



EUROOPAN  
KOMISSIO

EUROOPAN UNIONIN ULKOASIOIDEN JA  
TURVALLISUUSPOLITIIKAN KORKEA  
EDUSTAJA

Bryssel 7.12.2011  
KOM(2011) 865 lopullinen

**YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Globaali Eurooppa - Uusi lähestymistapa EU:n ulkoisen toiminnan rahoittamiseen**

## 1. TAUSTAA

Euroopan unionissa (EU) on 500 miljoonaa asukasta. Sen osuus koko maailman bruttokansantuotteesta on 25 prosenttia ja maailmankaupasta viidennes. EU on siis globaali toimija. EU kantaa globaalia hallintaa koskevan vastuunsa, ja sillä on aktiivinen poliittinen rooli, johon liittyy erityisiä alueellisia ja maailmanlaajuisia intressejä. Tämän lisäksi se antaa yli puolet kaikesta kansainvälisestä kehitysavusta ja on maailman suurin humanitaarisen avun antaja. EU:n rooli globaalissa hallinnassa näkyy siten, että se tukee aktiivisesti demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksien ja ihmisten turvallisuuden suojelua sekä noudattaa kansainvälisiä ympäristö- ja sosiaalikeskeisiä koskevia yleissopimuksia, avoin kauppa ja ihmisarvoista työtä koskeva ohjelma mukaan lukien.

***Maailma on muuttunut.*** Tämänhetkessä talouskriisissä korostuu, että Euroopan on syvennettävä ja vahvistettava suhteitaan kumppaneihinsa, joihin myös naapurialueet kuuluvat, sillä niillä on merkittävä vaikutus Euroopan finanssipoliittisiin ja taloudellisiin näkymiin. Turvallisuuteen liittyvät haasteet ovat saaneet uusia muotoja maailmassa, jossa vuorovaikutus on entistä tiiviimpää. Luonnonvarojen niukkuus, nopea väestönkasvu ja ilmastonmuutokseen liittyvät uhat ovat asettaneet haasteita tavalle, jolla teemme yhteistyötä kansainvälisten kumppaneidemme kanssa.

Myös kehittyvä maailma muuttuu nopeasti. Valta on vaihtumassa, kun maailmannäyttämölle astuu yhä kasvava määrä nousevia mahteja. Erityisesti Brasiliassa, Venäjällä, Intiassa, Kiinalla ja Etelä-Afrikalla on uusia tapoja olla yhteydessä muun maailman kanssa, ja usein myös niiden arvot ovat erilaisia. Globaalin hallinnan sääntöjä ollaan määrittelemässä uudelleen G20-maiden nousun myötä. Monet EU:n kannalta keskeiset osa-alueet, kuten kestävä kehitys, turvallisuus, asensu, aseistariisunta ja verkkoturvallisuus, finanssialan sääntely, kauppa ja investoinnit, ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuus ja uuden tekniikan käyttö, edellyttävät monenvälisiä ratkaisuja.

Tässä vähemmän vakaassa globaalissa ympäristössä on EU:n etujen mukaista edistää sääntöihin perustuvaa kansainvälistä järjestelmää. Myös nousevilla talouksilla on kasvava rooli kehitysmaissa, ja eteläisen pallonpuoliskon maiden välinen kauppa on kasvamassa pohjoisen ja eteläisen pallonpuoliskon välistä kauppaa suuremmaksi. Toisaalta kaikkein köyhimpien maiden syrjäytymisvaara kasvaa. Euroopan välittömässä läheisyydessä eteläisen Välimeren alueella on käynnissä valtava muutos, kun maissa käynnistyy siirtyminen demokratiaan.

***Euroopan unioni on muuttunut.*** Lissabonin sopimus tarjoaa uusia mahdollisuuksia edistää kokonaisvaltaista ja yhtenäistä EU:n lähestymistapaa. Sopimuksessa esitetään EU:n ulkoisen toiminnan kantavat periaatteet, tavoitteet ja yleiset puitteet ja perustetaan myös Euroopan ulkosuhdehallinto. Se toimii korkean edustajan, komission varapuheenjohtajan alaisuudessa. Korkean edustajan tehtävänä on huolehtia unionin ulkosuhdehallinnon johdonmukaisuudesta. Ulkosuhdehallinto ja komissio tekevät läheistä yhteistyötä unionin ulkoisten politiikkojen toteuttamiseksi sekä päätoimipaikassa että EU:n edustustoissa. Myös Euroopan parlamentille on annettu lisävaltuuksia erityisesti talousarviomenettelyn yhteydessä. Uusia perussopimuksen määräyksiä EU:n suhteista laajentumis- ja naapurimaihin, kehitysyhteistyöstä, humanitaarisesta avusta ja pelastuspalvelusta olisi täydennettävä asianmukaisilla oikeudellisilla ja rahoitusvälineillä.

Kollegion 29. kesäkuuta 2011 hyväksymässä tiedonannossa ”Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio” mainitaan osa-alueet, joilla EU:lla voi muuttuvassa ja globalisoituneessa maailmassa olla tärkeä rooli. Tiedonanto perustuu Eurooppa 2020 -strategiaan ja Lissabonin sopimuksen uuteen arkkitehtuuriin. Maailmanlaajuisen talouskriisin keskellä EU:n on entistä enemmän pyrittävä suuntaamaan resurssinsa sinne, missä niitä eniten tarvitaan ja missä niiden vaikutus voisi olla suurin.

Ulkoisen toiminnan kokonaistavoitteena on varmistaa uuden monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa, että EU:n on talouskriisistä ja sen budjettipoliittisista seurauksista huolimatta mahdollista puhua yhdellä äänellä ja saavuttaa kunnianhimoiset tavoitteensa demokratian, rauhan, yhteisvastuun, vakauden ja vaurauden sekä köyhyyden vähentämisen edistämiseksi sekä maailmanlaajuisesti että lähinaapurustossamme sekä suojata globaaleja julkishyödykkeitä. Nämä ovat ne periaatteet, joihin tämän tiedonannon yhteydessä esitettävät tarkistettuja ulkoisen toiminnan rahoitusvälineitä koskevat ehdotukset perustuvat<sup>1</sup>.

## **2. MIKSI EUROOPAN UNIONIN OLISI PANOSTETTAVA ULKOSUHTEISIIN?**

### **2.1 Yhtyeenkietoutunut maailma**

Keskeisten kumppaniemme suhteellinen painoarvo on kasvamassa sekä taloudellisesti että poliittisesti, minkä vuoksi EU:n on entistä välttämättömämpää puhua yhdellä äänellä. Tapahtumilla muualla maailmassa voi olla suoria vaikutuksia Euroopan kansalaisiin. Ihmisen tai luonnon aiheuttamat katastrofit voivat vaarantaa vakauden monissa maissa. Kuten olemme arabikevään yhteydessä nähneet, naapurustomme tapahtumilla on suoria ja välittömiä vaikutuksia. EU:lla on erityinen intressi ja vastuu edistää poroaktiivisesti vakauten ja vaurauten johtavaa demokratisoitumista lähialueellaan.

Yhteiskuntamme ovat entistä globalisoituneempia. Kansainvälisen kaupan ja investointien, energiakysymysten, muuttoliikkeen ja ilmastonmuutoksen globaalit suuntaukset muokkaavat jokapäiväistä elämäämme. Planeettamme rajalliset resurssit on jaettava kestäväällä tavalla, ja meidän on sopeuduttava muuttuvaan ympäristöön. Vakaan ja oikeudenmukaisen kansainvälisen hallinnan vuoksi meidän on samaan aikaan jatkettava työtämme kaikkien niiden hyväksi, jotka ovat vaarassa jäädä jälkeen.

Samoin EU:n sisäisillä politiikoilla voi olla suoria vaikutuksia kolmansiin maihin, ja usein niitä voidaan toteuttaa täysimääräisesti ainoastaan läheisessä yhteistyössä kansainvälisten kumppaniemme kanssa. Koska keskinäinen riippuvuus kasvaa ja EU on sitoutunut tulokselliseen monenvälisyyteen, EU:n on erittäin tärkeää osallistua aktiivisesti globaalin mittakaavan päätöksentekoprosesseihin, erityisesti monenvälisillä foorumeilla, kuten YK:ssa, WTO:ssa ja G8- ja G20-kokouksissa.

Ilmastonmuutoksen, biologisen monimuotoisuuden vähenemisen, terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden, verkkoturvallisuuteen kohdistuvien hyökkäysten ja kaupan epätasapainon

---

<sup>1</sup> Liittymistä valmisteleva tukiväline, Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusväline, kehitysyhteistyön rahoitusväline, komission päätös Euroopan unionin sekä Grönlannin ja Tanskan kuningaskunnan välisistä suhteista tehdyn neuvoston päätöksen täytäntöönpanosta, kumppanuusväline, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline, vakautusväline ja väline ydinturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä varten. Nämä periaatteet ohjaavat myös humanitaariseen apuun, pelastuspalveluun ja makrotaloudelliseen apuun liittyvien välineiden käyttöä.

kaltaisten globaalien haasteiden torjuminen edellyttää, että keskeiset toimijat tekevät tiiviimpää yhteistyötä. EU:n on sopeuduttava tähän uuteen todellisuuteen ajaessaan etujaan muissa maissa, ja sen on noudatettava johdonmukaisempaa ja yhtenäisempää lähestymistapaa kahden- ja monenvälisissä suhteissaan. Unionilla on oltava välineet vastata kaikkeen kehitykseen, joka mahdollisesti vaikuttaa kansalaisiimme, joko hyödyntämällä tarjoutuvia mahdollisuuksia tai ennakoimalla mahdollisia vaaroja ja uhkia.

## 2.2 EU:n tuoma lisäarvo

Globalisoituneessa maailmassa voimien yhdistämisestä on tullut entistä tärkeämpää. EU:n lisäarvo on useilla osa-alueilla ilmeinen:

- Resursseja on mahdollista koota yhteen ja käyttää niitä monien politiikanalojen ja välineiden yhteydessä. Kaikilla EU:n jäsenvaltioilla on mahdollisuus hyödyntää kolmansissa maissa EU:n maantieteellisesti laajaa edustusta, joka tarjoaa foorumin yksittäisten haasteiden ratkaisemiseen yhdistämällä erilaisia välineitä ja toimenpiteitä ja jollaista yksittäisellä jäsenvaltiolla ei useinkaan ole.
- Neuvotteluasemamme ja poliittinen vaikutusvaltamme paranee, kun hyvin määritellyt yhteiset edut ja sitoumukset lisäävät yleistä painoarvoamme ja edustustamme. Samaten voimme edistää monenvälisiä keskusteluja maailmanlaajuisesti huolestuttavista asioista, kuten ilmastonmuutoksesta, ympäristönsuojelusta ja energiavarmuudesta, ja löytää niihin ratkaisuja.
- Voimme ajaa yhteisten eurooppalaisten etujen perusteella politiikkaamme, normejamme ja arvojamme siellä, missä EU voi – ennen kaikkea laajentumis- ja naapuruuspolitiikan puitteissa – parhaiten tukea kumppaneitaan poliittisissa ja taloudellisissa muutoksissa, auttaa niitä taloutensa vakauttamisessa ja EU:n sääntöihin ja normeihin mukautumisessa.
- Voimme toteuttaa parhaita käytäntöjä, jotka johtavat kansainväliseen uskottavuuteen ihmisoikeuksien ajamisessa, demokratian edistämisessä ja vaalitarkkailussa sekä hallinnon parantamisessa. Samoin voimme säilyttää tasapuolisuuden ja puolueettomuuden humanitaarisen avun jakamisessa sekä hyödyntää pitkää kokemustamme pitkäaikaisen ja ennustettavan kehitysavun antamisesta maailmanlaajuisessa mittakaavassa.
- Voimme saavuttaa mittakaavaetuja teknisen ja rahoitusavun jakamisessa tai yhteistyötoimissa sekä diplomaatti- ja kehityspalvelujen tarjoamisessa ulkomailla.

## 3. STRATEGISET TAVOITTEET

Kesäkuussa monivuotisesta rahoituskehyksestä annetun tiedonannon mukaisesti EU:n ulkoisen toiminnan rahoitusvälineillä pyritään seuraaviin strategisiin tavoitteisiin<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> KOM(2011) 500 ”Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio – II osa”.

- EU:n arvojen edistäminen ja puolustaminen ulkomailla, ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen asettaminen EU:n ulkoisen toiminnan keskiöön,
- Panostaminen EU:n naapurialueiden pitkän aikavälin vaurauteen ja vakauteen ja uudistusprosessin tukeminen maissa, jotka valmistautuvat EU:n jäsenyyteen,
- EU:n etujen, kuten EU:n kansalaisten suojelun, kaupankäyntimahdollisuuksien parantamisen, EU:n normien ja standardien edistämisen ja energiavarmuuden, tukeminen ulkomailla,
- EU:n toimintalinjojen käyttäminen ratkaisemaan merkittäviä maailmanlaajuisia haasteita, joita ovat esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunta, luonnon monimuotoisuuden heikkenemissuuntauksen kääntäminen ja globaalien julkishyödykkeiden ja resurssien suojaaminen,
- EU:n kehitysyhteistyön vaikutuksen lisääminen, tavoitteena erityisesti osallistuminen köyhyyden poistamiseen,
- Eurooppalaisen solidaarisuuden mekanismien edistäminen luonnonkatastrofien tai ihmisen aiheuttaman tuhon jälkeen,
- Kriisien ehkäisy- ja ratkaisemisvalmiuksien tehostaminen, rauhan ylläpitäminen, konfliktien estäminen ja kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen.

#### **4. TAUSTALLA OLEVAT PERIAATTEET**

##### **4.1 Uusien mahdollisuuksien hyödyntäminen**

Vuoden 2013 jälkeisenä aikana painopisteenä on EU:n ulkoisen avun suunnittelu-, ohjelmointi- ja toteutusmenetelmien sopeuttaminen uuteen poliittiseen, taloudelliseen ja institutionaaliseen todellisuuteen tukeutuen siihen, mikä on tähän mennessä osoittautunut onnistuneeksi.

Monia erilaisia asioita koskeviin lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin haasteisiin vastaaminen ja EU:n ja jäsenvaltioiden tason ulkoisen toiminnan välineiden mobilisointi edellyttää erityisiä toimia, joilla varmistetaan politiikan yleinen johdonmukaisuus toimiessamme kumppaneittemme kanssa kokonaisvaltaista EU:n lähestymistapaa noudattaen. Ehdotetulla ohjelmointiprosessin tarkistuksella varmistetaan tuloshakuisempi lähestymistapa ja suurempi johdonmukaisuus EU:n ulkoisen toiminnan eri alojen välillä sekä annetaan mahdollisuus vastata joustavasti poliittisiin prioriteetteihin.

Uuden sukupolven ulkoisen toiminnan välineillä helpotetaan poliittista vuoropuhelua, neuvotteluja ja voimassa olevien ja tulevien sopimusten täytäntöönpanoa kumppaneidemme kanssa kunkin maan poliittista kokonaisstrategiaa tukien. Kehitysyhteistyön poliittinen johdonmukaisuus on tässä yhteydessä edelleen keskeinen tavoite. Samaan aikaan EU aikoo vahvistaa vuoropuheluaan ja koordinoituaan muiden ei-valtiollisten kumppaneidensa kanssa. Näitä ovat kansalaisyhteiskunnan järjestöt (työmarkkinajärjestöt mukaan lukien),

paikallisviranomaiset, monenväliset järjestöt, kansainväliset rahoituslaitokset, muut avunantajat ja yksityinen sektori.

#### 4.2 Niukoilla resursseilla aikaansaattavan vaikutuksen maksimointi

EU:n on pyrittävä kohdentamaan resurssinsa sinne, missä niitä eniten tarvitaan ja missä niillä voisi olla eniten merkitystä. Tämän ehdotuksen keskeinen periaate on *eriytetynpi lähestymistapa* kumppanuuksiin ja avun kohdentaminen kunkin maan tilanteen perusteella. EU:n olisi myös jatkossa pidettävä tärkeänä kehityksen tukemista omilla naapurialueillaan ja Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Toisaalta monet maat ovat siirtymässä pois EU:n kehitysavun piiristä, koska ne pystyvät rahoittamaan itse oman kehityksensä.

Apu tullaan kohdentamaan maiden tarpeiden, valmiuksien, sitoumuksien, suoriutumisen ja mahdollisen EU:hun kohdistuvan vaikutuksen perusteella. Etusijalla ovat maat, joiden tilanne on haavoittuva tai hauras tai joissa on meneillään konflikti tai kriisi. Eriyttäminen mahdollistaa *erilaisia yhteistyön muotoja*, kuten avustusten ja kansainvälisten rahoituslaitosten, kuten Euroopan investointipankin, myöntämien lainojen yhdistelmiä. Innovatiivisten rahoitusvälineiden käyttöä lisäämällä on tarkoitus saada lisää rahoitusta, myös yksityiseltä sektorilta. Näin varmistetaan EU:n varojen käytön maksimaalinen vaikutus tässä erittäin tiukassa budjettitilanteessa. EU aikoo myös huolehtia *ulkoisen toiminnan menojen keskittämisestä*, jotta voidaan välttää tehottomuutta seurauksena avun hajautumisesta ja pirstoutumisesta eri aloille. Olisi myös kiinnitettävä enemmän huomiota siihen, että panostetaan osallistavan ja kestäväen kasvun perustaan ja vetureihin ja tuetaan ihmisoikeuksia, demokratiaa ja muita hyvän hallinnon keskeisiä tekijöitä, joihin myös sukupuolten tasa-arvon ja naisten oikeuksien edistäminen kuuluu.

Nopeasti muuttuvassa maailmassa EU:n rahoitusvälineiden käyttöä on kautta aikojen haitannut *joustavuuden* puute. Vakautusväline (IfS) perustettiin osittain siksi, että tähän ongelmaan voitaisiin puuttua. Jotta EU:n kykyä reagoida odottamattomiin tapahtumiin voitaisiin edelleen lisätä, uusia mekanismeja on otettu käyttöön välineiden tarkistamiseksi. Niiden avulla voidaan lisätä joustavuutta erityisesti korvamerkitsemällä varoja odottamattomiin tarpeisiin ja määrittelemällä vähimmäismäärärahat.

Kaikkien ulkoisen toiminnan välineiden osalta ehdotetaan EU:n avun ohjelmointiin ja toimittamiseen liittyvien *sääntöjen ja menettelyjen yksinkertaistamista*, jotta EU:n avun toimittaminen olisi tuloksellisempaa. Yksinkertaistamisesta olisi ennen kaikkea oltava hyötyä kumppanimaille ja -alueille, mutta se mahdollistaa myös tehokkaamman hallinnoinnin, kun hallinnollista rasiusta vähennetään. Horisontaalisella säädöksellä varmistetaan rahoitussäännösten pitkälle menevä yhdenmukaisuus.

EU pyrkii varojen kohdentamisessa ja maksamisessa *molemminpuoliseen vastuuvollisuuteen*. Kaiken kaikkiaan EU:n ulkoisen toiminnan välineissä tullaan ottamaan paremmin huomioon ihmisoikeudet, demokratia ja hyvä hallinto, kun ulkoista apua jaetaan kumppanimaille. Jaettaessa ja toimitettaessa apua laajentumis- ja naapurimaille apu olisi kytkettävä tiiviimmin siihen, miten maa edistyy uudistusten toteuttamisessa. Kehitysmaiden osalta EU aikoo vahvistaa molemminpuolista vastuuvollisuutta kumppanimaiden kanssa sovituista sitoumuksista ja tavoitteiden saavuttamisesta. Suuntaa antavia maakohtaisia määrärahoja tullaan tarkastelemaan uudelleen olosuhteiden muuttuessa ja edellä mainittujen kriteerien perusteella. Humanitaarinen apu perustuu edelleen tarpeeseen ja tasapuolisuuden, puolueettomuuden ja riippumattomuuden periaatteiden noudattamiseen.

Lissabonin sopimuksen määräysten mukaisesti uusilla välineillä pannaan täytäntöön uusia mekanismeja, jotta voidaan varmistaa demokraattisempi keskustelu EU:n ulkoisesta avusta, kun *Euroopan parlamentti on vahvemmin siinä mukana*. Tästä ovat esimerkkinä delegoidut säädökset<sup>3</sup>, joilla voidaan lisätä ulkoisen toiminnan välineiden joustavuutta. Lisäksi Euroopan kehitysrahaston (EKR) demokraattinen valvonta paranee, kun se saatetaan vastaamaan kehitysyhteistyön rahoitusvälinettä välineen erityispiirteet huomioon ottaen.

## 5. TARKISTETTU JA YKSINKERTAISTETTU OHJELMOINTI

Merkittävä uutuus tässä EU:n ulkoisen toiminnan välineiden tarkistamisessa ovat muutokset, joita ehdotetaan ohjelmointiprosessiin. Lissabonin sopimuksessa EU:lle ja sen jäsenvaltioille annetaan selkeä velvollisuus yhteensovittaa ulkoista toimintaa koskevat politiikkansa<sup>4</sup>, kehitysyhteistyö mukaan lukien<sup>5</sup>.

### 5.1. Sopiminen kokonaisvaltaisista EU:n yhteisistä strategioista

Jotta tämä tavoite voidaan saavuttaa ja jotta suhteilla kolmansiin maihin voisi olla enemmän vaikutusta ja näkyvyyttä, EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on oltava selkeä yhteinen strategia suhteissaan kumppanimaihin ja -alueisiin. Soveltuvissa tapauksissa tämä voisi tarkoittaa, että laaditaan yhteisen analyysin pohjalta *yhteinen puiteasiakirja*<sup>6</sup>. Yhteiseen puiteasiakirjaan sisällytettäisiin kaikki EU:n ulkoisen toiminnan näkökohdat ja kaikki EU:n työkalut ja välineet, jotta voidaan saavuttaa sopiva tasapaino joustavuuden ja ennustettavuuden välillä sekä lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiden välillä. Yhteisessä puiteasiakirjassa määriteltäisiin strategiset toimintalinjat ja laaja politiikkayhdistelmä sekä viitattaisiin maassa tai alueella käytettäviin EU:n ja jäsenvaltioiden välineisiin ja politiikkoihin ottaen huomioon diplomaattiset ja poliittiset näkökohdat (yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, poliittinen vuoropuhelu, demokratia ja ihmisoikeudet jne.), kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu, turvallisuus ja sisäisten politiikkojen ulkoiset vaikutukset. Jos kumppanimaata tai -aluetta varten laaditaan yhteinen puiteasiakirja, sitä käytetään ohjelmointiin eikä kyseistä maata tai aluetta koskevaa maakohtaista asiakirjaa tarvita. Tämä on otettu ehdotetuissa uusissa välineissä huomioon.

### 5.2. Joustavampi ja reagoivampi ohjelmointi

EU:n on yksinkertaistettava ja joustavoitettava ohjelmointia, jotta tilanteiden muutoksiin voidaan paremmin reagoida ja mahdollistaa yhteinen ohjelmointi jäsenvaltioiden kanssa ja tehdä siitä EU:n tavanomainen käytäntö. Varojen ohjelmoinnin on perustuttava selkeään strategiaan, joka esitetään kutakin kumppanimaata tai -aluetta koskevissa strategia-asiakirjoissa ja johon liittyy tietyn tason ylittävä monivuotinen määräraha<sup>7</sup>. Seuraavia asiakirjoja voidaan pitää strategia-asiakirjoina:

---

<sup>3</sup> SEUT-sopimuksen 290 artikla.

<sup>4</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 ja 22 artikla.

<sup>5</sup> SEUT-sopimuksen 210 artikla.

<sup>6</sup> Tämä ei koske laajentumismaita, joiden osalta komissio valmistelee taloudellisen avun strategisen suunnittelun laajentumisstrategian perusteella.

<sup>7</sup> Täsmällisestä määrästä on päätettävä. Kehitysyhteistyön rahoitusvälinettä koskevassa asetusluonnoksessa on tästä jo säännös. Liittymistä valmistelevan tukivälineen osalta voidaan hyväksyä monivuotisia ohjelmia summasta riippumatta.

1. Komission tai ulkosuhdehallinnon yksiköiden tunnustama kumppanimaan kansallinen strategia-asiakirja (kansallinen kehityssuunnitelma tai vastaava);
2. Ulkosuhdehallinnon tai komission yksiköiden yhdessä jäsenvaltioiden kanssa laatima yhteinen ohjelmointiasiakirja;
3. Ulkosuhdehallinnon tai komission yksiköiden laatima maa- tai aluekohtainen strategia-asiakirja tai vastaava.

Kuten edellä mainittiin, jos yhteinen puiteasiakirja on laadittu, sitä olisi pidettävä myös strategia-asiakirjana. Yhden tällaisen asiakirjan olemassaolo ei estä laatimasta muita, mutta EU:n varojen ohjelmointi edellyttää, että ainakin yksi näistä asiakirjoista on laadittu. Naapurialueella EU:n kanssa toimintasuunnitelman tai vastaavan asiakirjan laatineiden maiden maakohtaiset strategia-asiakirjat tullaan korvaamaan yhdistetyillä tukikehyksillä. Liittymistä valmistelevalle tukivälille osalta uusilla maakohtaisilla strategia-asiakirjoilla lisätään johdonmukaisuutta kaikkien tukivälille kattamien politiikanalojen välillä.

EU:n varojen ohjelmointi olisi strategia-asiakirjan perusteella periaatteessa esitettävä suuntaa antavassa monivuotisessa ohjelmassa tai vastaavassa asiakirjassa. Ulkosuhdehallinnon ja komission yksiköt pyrkivät mahdollisuuksien mukaan laatimaan yhteisiä monivuotisia ohjelmointiasiakirjoja jäsenvaltioiden kanssa.

EU:n varat ohjelmoidaan kumppanimaiden tarpeiden ja strategioiden perusteella, ja ohjelmakauden olisi periaatteessa vastattava kumppanimaiden strategioiden aikataulua. EU:n ohjelmointiaikataulu voi vaihdella maittain, ja alkuvaiheessa ohjelmoitujen varojen määrä ei näin ollen saa kattaa koko kautta 2014–2020 eikä kaikkia suuntaa antavia maakohtaisia määrärahoja.

Suurempi joustavuus on tärkeää hauraille valtioille, kriisissä tai sen jälkitilassa oleville valtioille ja konfliktista kärsiville valtioille, jotta EU:n apua voidaan nopeasti (uudelleen)ohjelmoida yhteisen puiteasiakirjan tai maakohtaisen strategia-asiakirjan ja/tai minkä tahansa konfliktien ehkäisyä, kriisitoimintaa, kriisinhallintaa ja rauhanrakennusta koskevan EU:n strategian mukaisesti. Tällä tavoin saadaan aikaan tarvittava lähestymistapojen ja välineiden yhdistelmä erityisesti varmistamalla sopiva tasapaino turvallisuuslähtöisten, kehitystä painottavien ja humanitaaristen lähestymistapojen välillä ja luomalla saumaton yhteys lyhyen aikavälin reagoinnin ja pitkän aikavälin tuen välille.

(Uudelleen)ohjelmoinnissa olisi keskityttävä pääasiassa keskeisiin osa-alueisiin, kuten hallintoon, sosiaalipalvelujen toteuttamiseen ja toimeentuloon, rauhan rakentamiseen ja valtiorakenteiden kehittämiseen, ja siinä olisi puuttava haurauden tai konfliktin (uudelleen puhkeamisen vaaran) sekä katastrofiherkkyyden perimmäisiin syihin. Suuntaa antavien monivuotisten ohjelmien hyväksymis- tai muuttamisprosessia olisi lyhennettävä, kun otetaan huomioon, millä vauhdilla poliittiset tilanteet usein kehittyvät. Ohjelmointiasiakirjoja tarkastellaan tarpeen mukaan uudelleen.



## 6. EHDOTUS ULKOSUHTEITA KOSKEVAN UUDEN OTSAKKEEN RAKENTEEKSI

### 6.1 Yhteistyö kumppanimaiden kanssa

Euroopan unioni aikoo perussopimusta suoraan soveltaen keskittää ulkoisten kumppaneidensa kanssa tehtävän työn neljään laajaan toimintaprioriteettiin: laajentuminen, naapurialueet, yhteistyö strategisten kumppaneiden kanssa ja kehitysyhteistyö.

*Liittymistä valmisteleva tukiväline* (IPA) on edelleen laajentumisstrategian rahoituspilari, joka kattaa kaikki sisäisten politiikkojen ja alakohtaisten kysymysten näkökohdat. Ehdokasmaita ja mahdollisia ehdokasmaita kannustetaan ottamaan tulevat EU:n strategiat ja politiikat huomioon ensisijaisissa kansallisissa tavoitteissaan. Näin pyritään varmistamaan, että maat ovat täysin valmistautuneita mahdolliseen liittymiseen. Painopiste tulee olemaan poliittisten uudistusten tukemisessa, erityisesti demokraattisten instituutioiden ja oikeusvaltion vahvistamisessa sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien edistämisessä, sosiaalis-taloudellisessa kehityksessä, alueellisessa yhteistyössä, unionin säännösten hyväksymisessä ja täytäntöönpanossa, Eurooppa 2020 -tavoitteissa sekä valmistautumisessa sisäisten politiikkojen hallintaan mahdollisen liittymisen koittaessa. Taloudellisen tuen yhteyttä yleiseen edistymiseen liittymistä valmistelevan strategian täytäntöönpanossa vahvistetaan.

*Euroopan naapuruuspolitiikan rahoitusvälineellä* (ENI) tuetaan EU:n naapurimaita: syvennetään poliittista yhteistyötä, edistetään taloudellista yhdentymistä EU:n kanssa ja helpotetaan tuloksellista ja kestävää siirtymistä demokratiaan. Yhteistyö EU:n naapureiden kanssa perustuu ”tee enemmän – saat enemmän” -periaatteeseen, kuten unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja Euroopan komission yhteisessä tiedonannossa *Uusi strategia muutostilassa olevia naapurimaita varten*<sup>8</sup> ehdotettiin.

*Kehitysyhteistyön rahoitusvälineessä* (DCI) keskitytään köyhyyden torjuntaan. Sillä myötävaikutetaan myös EU:n ulkoisen toiminnan muiden tavoitteiden saavuttamiseen, erityisesti kestävän taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöasiat huomioon ottavan kasvun tukemiseen sekä demokratian, oikeusvaltion, hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistämiseen. Sen lähtökohtana ovat:

- i) Maantieteelliset ohjelmat, joilla tuetaan kahdenvälistä ja alueellista yhteistyötä sellaisten kehitysmaiden kanssa, jotka eivät kuulu ENI:n, IPA:n tai Euroopan kehitysrahaston piiriin. Koska kumppanimaiden tarpeisiin ja prioriteetteihin on tarpeen vastata ja varmistaa avun tuloksellisuutta koskevien kansainvälisten sitoumusten mukaisesti niiden sitoutuminen, maantieteelliset ohjelmat tulevat edelleen olemaan DCI:n pääasiallinen painopiste.
- ii) Virtaviivaistetut temaattiset ohjelmat, joissa joustavuutta on lisätty, jotta uusiin globaaleihin haasteisiin voidaan vastata nopeasti. Globaaleja julkishyödykkeitä ja haasteita koskeva temaattinen ohjelma kohdistuu tärkeimpiin globaaleihin julkishyödykkeisiin ja haasteisiin, joita ovat ilmastonmuutos, ympäristö, energia, inhimillinen kehitys, elintarviketurva ja kestävä maatalous sekä muuttoliike. Ohjelmassa huolehditaan johdonmukaisuudesta köyhyyden vähentämistavoitteen kanssa. Kokonaista 25 prosenttia tästä ohjelmasta tullaan käyttämään ilmastonmuutos- ja ympäristötavoitteisiin, jotta Eurooppa 2020

---

<sup>8</sup> KOM(2011) 303.

-tavoite voidaan saavuttaa. Vähintään 20 prosentilla globaaleja julkishyödykkeitä ja haasteita koskevan ohjelman varoista tullaan tukemaan sosiaalista osallisuutta ja inhimillistä kehitystä sekä erityisesti perusterveydenhuollon ja koulutuksen kaltaisia keskeisiä tavoitteita. Kansalaisyhteiskunnan järjestöihin ja paikallisviranomaisiin kohdistettavalla ohjelmalla pyritään voimaannuttamaan näitä toimijoita, jotta ne osallistuisivat kehitysstrategioihin ja prosesseihin. iii) DCI:n yleisafrikkalaisesta ohjelmasta tullaan tukemaan Afrikan ja EU:n strategisen kumppanuuden täytäntöönpanoa, ja se täydentää muita Afrikan maiden ja alueiden kanssa tehtävän yhteistyön välineitä.

EU:n politiikan johdonmukaisuuteen ja yhtenäisyyteen kiinnitetään asianmukaista huomiota. EU:n sisäisten politiikkojen ulkoista ulottuvuutta virtaviivaistetaan DCI:n ja sen ohjelmoinnin yhteydessä ja kumppanimaiden tarpeet ja prioriteetit sekä avun tuloksellisuuden periaatteet otetaan huomioon.

Humanitaarisen hätäavun ja kehitysavun välisiä yhteyksiä voidaan paremmin käsitellä eriyttämisen avulla ja antamalla etusija maille, jotka kohtaavat varojen kohdentamiseen liittyviä siirtymävaiheen haasteita. Kriisissä tai sen jälkitilassa olevia maita koskevien ohjelmoinnin sääntöjen ja joustavuuden avulla on tarkoitus parantaa koordinoitua hätäavun, kunnostustoimien ja kehitysyhteistyön välillä. Mahdollisuus pitää sitomattomat varat mahdollistaisi varojen käyttämisen siirtymävaiheen haasteiden ratkaisemiseen siten, että suuntaa antavia monivuotisia ohjelmia muutetaan.

Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa tehtävää yhteistyötä rahoitetaan edelleen lähinnä talousarvion ulkopuolella 11. *Euroopan kehitysrahaston* (EKR) puitteissa. Myös yhteistyö merentakaisen maiden ja alueiden kanssa katetaan EKR:stä. Jäsenvaltioiden osallistumisosuudet 11. EKR:ään olisi tuotava lähemmäs EU:n yleisen talousarvion osallistumisosuuksia, jotta EKR olisi myöhemmin mahdollista sisällyttää EU:n talousarvioon.

EU:n ja Grönlannin kumppanuudella pyritään säilyttämään **läheiset keskinäiset suhteet** ja tukemaan **kestävää kehitystä** grönlantilaisessa yhteiskunnassa. Tätä kumppanuutta olisi vahvistettava, ja siihen olisi sisällytettävä esimerkiksi raaka-aineet, sillä niillä on maassa huomattava taloudellinen potentiaali.

Uudella *kumppanuusvälineellä* (Partnership Instrument, PI) edistetään sekä EU:n etuja että yhteisiä etuja ja annetaan Eurooppa 2020 -strategialle globaali ulottuvuus. Sillä korvataan väline teollisuusmaiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten (ICI). Se antaa EU:lle mahdollisuuden saavuttaa tuloksellisella ja joustavalla tavalla yhteistyötavoitteita, joita suhteistamme kumppanimaihin seuraa, ja vastata maailmanlaajuisiin haasteisiin. Vaikka kumppanuusvälineessä keskitytään strategisiin kumppaneihin ja nouseviin talouksiin, sen soveltaminen on edelleen maailmanlaajuisista. Sillä voitaisiin myös tukea uusia suhteita sellaisten maiden kanssa, jotka siirtyvät pois kahdenvälisen kehitysyhteistyön piiristä. Menojen luokittelu viralliseksi kehitysavuksi ei ole pakollista, mutta se on edelleen mahdollista. Kumppanuusvälineellä voitaisiin myös myötävaikuttaa ilmastoon ja luonnon monimuotoisuuteen, mutta varoja ei korvamerkitä etukäteen.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi tulevien ulkoisen toiminnan välineiden avulla voitava myös lisätä vaikutusvaltaansa niissä poliittisissa ja taloudellisissa kumppanuuksissa, joita ne ovat solmineet, ja täyttää sitoumukset, joita erilaisilla foorumeilla on tehty. EU:n kunnianhimoisena tavoitteena on esimerkiksi osoittaa vähintään 20 prosenttia

budjettimäärärahoistaan vähähiilisen ja ilmastonmuutokseen mukautuvan yhteiskunnan tukemiseen ja valtavirtaistaa ilmastoa ja luonnon monimuotoisuutta koskevat toimet kaikissa ulkoisen toiminnan välineissään.

EU:n talousarvion 1 otsakkeeseen kuuluvan Yhteinen Erasmus -ohjelman määrärahojen lisäksi ja korkea-asteen koulutuksen kansainvälisen ulottuvuuden edistämiseksi osoitetaan erilaisista ulkoisen toiminnan välineistä (kehitysyhteistyön rahoitusväline, Euroopan naapurisuuspolitiikan rahoitusväline, liittymistä valmisteleva tukiväline, kumppanuusväline ja Euroopan kehitysrahasto) suuntaa antava 1 812 100 000 euron määrä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklassa määriteltyjen EU:n ulkoisen toiminnan tavoitteiden mukaisesti toimiin, joilla lisätään oppimiseen liittyvää liikkuvuutta, ja yhteistyöhön ja vuoropuheluun näiden ulkoisen toiminnan välineiden piiriin kuuluvien maiden viranomaisten/laitosten/järjestöjen välillä.

## **6.2 Demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen maailmanlaajuisesti**

Tukemalla *demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevaa eurooppalaista rahoitusvälinettä* (EIDHR) EU voi paremmin edistää toimivien kansalaisyhteiskuntien kehittymistä ja niiden erityisroolia ihmisoikeuksia ja demokratiaa tukevien myönteisten muutosten keskeisinä toimijoina. Välineellä lisätään myös EU:n valmiuksia reagoida nopeasti ihmisoikeuksia koskeviin hätätilanteisiin ja kasvatetaan tukea kansainvälisille ja alueellisille ihmisoikeuksien suojelumekanismeille. Lisäksi tuetaan vaalitarkkailua, vaalitarkkailijoiden suositusten noudattamista ja demokraattisten ja vaalimenettelyjen parantamista.

## **6.3 Kriisien ennaltaehkäisy ja hallinta**

*Vakautusvälinettä* (IfS) kasvatetaan haasteellisemmän kansainvälisen tilanteen huomioon ottamiseksi. Ohjelmoinnin ulkopuolisilla resursseilla vastataan kriisitilanteisiin, luonnonkatastrofit mukaan lukien. Ohjelmoinnin piiriin kuuluvilla resursseilla keskitytään luomaan kriisivalmiuksia ja puuttumaan maailmanlaajuisiin ja alueiden rajat ylittäviin uhkiin, kuten terrorismiin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja laittomaan kauppaan, suojaamaan kriittistä infrastruktuuria ja kansanterveyttä sekä lieventämään kemiallisiin, biologisiin, radiologisiin ja ydinmateriaaleihin liittyviä riskejä. Välineellä tuetaan myös toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että kriisi- ja konfliktitilanteissa vastataan asianmukaisesti naisten ja lasten erityistarpeisiin, myös heidän altistumiseensa sukupuoleen perustuvalla väkivallalla.

*Välineellä ydinturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä varten* (INSC) pyritään edelleen edistämään korkeatasoista ydinturvallisuutta ja säteilysuojaa sekä ydinmateriaalivalvonnan tehokasta ja tuloksellista soveltamista unionin ulkopuolisissa maissa, erityisesti unionin naapurimaissa, kansainvälisiä yleissopimuksia ja normeja tukien.

## **6.4 Muut ulkoisen toiminnan rahoitusvälineet**

EU:n käytössä oleviin muihin ulkoisen toiminnan välineisiin kuuluu makrotalouden tukiväline. Välinettä käytetään poikkeuksellisissa olosuhteissa luonteeltaan makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämiseksi tilapäisten maksutasevaikeuksien lievittämiseen. IMF:n osallistuminen on ennakkoehto, ja välineen käyttö keskittyy lähinnä EU:n naapurialueille. Makrotaloudellisen tuen myöntämispäätösten on oltava EU:n ulkoisen toiminnan tavoitteiden mukaisia.

Vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten Globaali Eurooppa -otsakkeen alla rahoitetaan myös humanitaarista apua ja pelastuspalvelua, vaikka niitä ei ole käsitelty edellä.

Lisäksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan talousarviosta tuetaan edelleen toimia, joilla ei ole sotilaallista merkitystä tai vaikutusta puolustuksen alalla.

## **7. VÄLINEIDEN KESKINÄINEN JOHDONMUKAISUUS**

Erilaisia EU:n ulkoisen toiminnan välineitä käytetään edelleen samoissa maissa kuin ennenkin. Kahdenvälisen kehitysyhteistyön piiristä pois siirtyvien nousevien talouksien, kuten Brasilian, Kiinan ja Intian, kanssa olisi perustettava erilaisia kumppanuuksia niille tarjolla olevia välineitä käyttämällä. Näitä voisivat olla alueellinen kehitysyhteistyö ja temaattiset ohjelmat, joita toteutettaisiin kehitysyhteistyön rahoitusvälineen, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen rahoitusvälineen, vakausvälineen, kumppanuusvälineen ja sisäisten välineiden ulkoisten komponenttien puitteissa. Uuden perussopimuksen mukaisesti ulkosuhdehallinto ja komission yksiköt kiinnittävät ohjelmointivaiheessa erityistä huomiota erilaisten politiikkojen ja välineiden keskinäiseen johdonmukaisuuteen.