumipakosta luopumista koskevien toimintasuunnitelmien täytäntöönpanossa. Siinä missä EU:lla on jo tai on tekeillä viisumien myöntämisen helpottamista ja takaisinottoa koskevat sopimukset itäisen kumppanuuden maiden kanssa, sen olisi pyrittävä tekemään viisumien myöntämisen helpottamista koskevat sopimukset samanaikaisesti takaisinottoa koskevien sopimusten kanssa myös eteläisten kumppanimaiden kanssa. Kaikki nämä sopimukset edellyttävät yhteistyötä EU:n kanssa muuttoliikkeen, liikkuvuuden ja turvallisuuden aloilla. Erityistoimenpiteitä tarvitaan laittoman maahanmuuton estämiseksi, rajojen ja asiakirjojen turvallisuuden varmistamiseksi sekä järjestäytyneen rikollisuuden, myös ihmiskaupan ja maahanmuuttajien salakuljetuksen, torjumiseksi. Pitkällä aikavälillä olisi harkittava asteittaista luopumista viisumipakosta tapauskohtaisesti edellyttäen, että hyvin hallitun ja turvallisen liikkuvuuden edellytykset täyttyvät.

Turvapaikka-asioissa EU osallistuu kansainvälisen suojelun vahvistamiseen alueella jatkamalla alueellisen suojeluohjelman täytäntöönpanoa Valko-Venäjällä, Moldovan tasavallassa ja Ukrainassa. Olosuhteiden niin salliessa se aloittaa alueellisen suojeluohjelman täytäntöönpanon myös Egyptissä, Libyassa ja Tunisiassa. Samoin on tarkoitus tukea yksittäisten naapuruuspolitiikan kumppaneiden muita alalla tekemiä aloitteita. Pakolaisten EU:ssa tapahtuvan uudelleensijoittamisen on oltava erottamaton osa EU:n pyrkimyksiä tukea massiivisten pakolaisvirtojen kohteena olevia naapurimaita.

3. TULOKSELLISTEN ALUEKUMPPANUUKSIEN SOLMIMINEN EUROOPAN NAAPURUUSPOLITIIKAN PUITTEISSA

EU tarjoaa molemminpuoliseen vastuuseen perustuvaa kumppanuutta kullekin naapurille yhden ja saman politiikan puitteissa mutta naapureiden yksilölliset erityispiirteet täysimääräisesti huomioon ottaen. Naapuruuspolitiikan itäinen ja eteläinen ulottuvuus täydentävät tätä politiikkaa suosimalla alueellista yhteistyötä ja etsimällä alueellisia synergioita ja vastauksia kunkin alueen maantieteellisiin, taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin. Kyseiset ulottuvuudet nojaavat EU:n alueilla aiemmin soveltamien politiikkojen perintöön. Etelässä Euro–Välimeri-yhteistyötä on tehty jo 15 vuotta suhteen kaikilla osaluueilla, ja sitä täydentämään on hiljattain perustettu Välimeren unioni. Itäinen kumppanuus

¹² Tiedonannon *Muuttoliikettä, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskeva vuoropuhelu eteläisen Välimeren maiden kanssa* (KOM(2011) 292/3) mukaisesti.

on puolestaan lähentänyt EU:n ja sen itäisten naapureiden välisiä suhteita merkittäväällä tavalla viimeisten kahden vuoden aikana.

3.1. Itäisen kumppanuuden vahvistaminen

Aiomme

- tehdä assosiaatiosopimukset, myös pitkälle menevät ja laaja-alaiset vapaakauppasopimukset, ja panna ne täytäntöön;
- jatkaa demokratisointia;
- jatkaa viisumien myöntämisen helpottamiseen ja viisumivapauteen tähtäävää prosessia;
- tehostaa alakohtaista yhteistyötä varsinkin maaseudun kehittämisen alalla;
- tehdä itäisen kumppanuuden hyötyjä tunnetuksi kansalaisille;
- lisätä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten kanssa.

Itäinen kumppanuus on vahvistanut suhteita Itä-Euroopan ja Etelä-Kaukasian kumppanimaiden kanssa. Sen avulla on voitu panna alulle ja vakiinnuttaa vaikea muutosprosessi. Kokonaisuutena tarkasteltuna alue on viimeisen vuosikymmenen kuluessa siirtynyt asteittain kohti demokratiaa muun muassa vallanvaihdon tietä. Alueella on edelleen mittavia taloudellisia haasteita: se on köyhä ja altis ulkoisille tekijöille ja vaikutuksille, minkä lisäksi maiden väliset erot ovat suuret.

Se, missä mitassa itäiset kumppanit ovat sitoutuneet kumppanuuden perustekijöihin (esim. demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen yleismaailmallisten arvojen kunnioittamiseen, uudistusten jatkuvaan toteuttamiseen ja pitkittyneiden konfliktien ratkaisemiseen), vaihtelee maittain. Siinä missä osa on selvästi sitoutunut kumppanuuden täysipainoiseen hyödyntämiseen, toisten edistyminen on ollut satunnaisempaa. EU haluaa varmistaa, että itäisen kumppanuuden perustana oleviin demokraattisiin uudistuksiin sitoutuneet ja niissä pisimmälle edenneet kumppanit saavat kumppanuudesta suurimman hyödyn. Samaan aikaan itäisen kumppanuuden välineet on räätälöitävä paremmin yksittäisten maiden tilanteeseen täytäntöönpanon ensimmäisestä vaiheesta saatujen kokemusten perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa niiden välineiden määrittämistä, joiden avulla kauaskantoisten ja monimutkaisten assosiaatiosopimusten neuvotteluun tarvittava pitkä ajanjakso saadaan lyhentymään.

Assosiaatiosopimukset, joista useimmat kattavat myös pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppasopimuksen, tarjoavat kullekin itäiselle kumppanimaalle mahdollisuuden itse valita, miten pitkälle ne pyrkivät yhdentymiskehityksessään ja uudistuksissaan. Tavoitteisiinsa sitoutuneet kumppanimaat voivat EU:n tuella käyttää sopimusta sääntelylliseen ja institutionaaliseen lähentymiseen. Sopimukset kattavat EU:n lakeihin, normeihin ja standardeihin mukautumisen ja johtavat asteittain taloudelliseen yhdentymiseen sisämarkkinoihin.

Neuvottelut assosiaatiosopimuksesta on aloitettu viiden kumppanimaan kanssa, ja ne tarjoavat vakaan poliittisen pohjan suhteiden edistämiseksi. Assosiaatiosopimusten puitteissa käytävät pitkälle meneviä ja laaja-alaisia vapaakauppasopimuksia koskevat neuvottelut on aloitettu

Ukrainan kanssa ja aloitetaan muiden kumppaneiden kanssa sitten, kun asiaankuuluvat ehdot täyttyvät. Vaikka itäiset kumppanimaat ovat suhteellisen pieniä ja näin ollen niiden kauppa EU:n kanssa on vähäistä, EU pitää vapaakauppasopimuksia tehokkaana keinona vahvistaa poliittisia ja taloudellisia kytköksiään itäisiin naapureihinsa. Osana itäistä kumppanuutta kumppanimaille tarjotaan myös institutionaalisten rakenteiden kokonaisvaltaisia kehittämisohjelmia. Näin niitä autetaan luomaan perusteellisten uudistusten edellyttämät hallinnolliset valmiudet. Tarjontaa täydentää EU:n uusin väline eli aluekehityksen pilottiohjelmat, joilla kumppaneita autetaan taloudellisten, sosiaalisten ja alueellisten erojen kaventamisessa. Niillä kumppaneita autetaan kehittämään tarkoituksenmukaiset rakenteet ja toiminnot alueellisten haasteiden ratkomiseen.

Osalle itäisen kumppanuuden maista niiden eurooppalainen identiteetti on erittäin tärkeä, ja niissä suhteiden tiivistämisellä EU:hun on kansan vahva tuki. Euroopan unionin perustana olevat arvot – vapaus, demokratia, oikeusvaltioperiaate sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen – ovat myös poliittiseen assosiaatioon ja taloudelliseen yhdentymiseen johtavan, itäisen kumppanuuden tarjoaman prosessin ytimessä. Kyseessä ovat samat arvot, jotka on kirjattu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklaan ja joihin 8 ja 49 artikla perustuvat.

Ihmisten väliset kontaktit ovat tärkeä osa kumppanuutta. EU jatkaa Ukrainan ja Moldovan tasavallan avustamista **viisumipakosta luopumista** koskevien toimintasuunnitelmien täytäntöönpanossa. Kyseisistä suunnitelmista voi hyvinkin tulla malli muille itäisen kumppanuuden maille. Kunnes näin tapahtuu, itäisten kumppanimaiden olisi hyödynnettävä täysimääräisesti viisumien myöntämismenettelyyn tehdyt helpotukset.

Itäiset kumppanit ovat päässeet osallisiksi viidestä **lippulaiva-aloitteesta**¹³, jotka koskevat rajaturvallisuutta, pk-yritysten kehittämistä, energia-alan yhteistyötä, pelastuspalvelua ja ympäristöhallintoa. Näitä ohjelmia on nyt tarkoitus mukauttaa kahdenvälisen kumppanuuden tavoitteisiin. Esimerkiksi yhdennetyn rajaturvallisuuden lippulaiva-aloitteessa painopiste on entistä voimakkaammin kumppanien auttamisessa täyttämään viisumien myöntämisen helpottamiselle ja viisumivapaudelle asetetut ehdot. On tärkeää lisätä itäisen kumppanuuden kahden- ja monenvälisen toimintojen näkyvyyttä, jotta suuri yleisö ymmärtäisi niistä saatavan hyödyn. Alueellisen solidaarisuuden lisäämiseksi EU:n olisi parannettava tukeaan osa-alueen yhteistyölle, jossa keskitytään määrättyihin asioihin pienempilukuisella joukolla. Monenvälisestä kehystä on käytettävä strategisemmin kumppanimme kahdenvälisen suhteiden edistämiseen muun muassa konfliktien ratkaisun alalla.

EU aikoo ajaa tiiviimpää kanssakäymistä sidosryhmien, esimerkiksi parlamenttien, kanssa Euroopan neuvoston perustaman Euronestin puitteissa. Tämä on linjassa uudistetun naapuruuspolitiikan ja sen yhteiskuntien välisiä kytköksiä koskevan painopisteen kanssa. Muita tällaisia sidosryhmiä ovat alueelliset toimijat yhteistyössä alueiden komitean kanssa, yritysjohtajat itäisen kumppanuuden yritysfoorumien puitteissa sekä kansalaisyhteiskunta ja työmarkkinaosapuolet itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumien ja sen kansallisten yhteyselinten puitteissa.

Itäisen kumppanuuden mukaista yhteistyötä ja poliittista vuoropuhelua jatketaan muun muassa seuraavilla aloilla:

¹³ Yhdennetty rajaturvallisuus; pk-yritykset; alueelliset sähkömarkkinat, energiatehokkuus ja uusiutuvat energialähteet; luonnonkatastrofien ja ihmisen toiminnan aiheuttamien katastrofien ehkäisy sekä niihin varautuminen ja reagointi; ympäristöhallinto.

- koulutus, nuoriso ja kulttuuri: laajennetaan ohjelmiin (esim. Erasmus Mundus, Tempus, Youth in Action ja eTwinning) osallistumista; avataan EU:n tulevat ohjelmat (esim. elinikäinen oppiminen) itäisen kumppanuuden maille; toteutetaan Kulttuuri-ohjelman (2009–2010) erityistoimien ja itäisen kumppanuuden kulttuuriohjelman seuranta;
- liikenne: kytketään EU:n ja sen itäisten kumppaneiden infrastruktuuriverkot yhteen;
- energia, ympäristö ja ilmastonmuutos: tehostetaan vuoropuhelua itäisen Euroopan energiatehokkuus- ja ympäristökumppanuuden (E5P) solmimisen johdosta; Ukrainan ja Moldovan tasavallan liittyminen energiayhteisösopimukseen energiavarmuutta koskevan yhteistyön vahvistamiseksi;
- tietämyksen vaihtaminen, tutkimus ja tietoyhteiskunta: otetaan alueen tutkimus- ja koulutusyhteisöt verkkoinfrastruktuurin (esim. yleiseurooppalaisen GÉANT-verkon ja verkkolaskennan eurooppalaisen EGI-verkkoinfrastruktuurin) täysimääräisiksi jäseniksi;
- tulli- ja lainvalvontakysymykset tulliyhteistyötä Ukrainan, Moldovan tasavallan ja Valko-Venäjän kanssa koskevien strategisten kehysten puitteissa sekä yhteistyö salakuljetuksen torjunnassa;
- maaseudun kehittämistoimet (Euroopan naapurisuuspolitiikkaan kuuluvan maatalouden ja maaseudun kehittämisen ohjelman mukaisesti);
- työllisyys- ja sosiaalipolitiikka;
- oikeus, vapaus ja turvallisuus, myös liikkuvuusohjelmat, oikeus- ja sisäasioiden toimintasuunnitelman pohjalta. Suunnitelma on osa itäistä kumppanuutta, ja se on tarkoitus esittää myöhemmin tänä vuonna osana Tukholman ohjelmaa¹⁴;
- yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP).

EU:n jäsenvaltiot, kolmannet maat ja kansainväliset rahoituslaitokset ovat osoittaneet kiinnostuksensa itäisen kumppanuuden tavoitteiden edistämiseen ja strategisesti tärkeiden hankkeiden tukemiseen. Lisäresursseja ollaan saamassa käyttöön naapurisuuspolitiikan investointivälineestä, kahdenvälisiltä kumppaneilta ja kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta, eritoten EIP:ltä, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankilta (EBRD) ja Maailmanpankilta. Tällaista yhteistyötä pitäisi jatkaa määrätietoisesti pk-yritysten rahoitusvälineen sekä EIP:n itäisen kumppanuuden välineen ja sen teknisen avun rahaston pohjalta. EU:ta ja sen jäsenvaltioita kehoitetaan osallistumaan kyseisen rahaston rahoittamiseen.

Itäisen kumppanuuden tiedotus- ja koordinoitiryhmä on tarkoitettu niitä kansainvälisiä rahoituslaitoksia ja kolmansia maita varten, jotka ovat kiinnostuneita avunantajien toiminnan koordinoinnista sekä kumppanuuden kehittämisestä yleisellä tasolla. Tällaisia kolmansia maita ovat Japani, Kanada, Norja, Sveitsi, Turkki, Venäjä ja Yhdysvallat. Tätä epävirallista yhteistyötä on tarkoitus lisätä itäisten kumppaneiden toiveiden mukaisesti.

¹⁴ Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi (KOM(2010) 171), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:FI:PDF>.

Itäisen kumppanuuden toinen huippukokous järjestetään Varsovassa syyskuussa 2011. Euroopan komissio ja korkea edustaja aikovat esittää huippukokouksen tulosten perusteella etenemissuunnitelman, jolla itäisen kumppanuuden täytäntöönpanoa ohjataan tulevaisuudessa.

3.2. Demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävän kumppanuuden rakentaminen eteläisen Välimeren maiden kanssa

Aiomme

- käynnistää samankaltaisia institutionaalisten rakenteiden kokonaisvaltaisia kehittämissuunnitelmia kuin on toteutettu itäisten kumppaneiden kanssa;
- aloittaa Tunisian, Marokon ja Egyptin kanssa vuoropuhelun muuttoliikkeestä, liikkuvuudesta ja turvallisuudesta (ensimmäisenä askeleena kohti liikkuvuuskumppanuutta);
- vahvistaa Euro–Välimeri-teollisuusyhteistyötä;
- ottaa käyttöön maatalouden ja maaseudun kehittämisen pilottiohjelmiä;
- keskittyä Välimeren unionissa konkreettisiin hankkeisiin, joista on selvää hyötyä Välimeren alueen kansoille;
- ajaa osa-alueen yhteistyötä;
- tehostaa työllisyys- ja sosiaalipolitiikasta käytävää vuoropuhelua.

Naapuruuspolitiikalla on voitava vastata eteläisen Välimeren maissa käynnissä oleviin mullistuksiin. Maaliskuun 8. päivänä annetussa yhteisessä tiedonannossa *Demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävä kumppanuus eteläisen Välimeren maiden kanssa*¹⁵ linjattiin EU:n tarjoaman uuden kumppanuuden alustavat osatekijät. Kohderyhmänä ovat demokratian rakentamiseen ja mittaviin uudistuksiin sitoutuneet kumppanit. Kyseisen tiedonannon kolme päälinjaa, joiden mukaisesti EU aikoo kehittää suhteitaan Välimeren kumppaneihinsa, toistuvat myös tässä tiedonannossa: demokraattinen muutos ja institutionaalisten rakenteiden kehittäminen, vahvempi kumppanuus ihmisten kanssa sekä kestävä ja osallistava talouskehitys. Kumppanuudesta tulee sen eri politiikkojen ja välineiden ansiosta kokonaisvaltainen ja laaja-alainen, minkä lisäksi se eriytetään kunkin kumppanin erityistarpeisiin ja tavoitetasoon. EU on jo sitoutunut suhteiden lujittamiseen eräiden kumppaneiden kanssa myöntämällä niille pitkälle edistyneen maan aseman¹⁶.

Maiden, jotka haluavat solmia demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävän kumppanuuden EU:n kanssa, edellytetään edistyvän 1.1 kohdassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamisessa. Edistyneimpien Välimeren kumppanien suhteen pitkän aikavälin tavoitteena

¹⁵ KOM(2011) 200.

¹⁶ Tällainen naapuruuspolitiikan toimintaohjelman moitteettomaan täytäntöönpanoon perustuva asema myönnettiin Marokolle vuonna 2008 ja Jordanielalle vuonna 2010. Se on mahdollista myöntää myös muille naapuruuspolitiikan piiriin kuuluville eteläisille maille, jotka edistyvät uudistuksissaan. Asema voi maasta riippuen johtaa poliittisen yhteistyön ja turvallisuusyhteistyön lisäämiseen, kaupan alan myönnetyksiin, EU:n sisämarkkinoihin yhdentymisen etenemiseen ja lisätukeen uudistuksille. Se perustuu uuteen ja aiempaa kattavampaan toimintaohjelmaan.

on tiivis poliittinen assosiaatio EU:n kanssa ja niiden talouksien yhdentymisen sisämarkkinoihin. Uudistuksissaan eteneville kumppaneille on lyhyellä aikavälillä tarjolla seuraavassa esitetyt vaihtoehdot.

Demokraattisen muutoksen tukemiseksi on tarkoitus toteuttaa **institutionaalisten rakenteiden kokonaisvaltaisia kehittämishelmia** samaan tapaan kuin on tehty itänaapurien kanssa. Ohjelmissa on tarjolla asiantuntemusta ja rahoitustukea keskeisten hallintoelinten (tulli-, lainvalvonta- ja oikeusviranomaiset) valmiuksien kehittämiseen. Kohderyhmäksi otetaan ensisijaisesti ne instituutiot, jotka ovat demokratiakehityksen kannalta tärkeimpiä.

Luodakseen **vahvemman kumppanuuden ihmisten kanssa** komissio aikoo käynnistää vuoropuhelun muuttoliikkeestä, liikkuvuudesta ja turvallisuudesta Tunisian, Marokon ja Egyptin kanssa. Lopullisena päämääränä on liikkuvuuskumppanuus. Näitä ehdotuksia esitellään yksityiskohtaisemmin tiedonannossa *Muuttoliikettä, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskeva vuoropuhelu eteläisen Välimeren maiden kanssa*¹⁷. Lisäksi on tarkoitus laajentaa koulujen välistä yhteistyötä (eTwinning), opiskelijoiden ja henkilöstön liikkuvuutta osana korkeakoulujen kumppanuuksia (Erasmus Mundus), rakenteellista yhteistyötä korkeakoulujen modernisoimiseksi (Tempus) ja nuorten liikkuvuusmahdollisuuksia (Youth in Action). Tavoitteena on tukea nuoria entistä paremmin. Uusia aloitteita voidaan harkita myös kulttuurin alalla.

Kestävä ja osallistava talouskehitys edellyttää lyhyellä aikavälillä, että EU tehostaa assosiaatiosopimusten kauppaa koskevia määräyksiä viemällä päätökseen käynnissä olevat neuvottelut maataloudesta sekä palveluista ja sijoittautumisoikeudesta. Lisäksi eräille eteläisille kumppaneille annetaan mahdollisuus aloittaa pitkälle meneviä ja laaja-alaisia vapaakauppasopimuksia koskevien neuvottelujen valmistelut. Komissio aikoo rahoittaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pilottiohjelmiä tukeakseen markkinoiden avaamiseen liittyviä rakennesopeutuksia ja edistää osallistavaa kasvua. Niissä hyödynnetään kokemuksia, joita on saatu osana itäistä kumppanuutta toteutettuja aluekehityksen pilottiohjelmiä.

Komissio aikoo edistää Euro–Välimeri-teollisuusyhteistyötä jatkamalla yrittäjyyden Euro–Välimeri-peruskirjan täytäntöönpanoa ja mukauttamalla sitä pk-yritysten tarpeisiin eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan *Small Business Act* –aloitteen mukaisesti. Lisäksi komissio levittää hyviä käytäntöjä ja mahdollistaa osallistumisen painopistealojen (esim. tekstiilit, matkailu ja raaka-aineet) toimintoihin ja verkostoihin. Se pyrkii tehostamaan työllisyys- ja sosiaalipolitiikasta käytävää vuoropuhelua ja kannustaa työmarkkinaosapuolia vuoropuheluun muun muassa Euro–Välimeri-työmarkkinavuoropuheluforumilla. Aluetason sääntely-yhteistyöllä voitaisiin helpottaa kaupankäyntiä ja parantaa investointiedellytyksiä. Koko Välimeren alueen kattavan tehokkaan, turvallisen ja kestäväan multimodaalisen liikenneverkon kehittäminen tukisi sekin kestävä ja osallistavaa talouskehitystä. Komissio tekee jo yhteistyötä EIP:n ja Kansainvälisen merenkulkujärjestön kanssa sellaisten pilottitoimien määrittelyä, joilla voidaan parantaa merenkulun yhteistyötä Välimerellä.

Välimeren unioni täydentää EU:n ja sen kumppanien kahdenvälisiä suhteita. Sen valmiuksia järjestää tehokasta ja tuloksellista aluetason yhteistyötä olisi parannettava. Välimeren unionilla varmistetaan Välimeren alueellisen yhteistyön osallistavuus, koska siihen on otettu

¹⁷ KOM(2011) 292/3.

mukaan muun muassa Turkki ja Länsi-Balkanin maat. Korkea edustaja ja komissio ovat Lissabonin sopimuksen mukaisesti valmiita omaksumaan merkittävemmän roolin Välimeren unionissa. Mikäli Välimeren unionista halutaan vireämpi, on syytä omaksua pragmaattisempi hankelähtöinen ajattelutapa. Välimeren unionin sihteeristön on saatava valtiot, EIP, kansainväliset rahoituslaitokset ja yksityissektori yhdessä toteuttamaan konkreettisia ja strategisesti tärkeitä taloushankkeita, joiden tuloksena syntyy työpaikkoja, innovaatioita ja kasvua koko alueella. Kumppanimaiden osallistumisessa näihin hankkeisiin voitaisiin noudattaa vaihtelevan geometrian periaatetta niiden tarpeiden ja kiinnostuksen mukaan. Erityisten infrastruktuurihankkeiden rahoittaminen osittain EU:n talousarviosta on mahdollista naapuruuspolitiikan investointivälineen välityksellä. Pariisin huippukokouksessa määritellyt lippulaivahankkeet ovat vallitsevassa taloudellisessa ja poliittisessä tilanteessa edelleen hyvin ajankohtaisia, varsinkin Välimeren aurinkosuunnitelma, Välimeren puhdistaminen, merten moottoriteiden ja maanpäällisten valtateiden kehittäminen sekä Välimeren liiketoiminnan kehittämisalioite. Kestävän kehityksen tukemiseksi olisi nostettava etusijalle jo tehtyjen alueellisten sopimusten, kuten Välimeren merellisen ympäristön ja rannikkoalueiden suojelemista koskevan Barcelonan yleissopimuksen, täytäntöönpano.

Osa-alueen yhteistyö voi olla hyödyllistä ja edistää solidaarisuutta, kunhan sekä osallistujien että yhteistyöalojen määrää karsitaan. Osa-alueen yhteistyötä Maghreb-alueella voitaisiin lisätä esimerkiksi edistämällä fyysistä yhteenliittämistä. EU aikoo tehdä lähitulevaisuudessa ehdotuksia muun muassa siitä, miten alueen rajojen mahdollista avaamista voitaisiin tukea.

4. YKSINKERTAISTETTU JA YHTENÄINEN TOIMINTA- JA OHJELMAKEHYS

4.1. Poliittisella ohjauksella selkeämpiin painopisteisiin

Aiomme

- keskittyä naapuruuspolitiikan toimintaohjelmissa ja EU:n tuessa pienempään määrään painopisteitä, joiden tueksi laaditaan tarkemmat arviointikriteerit.

EU:n ja sen kunkin kumppanin kahdenväliset suhteet ovat vahvistuneet viime vuosina. Vuoropuhelua on käyty tiiviisti sekä yleisistä poliittisista kysymyksistä että yhteistyön kaikista osa-alueista. Tällaiset hyvin läheiset suhteet ja pitkälle menevä sitoutuminen edellyttävät nykyistä paljon suurempaa panostusta poliittiseen vuoropuheluun ja yhteistyöhön. Lissabonin sopimus antaa EU:lle keinot toteuttaa yhtenäisiä ja johdonmukaisia politiikkoja ja ohjelmia, koska sopimus kokoaa yhteen EU:n ulko- ja avustuspolitiikan eri haarat, jotka olivat aiemmin eri toimielinten vastuulla.

Kumppanimaiden ja jäsenvaltioiden kesken vallitsee konsensus siitä, että vahvemmat assosiaationeuvostot mahdollistaisivat syvällisemmän keskustelun poliittisella tasolla. Poliittista vuoropuhelua ei tarvitse kuitenkaan rajoittaa kerran vuodessa kokoontuviin assosiaationeuvostoihin: keskustelua olisi tarpeen mukaan voitava käydä useammin. Jatkuva ja läheinen poliittinen vuoropuhelu on avainasemassa, kun pyritään rakentamaan yhteisten haasteiden ratkomiseen tarvittavaa luottamusta. Komissio aikoo tehostaa myös alakohtaisista politiikoista (esim. energia, koulutus, nuoriso, muuttoliike ja liikenne) käytävää vuoropuhelua kumppanimaiden ministereiden kanssa.

Vaikka **naapuruuspolitiikan toimintaohjelmat** muodostavat edelleen yleisen yhteistyön kehyksen, EU aikoo ehdottaa kumppaneilleen, että ne keskittyisivät valikoidumpaan määrään

lyhyen ja keskipitkän aikavälin painopisteitä ja määrittelisivät niille tarkemmat arviointiperusteet ja selvemmän etenemissuunnitelman. EU aikoo ottaa nämä painopisteet huomioon rahoitusavussaan. Valikoidut painopisteet määrittävät poliittisen etenemistahdin ja auttavat EU:ta ja kutakin naapuria saavuttamaan keskeiset tulokset yhteisesti sovituissa aikataulussa. Samalla helpottuu poliittisten tavoitteiden kytkeminen tuen ohjelmasuunnitteluun. Tästä seuraa, että ohjelmasuunnitteluasiakirjoja voidaan yksinkertaistaa ja niissä voidaan keskittyä niiden toimintaohjelman painopisteiden määrittelyyn, joihin tarvitaan EU:n erityistukea.

Rahoitusavun myöntämistä pyritään yksinkertaistamaan myös laadittaessa uutta eurooppalaisen naapuruuden välineitä koskevaa asetusta seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä. Taustalla on tarve joustavoittaa ja kohdentaa rahoitusavun antamista käytännössä.

Samanaikaisesti EU jatkaa vuotuista raportointia edistymisestä, kuten toimintaohjelmissa edellytetään. Raporteissa keskitytään aiempaa enemmän demokratian tilaan, ja niissä arvioitujen tulokset, apu ja rahoituksen määrä on ajan mittaan tarkoitus kytkeä tiiviimmin yhteen.

4.2. Rahoitus

Aiomme

- kohdentaa uudelleen eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen (ENPI) ja eräiden muiden ulkopoliittikan välineiden ennakoitujen ja ohjelmoidun varat uuden lähestymistavan mukaisesti;
- myöntää vuoteen 2013 mennessä yli miljardi euroa lisävaroja naapurialueidemme kiireellisiin tarpeisiin;
- hyödyntää eri lähteitä budjettimäärärahojen kattamiseksi;
- toimittaa budjettiehdotukset nopeasti ja samanaikaisesti budjettivallan käyttäjälle (määrärahasiirrot 2011, oikaisukirjelmä 2012, uudelleensuunnittelu 2013).

Naapuruuspolitiikan uuden lähestymistavan täytäntöönpano perustuu molemminpuoliseen vastuuseen ja yhteiseen sitoutumiseen ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen yleismaailmallisiin arvoihin. Se edellyttää jopa **1 242 miljoonan euron lisärahoitusta vuoteen 2013 mennessä**. Kyseisillä varoilla täydennetään ENPIstä vuosiksi 2011–2013 varattuja 5 700 miljoonan euron määrärahoja. Mikäli syntyy uusia hätätilanteita, alueelle kohdennettuja toimia voidaan lisäksi rahoittaa EU:n talousarviosta katettavien temaattisten välineiden ja kriisinhallintamekanismien määrärahoilla. Rahoitustukea myönnetään seuraaviin tarkoituksiin: kumppanuuden lujittaminen ihmisten kanssa koko alueella, kestävän ja osallistavan kasvun tukeminen, kumppanimaiden demokraattisesta muutoksesta johtuvien lisätarpeiden kattaminen, vuosituhattavoitteiden toteutumisen edistäminen ja politiikan uudelleentarkastelun johdosta syntyvien uusien aloitteiden (kumppanuus yhteiskuntien kanssa, maaseudun kehittäminen ja aluekehitys, ks. 3.1 ja 3.2 kohta) rahoittaminen. Tuki sisältää enintään 250 miljoonaa euroa vanhoista lainoista ja riskipääomatoimista takaisin maksettavia varoja, jotka ohjataan Euro–Välimeri-investointi- ja kumppanuusvälineeseen (FEMIP), josta rahoitetaan uusia toimia ja pk-yritysten pitkän aikavälin rahoitustarpeita kasvun ja työllisyyden lisäämiseksi. Tätä varten neuvoston olisi

hyväksyttävä komission ehdotus ENPI-asetuksen 23 artiklan muuttamisesta.

Lisävarat saadaan käyttöön kohdentamalla monivuotisen rahoituskehityksen (2007–2013) otsakkeen 4 varat uudelleen ja hyödyntämällä vuodelle 2012 vahvistetun enimmäismäärän kohdentamatonta liikkumavaraa ja tarvittaessa joustovälinettä. Komissio toimittaa piakkoin oikaisukirjelmän vuoden 2012 talousarvioesitykseen.

Komissio pohtii parhaillaan, miten kunkin maan kokonaistilanne demokratian, vastuuvollisuuden, oikeusvaltion ja moitteettoman varainhoidon osalta voidaan parhaiten huomioida budjettitukea koskevassa päätöksenteossa. Se esittelee lähestymistapansa budjettituesta annettavassa tiedonannossa. Lähestymistavan on oltava riittävän joustava, jotta tuen määrä ja laji voidaan sovittaa kunkin kumppanin uudistusprosessin tuloksiin.

4.3. EIP:n ja EBRD:n osallistaminen

Aiomme

- varmistaa uusien lainojen saannin EIP:ltä ja EBRD:ltä muun muassa ulottamalla EBRD:n toimeksianto tiettyihin eteläisiin kumppaneihin.

Laajojen infrastruktuurihankkeiden tukemiseksi on huolehdittava siitä, että EIP:llä ja muilla aluekehityspankeilla, kuten EBRD:llä, on riittävästi rahoitusvaroja. Tällaisilla hankkeilla EU:ta autetaan kytkeytymään naapurialueisiin, vauhditetaan kehitystä ja ratkotaan energiaan, ympäristöön ja liikenteeseen liittyviä haasteita. Komissio kannattaa EIP:n ulkoisen valtuutuksen laajentamista sekä itäisiin että eteläisiin naapurimaihin ja EBRD:n valtuutuksen laajentamista tiettyihin eteläisen Välimeren maihin. EIP ja EBRD voivat yhdessä edistää EU:n poliittisten tavoitteiden toteutumista maksimoimalla suhteelliset etunsa. EBRD:n toiminnan eteläisen Välimeren maissa olisi tuettava EU:n poliittisia tavoitteita ilman, että siihen siirrettäisiin resursseja EU:n itäisissä naapurimaissa toteutettavista toimista.

EIP:n ulkoisen valtuutuksen tarkistaminen lisäisi pankin lainanantoa kaikilla EU:n naapurialueilla EU:n takauksella. Varsinkin jos neuvosto hyväksyy Euroopan parlamentin ehdottamat miljardin euron määrärahat, jotka on tarkoitettu Välimeren maille myönnettäville, lähes 6 miljardin euron EIP:n lainoille vuosina 2011–2013. Tarvittavat varat (90 miljoonaa euroon asti) otetaan käyttöön, jotta EIP:n Välimeren alueelle myöntämälle lisälainoitukselle voidaan antaa takaukset talousarviosta.

4.4. Ohjelmasuunnittelu: 2013 ja siitä eteenpäin

Aiomme

- yksinkertaistaa ja joustavoittaa vuoden 2013 jälkeisestä ENPI:n seuraajasta myönnettävän avun täytäntöönpanoa;
- tehostaa EU:n, jäsenvaltioiden, kansainvälisten rahoituslaitosten ja muiden kahdenvälisen avuantajien välistä koordinoitua.

Naapuruuspolitiikka koskevissa päätelmissään neuvosto tunnusti heinäkuussa 2010, että ”on tarpeen liittää markkinoiden avautumiseen, taloudelliseen yhdentymiseen ja sääntelyn lähentymiseen sekä kahdenvälisen suhteiden vahvistamisprosessiin kautta naapurisuuden asianmukainen rahoitustuki, tekninen apu ja valmiuksien luominen” ja sanoi palaavansa

rahoitustukikysymykseen seuraavasta monivuotisesta rahoituskehystä käytävien keskustelujen yhteydessä. Komissio aikoo tarkastella naapuruuspolitiikan uutta suuntaa ja keskipitkän aikavälin tavoitteita ehdotuksissaan¹⁸ EU:n monivuotiseksi rahoituskehysteksi vuoden 2013 jälkeen. Pääasiallinen rahoituslähde on uusi eurooppalainen naapurisuuden väline, josta katetaan valtaosa kumppanimaille annettavasta rahoitustuesta lähinnä kahdenvälisen, alueellisten ja rajat ylittävien yhteistyöohjelmien puitteissa. Välineen varojen määrä on suhteutettava uudistetun naapuruuspolitiikan tavoitteisiin. Tavoitteena on lisätä poliittista ohjausta, eriyttämistä ja joustoa, tiukentaa ehtoja ja myöntää kannustimia parhaiten suoriutuville maille kunkin kumppanuuden tavoitetaso (esim. pitkälle meneviä ja laaja-alaisia vapaakauppasopimuksia koskevat neuvottelut) huomioon ottaen. EU:n tuen täytäntöönpanoa voitaisiin myös hajauttaa aiempaa enemmän kumppanimaihin. Ehtona on, että EU:n varainhoitosääntöjä noudatetaan ja EU:n taloudellisia etuja suojellaan.

EU aikoo tehostaa koordinoitua jäsenvaltioiden, muiden kahdenvälisen avunantajien, EIP:n, EBRD:n ja muiden kansainvälisten rahoituslaitosten kanssa maksimoidakseen ulkoisen tuen naapuruuspolitiikan puitteissa sovituille uudistuksille. Keinoja ovat esimerkiksi yhteinen ohjelmasuunnittelu, yhteiset yhteistyöaloitteet sekä ohjelmien ja hankkeiden yhteisrahoitus. EU-tuen koordinoitua parantamiseksi Euroopan ulkosuhdehallinto ja komission yksiköt harkitsevat pilottihankkeiden toteuttamista yhteisestä ohjelmasuunnittelusta kiinnostuneiden jäsenvaltioiden kanssa demokraattisessa murrosprosessissa olevissa eteläisissä naapurimaissa.

PÄÄTELMÄT

Naapurimaidemme suuri ja hyvin koulutettu työvoima, isohkot mutta vielä kehittymättömät markkinat ja energiavarmuuden takaavat win-win-ratkaisut tarjoavat valtaiset mahdollisuudet kaikkia osapuolia hyödyttävään yhdentymiseen ja yhteistyöhön. Yhteistyö naapureidemme kanssa on ainoa keino vastata terrorismin, laittoman maahanmuuton sekä yhteisten vesialueidemme saastumisen kaltaisiin haasteisiin ja uhkiin, jotka eivät pysähdy maiden rajoille. Sen avulla voidaan puuttua myös alueen epävakauden ja konfliktien syihin.

Monet itäiset ja eteläiset naapurimaat ovat viimeisen vuosikymmenen kuluessa lähteneet kauaskantoisten muutosten tielle, ja ne tarvitsevat tukea prosessin juurruttamiseksi. Osassa maista prosessi on käynnistynyt aivan hiljattain. Myös ne tarvitsevat kiireellisesti apuamme, minkä lisäksi ne voivat ottaa oppia muiden kumppaneidemme kokemuksista. On EU:n oman edun mukaista tukea näitä muutosprosesseja ja tehdä naapureidemme kanssa yhteistyötä ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion perusarvojen ja periaatteiden juurruttamiseksi sekä markkinatalouden ja osallistavan ja kestäväen kehityksen edistämiseksi niiden poliittisessa ja taloudellisessa toimintaympäristössä.

Tässä tiedonannossa esitelty naapuruuspolitiikan uusi lähestymistapa on askel tähän suuntaan. Komissio ja korkea edustaja kehottavat neuvostoa ja Euroopan parlamenttia hyväksymään tiedonannon pääajatuksen ja siinä esitetyt konkreettiset ehdotukset. Nyt on tarkoitus jatkaa naapureidemme kuulemista siitä, mikä on paras tapa viedä tämä uusi lähestymistapa osaksi kutakin kumppanuutta.

Haasteita on paljon, ja niiden kokonaisvaltainen ratkaiseminen vie aikaa. Yhteisenä tavoitteenamme on demokraattinen, vauras ja vakaa alue, jossa yli 800 miljoonaa ihmistä voi

¹⁸ Komissio toimittaa ehdotuksensa myöhemmin tänä vuonna.

elää, tehdä työtä ja vaikuttaa maansa tulevaisuuteen vakuuttuneina siitä, että heidän vapauttaan, ihmisarvoaan ja oikeuksiaan kunnioitetaan.

ASIAKIRJAAN LIITTYVÄ RAHOITUSSELVITYS

1. PERUSTIEDOT EHDOTUKSESTA/ALOITTEESTA

1.1 Ehdotuksen/aloitteen nimi

Komission ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteinen tiedonanto: Uusi strategia muutostilassa olevia naapurimaita varten

1.2 Toimintalohko(t) toimintoperusteisessa johtamis- ja budjetointijärjestelmässä (ABM/ABB)¹⁹

Ulkosuhteet

1.3 Ehdotuksen/aloitteen luonne

Ehdotus/aloite liittyy **uuteen toimeen**.

Ehdotus/aloite liittyy **uuteen toimeen, joka perustuu pilottihankkeeseen tai valmistelutoimeen**²⁰.

Ehdotus/aloite liittyy **käynnissä olevan toimen jatkamiseen**.

Ehdotus/aloite liittyy **toimeen, joka on suunnattu uudelleen**.

1.4 Tavoitteet

1.4.1 *Komission monivuotinen strateginen tavoite (monivuotiset strategiset tavoitteet), jonka (joiden) saavuttamista ehdotus/aloite tukee*

Eurooppa maailmassa: painoarvomme lisääminen maailmannäyttämöllä

1.4.2 *Erityistavoite (erityistavoitteet) sekä toiminto (toiminnot) toimintoperusteisessa johtamis- ja budjetointijärjestelmässä*

Toiminto (toiminnot) toimintoperusteisessa johtamis- ja budjetointijärjestelmässä

19 08 – Euroopan naapuruuspolitiikka ja suhteet Venäjään

Erityistavoitteet toimintoperusteisessa johtamisjärjestelmässä

1. EU:n ja sen naapurimaiden välisen tiiviin yhteistyön sekä alueellisen ja monenvälisen yhdentymisen edellytysten parantaminen

2. EU:n naapurimaiden tukeminen taloudellisissa ja alakohtaisissa uudistuksissa ja yhdentymisen edistäminen toisaalta EU:hun ja toisaalta naapurimaiden kesken

¹⁹

ABM: toimintoperusteinen johtaminen; ABB: toimintoperusteinen budjetointi.

²⁰

Sellaisina kuin nämä on määritelty varainhoitoasetuksen 49 artiklan 6 kohdan a ja b alakohdassa.

3. Demokratian, ihmisoikeuksien, oikeusvaltion ja konfliktinratkaisun edistäminen EU:n naapurialueilla

1.4.3. *Odotettavissa olevat tulokset ja vaikutukset*

Selvitys siitä, miten ehdotuksella/aloitteella on tarkoitus vaikuttaa edunsaajien/kohderyhmän tilanteeseen

Viime vuonna toteutetussa Euroopan naapuruuspolitiikan strategisessa uudelleentarkastelussa nimettiin aloja, joilla naapuruuspolitiikkaa voitaisiin merkittävästi tehostaa. Vallankumoukset ja mullistukset eteläisen Välimeren maissa samoin kuin kansan kyseisissä maissa ilmaisema voimakas toive poliittisista ja taloudellisista muutoksista lisäävät EU:n tuen painoarvoa. Samalla on noussut esiin aloja, joilla EU ja kumppanimaat voisivat – ja niiden pitäisi – tehdä enemmän. EU on edelleen sitoutunut tukemaan demokratisointia ja uudistuksia niin eteläisellä kuin itäiselläkin naapurialueellaan.

Tiedonannossa *Uusi strategia muutostilassa olevia naapurimaita varten* esitetään naapuruuspolitiikan strategisen uudelleentarkastelun tuloksena syntyneet ehdotukset ja konkretisoidaan Itä-Eurooppaan ja Etelä-Kaukasiaan sovellettavat lähestymistavat. Tarkoituksena on jatkaa itäisen kumppanuuden täytäntöönpanoa ja pyrkiä eteläisen Välimeren maiden kanssa uuteen, demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävään kumppanuuteen. Viimeksi mainitulla kumppanuudella EU haluaa tukea Egyptissä ja Tunisiassa alkunsa saanutta demokraattista muutosta. Sitä voidaan tarjota myös muille eteläisen Välimeren maille.

Strategisesta uudelleentarkastelusta juontuvat uudet toimet voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

Ryhmä 1: Demokraattinen muutos ja instituutioiden rakentaminen (*liittyy edellä mainittuun toimintoperusteisen johtamisjärjestelmän erityistavoitteeseen 3*)

Demokraattista muutosta ja instituutioiden rakentamista tuetaan kokonaisvaltaisella ohjelmalla ja muilla asiaankuuluvilla toimilla, joiden kohteena ovat demokraattisten yhteiskuntien keskeisimmät instituutiot ja joilla tuetaan turvallisuusalan demokraattista uudistamista.

Odotettavissa olevat tulokset

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioituksen lisääntyminen

Hallintotavan demokratisoituminen

Oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja tehokkuuden lisääntyminen

Korruption väheneminen

Turvallisuusalan demokraattisen valvonnan lisääntyminen

Liikkuvuuden lisääntyminen rajaturvallisuuden ja maahanmuuton hallinnan tehostumisen myötä

Lainsäädännön lähentyminen unionin säännöstöön

Ryhmä 2: Vahvemman kumppanuuden luominen ihmisten kanssa (liittyy edellä mainittuun toimintoperusteisen johtamisjärjestelmän erityistavoitteeseen 1)

Ihmisten kanssa luodaan vahvempi kumppanuus lisäämällä opiskelijoiden, tutkijoiden ja nuorten välisiä yhteyksiä.

Opiskelijoiden ja henkilöstön liikkuvuuden lisääminen osana korkeakoulujen kumppanuuksia (Erasmus Mundus) ja rakenteellinen yhteistyö korkeakoulujen modernisoimiseksi (Tempus)

Koulujen välisen yhteistyön käynnistäminen avaamalla EU:n eTwinning-ohjelma

Nuorten keskinäisten yhteyksien lisääminen

Naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvien maiden (myös irtautumaan pyrkivien alueiden) kansalaisille suunnatun, naapuruuspolitiikan saavutuksista, haasteista ja sen kautta tarjoutuvista mahdollisuuksista tiedottamisen parantaminen

Ryhmä 3: Kestävä ja osallistava kasvu ja talouskehitys (liittyy edellä mainittuun toimintoperusteisen johtamisjärjestelmän erityistavoitteeseen 2)

Kestävää ja osallistavaa kasvua edistetään tukemalla pk-yrityksiä ja pyrkimällä kaventamaan kumppanimaan sisäisiä taloudellisia ja sosiaalisia eroja EU:n koheesipolitiikasta ja maaseudun kehittämispolitiikasta ammentavien pilottiohjelmien avulla.

Sisäisten taloudellisten erojen kaventaminen

Työllisyyden lisääminen

Pk-yritysten kehittäminen

Ammatillisen koulutuksen parantaminen

Maatalousyhteisöjen tilanteen kohentaminen

Elintarviketurvan parantaminen

EU:n sisämarkkinoihin yhdentymisen edistäminen EU:n ohjelmiin osallistumalla

1.4.4. Tulos- ja vaikutusindikaattorit

Selvitys siitä, millaisin indikaattorein ehdotuksen/aloitteen toteuttamista seurataan

Ihmisoikeuksien ja demokratian normien noudattaminen valtiosta riippumattomien järjestöjen, YK:n ja alueellisten elinten havaintojen perusteella

Vaalien demokraattisuuden ja uskottavuuden riittävä seuranta

Korruption aste

eTwinning-ohjelmassa mukana olevien koulujen lukumäärä

Erasmus Mundus –ohjelmaan osallistuvien korkeakouluopiskelijoiden ja tutkijoiden lukumäärä

Yliopistojen rakenteellisen yhteistyön hankkeiden lukumäärä

Maatalousyhteisöjen vauraus

Naapuruuspolitiikan kumppaneiden tekemien, EU:n ohjelmiin osallistumista koskevien hyväksytyjen hakemusten lukumäärä

Kohtuuhintaisten elintarvikkeiden jatkuva saatavuus naapuruuspolitiikan maissa

Taloudellisten ja sosiaalisten erojen kaventuminen

Työttömyyden väheneminen

1.5. Ehdotuksen/aloitteen perustelut

1.5.1. Tarpeet, joihin ehdotuksella/aloitteella vastataan lyhyellä tai pitkällä aikavälillä

Poliittinen visio ja keskipitkän aikavälin tavoitteet

Naapuruuspolitiikan pitkän aikavälin **visiona** on alue, jolla kukin kumppanimaa kehittää EU-kytköksiään omien toiveidensa, tarpeidensa ja kykyjensä mukaan. Poliitiikan tasolla tämä tarkoittaa tiiviimpää yhteistyötä EU:n kanssa ja useampia yhteisiä aloitteita molempia kiinnostavista maailmanlaajuisista kysymyksistä kansainvälisillä foorumeilla. Myös talouden saralla EU on valmis lisäämään yhteistyötä, joka johtaa kumppanien talouksien asteittaiseen yhdentymiseen EU:n sisämarkkinoihin. EU pyrkii osaltaan vauhdittamaan naapurimaiden osallistavaa ja kestävästä kasvua, koska se tekee niistä kilpailukykyisempiä, luo kunnollisia työpaikkoja ja tukee vuosituhattavoitteiden saavuttamista. EU:n olisi hyödynnettävä koko politiikan kirjoaan yhteisten tarpeiden ja etujen sekä kunkin maan uudistus- ja demokratiasitoumuksien mukaisesti.

Tavoitteena on vahvistaa molemminpuolista sitoutumista EU:n ja sen naapurimaiden kansalaisten poliittiseen ja taloudelliseen hyvinvointiin, koska se on paras tie yhteisestä vakaudesta ja vauraudesta. Tällainen visio on haasteellinen. Kumppanimailta vaaditaan suuria kustannuksia ja ponnisteluja ennen kuin tarvittavat uudistukset kantavat hedelmää. EU:n on puolestaan huolehdittava siitä, ettei sisämarkkinoiden moitteeton toiminta vaarannu ja että liikkuvuus toteutuu turvallisesti.

Ne kumppanit, jotka etenevät määrätietoisesti poliittisten ja taloudellisten uudistusten toteuttamisessa, palkitaan seuraavien 4–5 vuoden kuluessa. Käytännössä tämä tarkoittaa joko **assosiaatiosopimuksen tekemistä itäisen kumppanuuden puitteissa tai demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävää kumppanuutta** (eteläiset kumppanit). Lisäksi on tarkoitus lisätä liikkuvuutta ja ihmisten välisiä kontakteja (mm. solmimalla liikkuvuuskuumppanuuksia), edistää taloudellista yhdentymistä panostamalla teollisuusyhteistyöhön, pk-yritysten kehittämiseen, suoriin ulkomaisiin sijoituksiin ja kauppasuhteisiin EU:n kanssa (esim. perustamalla pitkälle meneviä ja laaja-alaisia vapaakauppa-alueita ja tekemällä muita sopimuksia mm. maataloudesta, palveluista ja sijoittautumisoikeudesta sekä

teollisuustuotteiden vaatimustenmukaisuuden arvioinnista ja hyväksymisestä tietyillä avainaloilla) ja syventää alakohtaista yhdentymistä (esim. Euroopan laajuisilla energiamarkkinoilla sekä osallistamalla EU:n ohjelmiin kussakin ohjelmassa määritettyjen edellytysten mukaisesti ja EU:n virastojen toimintaan osallistumisesta annettujen yleisten suuntaviivojen mukaisesti).

Demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävällä kumppanuudella²¹ EU haluaa tukea Egyptissä ja Tunisiassa alkunsa saanutta demokraattista muutosta. Kumppanuus on mahdollista ulottaa myös muihin maihin. Demokraattisen muutosprosessin jatkuminen edellyttää, että maat tukevat instituutioidensa uudistamista ja saavat taloutensa uuteen nousuun. Myös niiden väestön on ymmärrettävää, että EU on valmis auttamaan tässä haasteellisessa ja vaikeassa muutosvaiheessa.

Lisärahoitus

Naapuruuspolitiikan uuden lähestymistavan täytäntöönpano perustuu molemminpuoliseen vastuuseen ja yhteiseen sitoutumiseen ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen yleismaailmallisiin arvoihin. Se edellyttää jopa **1 242 miljoonan euron lisärahoitusta vuoteen 2013 mennessä**. Lisärahoitus katetaan seuraavasti:

a) ENPIN lainsäädäntökehys tukee hyvin valtaosaa politiikan uudelleentarkastelun yhteydessä määritellyistä uusista yhteistyötoimista. Tästä syystä komissio ehdottaa ENPIN määrärahojen (750,5 milj. euroa) täydentämistä eri lähteistä seuraavasti: 355 miljoonaa euroa kohdentamalla uudelleen muiden välineiden määrärahoja ja – vuoden 2012 osalta – 241,5 miljoonaa euroa vuoden 2012 talousarvioesityksen otsakkeen 4 liikkumavaran puitteissa ja 154 miljoonaa euroa joustovälineestä. Ehdotettu lisäys voidaan toteuttaa ilman, että ENPI-asetusta joudutaan muodollisesti tarkistamaan, koska vuoden 2007–2013 rahoituskehystä koskevan, toimielinten välisen sopimuksen 37 kohdan mukaisesti kyseessä on uusi objektiivinen ja pitkäkestoinen seikka, jolle on selkeät ja täsmälliset perusteet, ja ohjelman toteuttamisesta saadut tulokset on huomioitu. Ehdotettu järjestely on mahdollista katsoa myös uudelleen kohdentamiseksi ottaen huomioon, että vuoden 2012 talousarvioesityksen liikkumavara on saatu aikaan supistamalla joidenkin budjettikohtien määrärahoja edelliseen rahoitussuunnitelmaan verrattuna. Yksityiskohdat esitetään oikaisukirjelmässä.

b) Käytetään muiden välineiden määrärahoja, esim. otetaan 13,4 miljoonaa euroa demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta rahoitusvälineestä (2011 ja 2012) ja 3,8 miljoonaa euroa kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alaisesta valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelmasta (2011).

c) Käytetään vakautusvälinettä (40 milj. euroa²²).

d) Varataan 90 miljoonaa euroa takauksia varten, jotta EIP voi lisätä miljardilla eurolla lainanantoon eteläisille kumppanimaille.²³

²¹ KOM(2011) 200, 8.3.2011.

²² Vakautusvälineestä saatavan rahoituksen lopullinen määrä riippuu sopivista hankkeista: jos hankkeiden rahoitustarpeet jäävät alle 40 miljoonan euron, erotus siirretään ENPIin.

²³ Takuurahaston rahoittamiseen tarvittavasta määrästä tehdään varaus, jos neuvosto ja parlamentti suostuvat nostamaan myös itäiselle naapurialueelle kohdennettua enimmäismäärää EIP:n ulkoisen valtuutuksen

e) Käytetään makrotalouden tukivälinettä (100 milj. euroa²⁴).

f) Sallitaan EIP:n käyttää uudelleen pk-yrityksiin aiemmin tehdyistä pääomasijoituksista takaisin saatavat varat (244 milj. euroa).

Viimeksi mainittu vaihtoehto edellyttää, että neuvosto hyväksyy ENPI-asetuksen 23 artiklaan tehdyn muutosehdotuksen.

Samaan aikaan maaohjelmat on tarkoitus sovittaa uuden kumppanuuden päätavoitteita vastaaviksi, ja ENPIN määrärahoista 150 miljoonaa euroa kohdennetaan uudelleen kansalaisyhteiskuntaa tukevaan naapuruuspolitiikan välineeseen ja muihin vahvempaa kumppanuutta yhteiskuntien kanssa tukeviin toimiin.

Eriyttäminen

Siinä missä kaikki kumppanimaat hyötyvät toimista kumppanuuden vahvistamiseksi yhteiskuntien kanssa (ryhmän 2 toimet), kahden muun ryhmän toimiin tarkoitettua rahoitusta myönnetään molemminpuoliseen vastuuseen perustuvan ”more for more” -ajattelun mukaisesti.

EU:n lisätuki riippuu edistymisestä demokratian rakentamisessa ja vakiinnuttamisessa sekä oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisessa: mitä pidemmälle ja nopeammin maa edistyy sisäisissä uudistuksissaan, sitä enemmän se saa tukea EU:lta. Lisätukea annetaan monessa muodossa, muun muassa lisäämällä sosiaalista ja taloudellista kehitystä tukevaa rahoitusta, laajentamalla institutionaalisten rakenteiden kokonaisvaltaisia kehittämisohjelmia, parantamalla markkinoille pääsyä, lisäämällä EIP:n investointitukea ja helpottamalla liikkuvuutta. Nämä etuuskohtelusitoumukset räätälöidään kunkin maan tarpeisiin ja alueelliseen kontekstiin, ja niissä huomioidaan se, että mielekkäissä uudistuksissa on korkeat alkuvaiheen kustannukset. Niiden maiden osalta, joissa uudistuksia ei toteuteta, EU tarkastelee rahoituksen määrää uudelleen ja mahdollisesti leikkaa sitä.

1.5.2. EU:n osallistumisesta saatava lisäarvo

Ehdotus olisi nähtävä osana uudistettua Euroopan naapuruuspolitiikkaa, joka tarjoaa kumppanimaille tiiviimpää poliittista yhteistyötä ja syvempää taloudellista yhdentymistä Lissabonin sopimuksen 8 artiklan mukaisesti. Taustalla on ajatus jakaa Euroopan yhdentymisestä saadut kokemukset naapuriemme kanssa ja asteittain lisätä niiden osallistumista EU:n politiikkaan. Koska EU:n tarjous perustuu pitkälle EU:n sisämarkkinoihin yhdentymiseen, EU:lla on paremmat lähtökohdat tuen antamiseen kuin yksittäisillä jäsenvaltioilla.

välisarvioinnissa. Takuurahastoasetuksen (neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 480/2009) mukaisesti rahaston rahoitus toteutetaan useiden vuosien kuluessa vuodesta 2013 alkaen.

²⁴

Lopullinen määrä riippuu tukikelpoisten maiden rahoitustarpeista, jotka määritellään IMF:n tuella toteutettavien uudistusohjelmien ja talouden vakautusohjelmien yhteydessä. Jos ohjelmien rahoitustarpeet jäävät alle 100 miljoonan euron, erotus voidaan siirtää ENPIin.

1.5.3. Vastaavista toimista saadut kokemukset

Naapurimaille aiemmin annetusta tuesta on tehty viisi maakohtaista arviointia ja kaksi alueellista arviointia (Meda II ja Tacis). Arvioitavina olevista aloista tärkeimmät olivat talouskehitys (myös kauppa), sosiaaliala (myös terveys ja koulutus), yksityissektori, maatalous (myös elintarviketurva) ja energia (myös ydinvoima).

Arvioinneissa on käynyt ilmi, että kahdenvälisen ja alueellisen yhteistyön viemisellä saman järjestelyn alaisuuteen (ENPI) aiemmin käytetyn kahden asetuksen (Tacis ja Meda) mallin sijaan on ollut rikastuttava ja täydentävä vaikutus varsinkin uudistuksia tukevien avun täytäntöönpanomekanismien osalta. Medasta saatujen myönteisten tulosten²⁵ innoittamana budjettituki uudistuksille on lisääntynyt merkittävästi ENPIN käyttöönoton jälkeen. Tuella on saatu aikaan kouriintuntuvia tuloksia, ajettu uudistuksia ja tehostettu poliittista vuoropuhelua kumppanimaiden kanssa.²⁶ Lähestymistapaa olisi kuitenkin kehitettävä edelleen perusarvojen ja demokraattisen hallintotavan korostamiseksi. Lisäksi olisi pyrittävä lisäämään kansalaisyhteiskunnan osallistumista toimien suunnitteluun ja seurantaan ja niiden näkyvyyden lisäämiseen.

Laajentumisesta saatuihin kokemuksiin (TAIEX, Twinning ja viimeisimpänä itäiseen kumppanuuteen kuuluvat institutionaalisten rakenteiden kokonaisvaltaiset kehittämisohjelmat) perustuvan uuden ”työkalupakin” käyttöönotto on lisännyt ENPIN valmiuksia kehittää institutionaalisia rakenteita ja edistää sääntelyn lähentämistä EU:n säännöstöön. Rajat ylittävään yhteistyöhön keskittyvän osion ansiosta ENPIllä on nyt paremmat välineet yhteistyön järjestämiseen yhteisen rajan omaavilla alueilla.

1.5.4. Yhteensopivuus muiden kyseeseen tulevien välineiden kanssa ja mahdolliset synergiaedut

Vaikka ENPI onkin pääasiallinen väline, jonka avulla EU tekee rahoitusyhteistyötä naapureidensa kanssa, naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvat maat hyötyvät myös muista rahoitusvälineistä, joilla ratkotaan tiettyjä poliittisia kysymyksiä (esim. maailmanlaajuiset haasteet, ihmisoikeudet ja ydinvoima) tai hallinnoidaan kriisitilanteita (esim. makrotaloustuki, vakautusväline ja humanitaarisen avun välineet).

Osaa näistä välineistä on käytetty viime aikoina vastaamaan EU:n eteläisellä naapurialueella syntyneisiin tarpeisiin, ja niiden käyttöä on tarkoitus jatkaa naapurialueella käynnissä olevien muutosten tukemiseen.

Tunisiaa varten hyväksyttiin vakautusvälineestä kahden miljoonan euron avustus, jolla tuetaan 1) poliittisia uudistuksia ja vaaliprosessia sekä 2) kansalaisyhteiskuntaa ja riippumatonta tiedonvälitystä. Kansalaisyhteiskuntaa on tarkoitus tukea myös demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta rahoitusvälineestä myöntämällä 2 miljoonaa euroa kansalaisyhteiskunnan toteuttamaan vaalien tarkkailuun, puolueille annettavaan koulutukseen, ilmaisunvapauden ja demokratian arvojen edistämiseen sekä ihmisoikeustilanteen seurantaan. Kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alaisesta valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelmasta Tunisialle on korvamerkitty 1,2 miljoonaa

²⁵ Ks. Meda II –asetuksesta ja sen täytäntöönpanosta tehdyn arvioinnin tärkeimmät päätelmät kesäkuulta 2009.

²⁶ Ks. esim. Tunisiassa toteutetuista budjettitukitoimista tehdyn arvioinnin päätelmät marraskuulta 2010.

euroa. Lisäksi demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta rahoitusvälineestä rahoitetaan EU:n vaalitarkkailuryhmän toimintaa (enint. 4 milj. euroa).

Egyptille myönnetään demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta rahoitusvälineestä 2,9 miljoonaa euroa toimiin, joilla ehkäistään kidutusta, parannetaan tutkintavankeusoloja ja edistetään tiedonvälityksen ja uskonnon vapautta. Kehitysyhteistyön rahoitusvälineen alaisesta valtiosta riippumattomien toimijoiden teemaohjelmasta on luvassa 2,6 miljoonaa euroa nuorten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen ja naisten oikeuksien sekä taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien edistämiseen.

Libyan konfliktin seurauksista selviytymiseen sekä maansisäisten ja muiden pakolaisten auttamiseen on myönnetty 70 miljoonaa euroa humanitaarisen avun välineestä, ja hätäapuvaramuksella rahoitetun pelastuspalvelumekanismiin puitteissa kolmansien maiden kansalaisten kotiuttamista on tuettu viidellä miljoonalla eurolla.

1.6. Toiminnan ja sen rahoitusvaikutusten kesto

x Ehdotuksen/aloitteen mukaisen **toiminnan kesto on rajattu**.

– x Ehdotuksen/aloitteen mukainen toiminta alkaa vuonna 2011 ja päättyy vuonna 2013.

– x Rahoitusvaikutukset alkavat vuonna 2011 ja päättyvät vuonna 2013.

Ehdotuksen/aloitteen mukaisen **toiminnan kesto ei ole rajattu**.

– Käynnistysvaihe alkaa vuonna VVVV ja päättyy vuonna VVVV,

– minkä jälkeen toteutus täydessä laajuudessa.

1.7. Hallinnointitapa (hallinnointitavat)²⁷

x komissio **hallinnoi suoraan keskitetysti**

x **välillinen keskitetty hallinnointi**, jossa täytäntöönpanotehtäviä on siirretty

– x toimeenpanovirastoille

– yhteisöjen perustamille elimille²⁸

– kansallisille julkisoikeudellisille elimille tai julkisen palvelun tehtäviä hoitaville elimille

– henkilöille, joille on annettu tehtäväksi toteuttaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston mukaisia erityistoimia ja jotka nimetään varainhoitoasetuksen 49 artiklan mukaisessa perussäädöksessä

hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa

x **hajautettu hallinnointi** yhteistyössä kolmansien maiden kanssa

x **hallinnointi yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa** (*tarkennettava*)

Huomautukset:

Tavoitteisiin pyritään yhdistelemällä toimenpiteitä, joiden täytäntöönpanossa noudatetaan eri hallinnointitapoja seuraavasti:

institutionaalisten rakenteiden kehittämistä hallinnoi etupäässä komissio keskitetysti;

opiskelija- ja nuorisovaihtoa samoin kuin yliopistojen ja koulujen yhteistyötä hallinnoi pääasiassa koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto;

²⁷ Kuvaukset eri hallinnointitavoista ja viittaukset varainhoitoasetukseen ovat saatavilla budjettipääosaston verkkosivuilla osoitteessa http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

²⁸ Sellaisina kuin nämä on määritelty varainhoitoasetuksen 185 artiklassa.

koheesio- ja maatalouspolitiikan innoittamia pilottiohjelmia hallinnoidaan joko hajautetusti tai suoraan keskitetysti;

tiettyjä (Euroopan neuvoston yleissopimusten noudattamista tukevia) toimia on mahdollista hallinnoida yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa. Myös delegoitua yhteistyötä voitaisiin ajatella avun tuloksellisuuden ja jäsenvaltioiden välisen työnjaon nimissä.

2. HALLINNOINTI

2.1. Seuranta- ja raportointisäännöt

Ilmoitetaan sovellettavat aikavälit ja edellytykset

Komissio seuraa ulkoisen yhteistyönsä edistymistä kaikilla tasoilla:

panokset (erityisesti rahoitusvirrat: sitoumukset, sopimukset ja maksut);

toimet/tuotokset (hankkeiden ja ohjelmien toteutus, komission edustustojen paikalla harjoittama sisäinen seuranta);

edistyminen/tulokset (ulkoinen tulosperusteinen seurantajärjestelmä²⁹) ja *vaikutukset*.

Kumppanimaille ja -alueille annettavan pitkän aikavälin ulkoisen avun ohjelmasuunnittelu hoidetaan strategia-asiakirjojen (enintään 7 vuotta) ja maa- ja alueohjelmien (3–4 vuotta) valmistelun yhteydessä. Ohjelmasuunnitteluasiakirjoja voidaan tarkistaa milloin vain painopisteiden muuttuessa. Maa- ja/tai alueohjelmiin sisällytetään kunkin yhteistyöalan erityistavoitteet ja odotettavissa olevat tulokset.

2.2. Hallinnointi- ja valvontajärjestelmä

2.2.1. Todetut riskit

1) Kumppanimaiden poliittinen ja hallinnollinen epävakaus voi johtaa vaikeuksiin ohjelmien suunnittelussa, viiveisiin maksujen suorittamisessa ja tehokkuuden heikentymiseen.

2) Hallinnollisten määrärahojen riittämättömyys voi johtaa siihen, ettei avun hallinnointiin ole riittävästi henkilöstöä.

3) Laatunormien puutteellinen soveltaminen voi heikentää ohjelmien ja hankkeiden suunnittelua.

4) Heikko tiedonkulku voi haitata avun hallinnointiin liittyvien ongelmien ratkaisua.

²⁹ Tulosperusteisen seurantajärjestelmän (ROM) avulla voidaan arvioida nopeasti hankkeen tai ohjelman toimivuutta sekä sen laajempia seurauksia. Sen avulla komissio saa hankekokonaisuudestaan puolueettomia arvioita. Yhden johdonmukaisen lähestymistavan käyttö varmistaa sen, että komissiolla on käytettävissään vertailukelpoista tietoa kaikilta alueilta, joille se antaa ulkoista apua.

2.2.2. Valvontamenetelmä(t)

Valmiuksien lisääminen: nimettävä kaikkein haavoittuvimmat maat, laadittava maakohtainen riskinhallintasuunnitelma ja seurattava tilanteen kehittymistä kyseisissä maissa useita eri kanavia käyttäen.

Riittävät hallintomäärärahat: monivuotisen rahoituskehyksen (2007–2013) otsakkeista 4 ja 5 peräisin olevien hallintomäärärahojen yksityiskohtainen ohjelmasuunnittelu; henkilöressurssien jakoa päätoimipaikan ja edustustojen kesken on tarkistettava tarpeita ja työmäärää koskevien, mahdollisuuksien mukaan kvantifioitujen arvioiden perusteella (esim. kuinka monta sopimusta on tarkoitus tehdä).

Standardien ja vaatimusten käyttöönotto ja noudattaminen ennen ja jälkeen laatutukiryhmän tarkastusta; PO DEVCON edustustojen ja asianomaisten yksikköjen on huolehdittava hyvissä ajoin tarvittavasta asiantuntemuksesta antamalla tukea paikalla ja etänä.

Järjestelmän (tiedon laatu ja raportointi) parantaminen: käynnissä olevista neuvotteluista tarvitaan tietoa hyvissä ajoin; varmistettava, että kaikki avun hallinnointiin liittyvät ongelmat ovat tiedossa ja että ne toimitetaan neuvotteluun osallistuvien tietoon ja ratkaistaviksi.

2.3. Toimenpiteet petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi

Ilmoitetaan käytössä olevat ja suunnitellut torjunta- ja suojatoimenpiteet

Unionin taloudellisten etujen suojaaminen sekä petosten ja sääntöjenvastaisuuksien torjuminen ovat olennainen osa ENPI-asetusta. Sopimusten ja maksujen hallinnollinen valvonta on edunsaajamaissa toimivien komission edustustojen vastuulla. Edustustot³⁰ valvovat kutakin asetuksen nojalla rahoitettua toimea kaikissa hankesyklin vaiheissa. Huomiota kiinnitetään erityisesti menolajiin (menojen tukikelpoisuus), talousarvioiden noudattamiseen (tosiasialliset kustannukset) ja tositteiden sekä niihin liittyvien asiakirjojen tarkastamiseen (kustannusten todentaminen).

³⁰ Ne valtuuttavat komission (petostentorjuntaviraston) tekemään paikan päällä tarkastuksia ja todentamisia 11 päivänä marraskuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2185/96 mukaisesti.

3. EHDOTUKSEN/ALOITTEEN ARVIOIDUT RAHOITUSVAIKUTUKSET

3.1. Kyseeseen tulevat monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeet ja menopuolen budjettikohdat

- Talousarviossa jo olevat budjettikohdat

Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeiden ja budjettikohtien mukaisessa järjestyksessä

Moniv. rahoituskehityksen otsake	Budjettikohta	Määrä- rahalaji	Rahoitusosuudet			
	Numero [Nimi.....]	JM/EI-JM (³¹)	EFTA- mailta ³²	ehdokas- mailta ³³	kolman- silta mailta	varainhoito- asetuksen 18 artiklan 1 kohdan aa alakohdassa tarkoitettut rahoitusosuudet
19 01 04 0 2	Eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline (ENPI) – Hallintomenot	EI-JM	EI	EI	EI	EI
19 08 01	Euroopan naapuruuspolitiikkaan liittyvä rahoitusyhteistyö	JM	EI	EI	EI	EI

³¹ JM = jaksotetut määrärahat; EI-JM = jaksottamattomat määrärahat.

³² EFTA: Euroopan vapaakauppaliitto.

³³ Ehdokasmaat ja soveltuvin osin Länsi-Balkanin mahdolliset ehdokasmaat.

3.2. Arvioidut vaikutukset menoihin, milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Arvioidut vaikutukset menoihin						
Monivuotisen rahoituskehityksen otsake	Otsake 4 – Ulkosuhteet					
			2011	2012	2013	Yhteensä
Toimintamäärärahat						
19 08 01 - Euroopan naapuruuspolitiikkaan liittyvä rahoitusyhteistyö	Sitoumukset	(1)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Maksut	(2)	0,000	115,125	104,700	219,825
Tiettyjen ohjelmien määrärahoista katettavat hallintomäärärahat (15)						
19 01 04 02 - ENPI – Hallintomenot		(3)	0,000	11,750	8,250	20,000
PO DEVCON määrärahat yhteensä	Sitoumukset	1+3	85,000	395,500	270,000	750,500
	Maksut	2+3	0,000	126,875	112,950	239,825
Toimintamäärärahat yhteensä	Sitoumukset	(4)	85,000	383,750	261,750	730,500
	Maksut	(5)	0,000	115,125	104,700	219,825
Tiettyjen ohjelmien määrärahoista katettavat hallintomäärärahat						
			0,000	11,750	8,250	20,000
Määrärahat yhteensä	Sitoumukset		85,000	395,500	270,000	750,500
	Maksut		0,000	126,875	112,950	239,825
(15) Tekninen ja/tai hallinnollinen apu sekä EU:n ohjelmien ja/tai toimien toteuttamiseen liittyvät tukimenot (entiset BA-budjettikohdat), epäsuora ja suora tutkimustoiminta.						

3.2.1. Arvioidut vaikutukset toimintamäärärahoihin

- Ehdotus/aloite ei edellytä toimintamäärärahoja.
- Ehdotus/aloite edellyttää toimintamäärärahoja seuraavasti:

Maksusitoumusmäärärahat, milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Tavoitteet ja tuotokset ↓			Vuosi 2011		Vuosi 2012		Vuosi 2013		YHTEENSÄ	
	TUOTOKSET									
	Tyyppi	Keskimäär. kustannukset	Luku- määrä	Kustannu- s	Luku- määrä	Kustannu- s	Luku- määrä	Kustannu- s	Luku- määrä yhteensä	Kustan- nukset yhteensä
RYHMÄ 1 – DEMOKRAATTINEN MUUTOS JA INSTITUUTIOIDEN RAKENTAMINEN										
Institutionaalisten rakenteiden kokonaisvaltaiset kehittämisohjelmat*	Ohjelma	40	3	20	3	63	3	42	3	125
Liikkuvuuskumppanuudet*	Ohjelma	8	3	5	3	10	3	10	3	25
Välisumma ryhmä 1					25		73		52	150
RYHMÄ 2 – KUMPPANUUS IHMISTEN KANSSA										
Erasmus Mundus – Opiskelijoiden liikkuvuus	Opiskelijaa/vuosi	0,035	857	30	1 286	45	1 000	35	3 143	110
Tempus – Korkeakoulujen yhteistyö	Hanke	0,9	6	5	14	12,5	14	12,5	33	30
Youth – Hankkeet	Hanke	0,02	500	10	875	17,5	875	17,5	2 250	45
Muut tuotokset		–		5		11,25		9,75		26
Välisumma ryhmä 2					50		86,25		74,75	211
RYHMÄ 3 – KESTÄVÄ JA OSALLISTAVA KASVU JA TALOUSKEHITYS										
Koheesio-ohjelmat (pilotti)	Ohjelma	40	3	0	3	85	3	40	3	125
Maatalouden ja maaseudun kehittämisen ohjelmat (pilotti)	Ohjelma	30	6	10	6	110	6	65	6	185

Osallistuminen EU:n ohjelmiin**	-	-	5,95	5,95	5,95	5,95	
Välisumma ryhmä 3		10		224,5		135	369,5
KUSTANNUKSET YHTEENSÄ		85		383,75		261,75	730,5

*Toteutus kolmevuotisia institutionaalisten rakenteiden kehittämissuunnitelmina. Keskimääräiset kustannukset koskevat kolmen vuoden ajanjaksoa.

** Varoilla rahoitetaan kumppanimaiden osallistumista EU:n ohjelmiin. Määrää riippuu ohjelmasta ja maasta, eikä siitä siksi voida esittää arviota. Valtaosa asiaankuuluvista henkilöresursseista tarvitaan edunsaajamaassa sijaitsevassa edustustossa juuri tänä ajankohtana.

On huomattava, että toimien ja määrärahojen jaottelu eri ryhmiin on tässä vaiheessa vasta viitteellistä ja että edellä esitetyt tuotokset perustuvat alustaviin arvioihin ehdotuksen havainnollistamiseksi.

3.2.2. Arvioidut vaikutukset hallintomäärärahoihin

3.2.2.1. Yhteenveto

- Ehdotus/aloite ei edellytä hallintomäärärahoja.
- Ehdotus/aloite edellyttää hallintomäärärahoja seuraavasti:

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

	vuosi n ³⁴	vuosi n+1	vuosi n+2	vuosi n+3	Ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat (ks. kohta 1.6)	YH- TEENSÄ
--	--------------------------	--------------	--------------	--------------	--	-----------------------

Monivuotisen rahoituskehityksen OTSAKE 5								
Henkilöresurssit								
Muut hallintomenot								
Monivuotisen rahoituskehityksen OTSAKE 5, välisumma								

Monivuotisen rahoituskehityksen OTSAKKEESEEN 5 sisältymättömät³⁵								
Henkilöresurssit								
Muut hallintomenot								
Monivuotisen rahoituskehityksen OTSAKKEESEEN 5 sisältymättömät, välisumma								

YHTEENSÄ								
-----------------	--	--	--	--	--	--	--	--

³⁴ Vuosi n on ehdotuksen/aloitteen toteutuksen aloitusvuosi.

³⁵ Tekninen ja/tai hallinnollinen apu sekä EU:n ohjelmien ja/tai toimien toteuttamiseen liittyvät tukimenot (entiset BA-budjettikohdat), epäsuora ja suora tutkimustoiminta.

3.2.2.2. Henkilöressurssien arvioitu tarve

- Ehdotus/aloite ei edellytä henkilöressusseja.
- Ehdotus/aloite edellyttää henkilöressusseja seuraavasti:

arvio kokonaislukuina (tai enintään yhden desimaalin tarkkuudella)

	vuosi 2011	vuosi 2012	vuosi 2013
• Henkilöstötaulukkaan sisältyvät virat/toimet (virkamiehet ja väliaikaiset toimihenkilöt)			
XX 01 01 01 (päätoimipaikka ja komission edustustot)			
XX 01 01 02 (edustustot EU:n ulkopuolella)			
XX 01 05 01 (epäsuora tutkimustoiminta)			
10 01 05 01 (suora tutkimustoiminta)			
• Ulkopuolinen henkilöstö³⁶ (kokoaikaiseksi muutettuna)			
XX 01 02 01 (kokonaismäärärahoista katettavat sopimussuhteiset toimihenkilöt, vuokrahenkilöstö ja kansalliset asiantuntijat)			
XX 01 02 02 (EU:n ulkopuolisten edustustojen sopimussuhteiset ja paikalliset toimihenkilöt, vuokrahenkilöstö, nuoremmat asiantuntijat ja kansalliset asiantuntijat)			
19 01 04 02³⁷	- pää-toimipaikassa ³⁸	0	
	- EU:n ulkopuolisissa edustustoissa		131
XX 01 05 02 (epäsuora tutkimustoiminta: sopimussuhteiset toimihenkilöt, vuokrahenkilöstö ja kansalliset asiantuntijat)			
10 01 05 02 (suora tutkimustoiminta: sopimussuhteiset toimihenkilöt, vuokrahenkilöstö ja kansalliset asiantuntijat)			
Muu budjettikohta (mikä?)			
YHTEENSÄ		131	92

³⁶ Sopimussuhteiset toimihenkilöt, vuokrahenkilöstö, nuoremmat asiantuntijat EU:n ulkopuolisissa edustustoissa, paikalliset toimihenkilöt ja kansalliset asiantuntijat.

³⁷ Toimintamäärärahoista katettavan ulkopuolisen henkilöstön enimmäismäärä (entiset BA-budjettikohtat).

³⁸ Etenkin rakennerahastot, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) ja Euroopan kalatalousrahasto.

Henkilöressurssien tarve katetaan toimen hallinnointiin jo osoitetulla pääosaston henkilöstöllä ja/tai pääosastossa toteutettujen henkilöstön uudelleenjärjestelyjen tuloksena saadulla henkilöstöllä sekä tarvittaessa sellaisilla lisäresursseilla, jotka toimea hallinnoiva pääosasto voi saada käyttöönsä vuotuisessa määrärahojen jakomenettelyssä talousarvion puitteissa.

Kuvaus henkilöstön tehtävistä:

Lisähenkilöstöä tarvitaan lisäresurssien hallinnointiin ja naapuruuspolitiikan uudelleentarkastelusta poikineiden aloitteiden täytäntöönpanoon. Naapuruuspolitiikan uudelleentarkastelun johdosta toteutettavat uudet toimet, kuten demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävä kumppanuus (esim. institutionaalisten rakenteiden kehittäminen, suhteellisen pienten hankkeiden avulla toteutettavat ihmisten väliset kontaktit ja tuki kansalaisyhteiskunnalle) ovat luonteeltaan sellaisia, että ohjelmien hallinnointiin ja valvontaan tarvitaan paljon henkilöstöä. Valtaosa henkilöresursseista tarvitaan edunsaajamaissa sijaitsevilla edustustoilla ja koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirastossa (koulutus-, nuoriso- ja kulttuuriohjelmien hallinnointi).

Silloin kun ylimääräiset toimintamäärärahat ovat tulosta muiden välineiden määrärahojen uudelleen kohdentamisesta, myös niihin liittyvät hallinnolliset tukimenot jaetaan uudelleen vastaavasti. Muiden välineiden määrärahoista siirrettävät hallintomäärärahat ovat 6,78 miljoonaa euroa vuonna 2012 ja 8,25 miljoonaa euroa vuonna 2013. Kokoaikaiseksi muutettuna se vastaa noin 76 henkilön siirtämistä muista välineistä vuonna 2012 ja 92 henkilön siirtämistä vuonna 2013.

Edustustojen ulkopuolisen henkilöstön yksikkökustannukseksi on laskettu 88 937 euroa, mikä on sopimussuhteisen toimihenkilön arvioidun yksikkökustannuksen (134 120 euroa) ja paikallisen toimihenkilön arvioidun yksikkökustannuksen (43 754 euroa) keskiarvo vuoden 2012 talousarvioesityksessä (budjettikohta 19 01 04 02).

Virkamiehet ja väliaikaiset toimihenkilöt	
Ulkopuolinen henkilöstö	Kokoaikaiseksi muutettuna 131/vuosi v. 2012 ja 92/vuosi v. 2013, kustannukset yhteensä 20 miljoonaa euroa (11,75 milj. euroa v. 2012 ja 8,25 milj. euroa v. 2013)

3.2.3. *Yhteensopivuus nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen kanssa*

- Ehdotus/aloite on nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen mukainen.
- Ehdotus/aloite edellyttää rahoituskehityksen asianomaisen otsakkeen rahoitussuunnitelman muuttamista.

Tässä rahoitusselvityksessä tarkoitettuihin toimiin tarvittava lisärahoitus saadaan pääasiassa ohjelmoimalla monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen 4 kuuluvien ulkosuhdevälineiden toiminta- ja hallintomäärärahat uudelleen ENPIN hyväksi.

Vuonna 2011 valtaosa 85 miljoonan euron lisärahoituksesta saadaan siirtämällä kehitysyhteistyön rahoitusvälineen varoja (51 milj. euroa) ja pienentämällä EU:n maksuosuutta EBRD:stä (34 milj. euroa).

Vuonna 2012 tarvittava 395,5 miljoonan euron lisärahoitus katetaan seuraavasti: 1) otsakkeen 4 liikkumavarasta (241,5 milj. euroa); siihen sisältyy kehitysyhteistyön

rahoitusvälineelle (89 milj. euroa), liittymistä valmistelevalle tukivälineelle (60 milj. euroa) ja vakautusvälineelle (60 milj. euroa) alun perin ohjelmoidut määrärahat, sekä 2) joustovälineestä (154 milj. euroa).

Vuonna 2013 tarvittava 270 miljoonan euron lisärahoitus on ennakoitu saatavaksi siirtämällä varoja kehitysyhteistyövälineestä (100 milj. euroa), liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (60 milj. euroa) ja vakautusvälineestä (70 milj. euroa) sekä muista välineistä, lähinnä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrärahoista (40 milj. euroa)³⁹.

– X Ehdotus/aloite edellyttää joustovälineen varojen käyttöön ottamista.⁴⁰

Kuten edellä jo todettiin, tässä rahoitus selvityksessä kuvattujen toimien rahoitus edellyttää 154 miljoonan euron käyttöönottoa joustovälineestä vuonna 2012.

Komissio toimittaa asiaankuuluvat budjettiehdotukset ripeästi budjettivallan käyttäjälle (määrärahasiirrot 2011, oikaisukirjelmä 2012, uudelleensuunnittelu 2013).

3.2.4. Ulkopuolisten tahojen osallistuminen rahoitukseen

- Ehdotuksen/aloitteen rahoittamiseen ei osallistu ulkopuolisia tahoja.
- Ehdotuksen/aloitteen rahoittamiseen osallistuu ulkopuolisia tahoja seuraavasti (arvio):

määrärahat, milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

	vuosi n	vuosi n+1	vuosi n+2	vuosi n+3	Ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat (ks. kohta 1.6)			Yhteensä
Rahoitukseen osallistuva taho								
Yhteisrahoituksella katettavat määrärahat YHTEENSÄ								

³⁹ Korkean edustajan ehdotuksesta ja YUTP-määrärahoihin sovellettavien erityissääntöjen mukaisesti.
⁴⁰ Ks. toimielinten sopimuksen 19 ja 24 kohta.

3.3. Arvioidut vaikutukset tuloihin

- Ehdotuksella/aloitteella ei ole vaikutuksia tuloihin.
- Ehdotuksella/aloitteella on vaikutuksia tuloihin seuraavasti:
 - vaikutukset omiin varoihin
 - vaikutukset sekalaisiin tuloihin

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Tulopuolen budjettikohta	Käytettävissä olevat määrärahat kuluvana varainhoitovuonna	Ehdotuksen/aloitteen vaikutus ⁴¹					Ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat (ks. kohta 1.6)		
		vuosi n	vuosi n+1	vuosi n+2	vuosi n+3				
Momentti									

Vastaava(t) menopuolen budjettikohta (budjettikohdat) käyttötarkoitukseensa sidottujen sekalaisten tulojen tapauksessa:

[...]

Selvitys tuloihin kohdistuvan vaikutuksen laskentamenetelmästä

[...]

⁴¹ Perinteiset omat varat (tulli- ja sokerimaksut) on ilmoitettava nettomääräisinä, eli bruttomäärästä on vähennettävä kantokuluja vastaava 25 prosentin osuus.