

03.11.2004

Eduskunta

Suuri valiokunta

Viite

Asia

EU:n uudet rahoituskehykset vuosille 2007-2013: asetusehdotukset ulkosuhderahoituksesta

Ulkoasiainministeriö lähettää eduskunnalle oheisena perustuslain 97 §:n mukaisesti muistiot asetuksista, jotka käsittelevät ulkosuhderahoitusta EU:n uusissa rahoituskehyksissä vuosille 2007-2013. Liitteenä lähetetään muistot:

- 1) komission yleistiedonnannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille
- 2) liittymistä valmistelevasta instrumentista (IPA)
- 3) Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentista (ENPI)
- 4) kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentista
- 5) vakausinstrumentista.

Osastopäällikkö

Kare Halonen

LIITTEET

Erillinen sivu elektronisen version käsittelemiseen:

Eurooppa-osasto
EUR 12 Anne Huhtamäki

Asiasanat	EU
Hoitaa UM	EUR-12
Hoitaa UE Koordinoi Tiedoksi	EUE ALI-01; ALI-02; ALI-41; ALI-42; ASA -01; ASA -31; ASA -32; ASA -33; AVS-HAL; AVS-KEO; AVS-KPO; AVS-POL; EUR-01; EUR-02; EUR-11; EUR-13; EUR-14; EUR-15; ITÄ-01; ITÄ -22; ITÄ-23; ITÄ -24; ITÄ-25; KEO-01; KEO-11; KPO -01; KPO -02; KPO-05; KPO-06; KPO -07; OIK- 01; OIK-05; POL-01; POL-02; POL-04; POL-05; POL-06; POL-07; UKKMI-00; UMI-00; VKO- 01; VKO -06; VNEUS ATE; BER; BRN; BRT; BRY; BUD; DUB; GOT; HAA; HAM; KOB; LIS; LJU; LON; LUX; MAD; NIC; OEC; OSL; PAR; PRA; RII; ROO; TAL; TEL; TUK; VAR; WAS; WIE; VIL

KOMISSION YLEISTIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE:

**EU:n rahoituskehykset vuosille 2007-2013: ulkosuhderahoitus,
asiakirja KOM (2004) 626 lopullinen, 29.9.2004**

Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyi 14.7.2004 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille unionin uusista rahoituskehyksistä vuosiksi 2007-2013 (KOM (2004) 487 lopullinen). Valtioneuvosto on lähettänyt eduskunnalle lokakuussa 2004 asiaa käsittelevän U-kirjelmän.

Edellä mainitun tiedonannon perusteella komissio hyväksyi 29.9.2004 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille unionin ulkosuhderahoituksen uudistamisesta (KOM (2004) 626 lopullinen). Tiedonannossa käsitellään uudistuksen sisältöä ja perusteita.

Komissio esittää, että nykyisten lukuisten ulkosuhderahoitusinstrumenttien määrä vähennetään kuuteen siten, että luodaan neljä uutta instrumenttia. Kustakin instrumentista on annettu omat asetusehdotuksensa: (1) liittymistä valmisteleva instrumentti IPA, (2) Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti ENPI, (3) kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentti DCECI ja (4) vakausinstrumentti.

Tässä komission yleistiedonannosta laaditussa muistiossa on kuvattu Suomen kannat itse uudistukseen sekä Suomen kannat eräisiin horisontaalisiin, kaikkia instrumentteja tai useita instrumentteja koskeviin kysymyksiin.

Kustakin instrumentista on laadittu lisäksi omat muistionsa, joissa esitetään yksityiskohtaisemmat Suomen kannat näihin uusiin instrumentteihin.

Valtioneuvoston U-kirjelmässä 24.9.2004 Suomen kantoina esitettiin mm., että ulkosuhdeohjelmien rahoituksen tulee perustua määrärahojen reaalikasvun turvaamiseen (pl. Euroopan kehitysrahaston määrärahatarpeet) ja merkittävään ulkosuhderahoitusosuuteen. Entistä yksinkertaisempaa rakennetta, joka merkitsisi yli 100 erilaisen, nykyisin käytössä olevan välineen korvaamista kuudella koordinoitummalla välineellä, pidettiin periaatteessa hyvänä.

1. YLEISTÄ: EU:N ULKOISEN TOIMINNAN TARJOAMA LISÄARVO

Tiedonannon mukaan unionin poliittinen painoarvo ulkosuhteissa ei tällä hetkellä vastaa sen taloudellista painoarvoa. EU:n jäsenmaat toivovat unionilta aktiivisempaa toimintaa pelkän asioihin reagoinnin sijaan. Saadakseen enemmän poliittista vaikutusvaltaa kansainvälisissä

asioissa unionin on puhuttava yhdellä äänellä ja toimittava yhteisen ulkosuhdestrategian pohjalta.

Tiedonannossa todetaan, että unionin tulee tehostaa toimintaansa ulkosuhteissa ylittämällä ulkosuhdepolitiikan koherenssia haittaavat pilarirajat. Tulee varmistaa, että kaikki yhteisön resurssit saadaan politiikan toteuttamisessa käyttöön yhdessä jäsenmaiden omien resurssien kanssa.

Tiedonannon mukaan EU:n ulkoinen toiminta tuo unionille todellista lisäarvoa. Unionitason toiminta on tehokkainta, koska se hyödyttää kaikkia EU:n jäsenmaita. Lisäksi tehdessään yhteistyötä kolmansien maiden kanssa unionilla on mahdollisuus toimia kaikilla operationaalisilla tasoilla, mm. poliittisen dialogin kautta ja hyödyntäen kauppaa, kehitysyhteistyötä ja hätäapua sekä taloudellista yhteistyötä.

Voimavaroja keskittämällä unioni saa synergiaetua. Yksittäiseen valtioon verrattuna unionilla on suuremmat voimavarat, jotka lisäävät suoraan unionin toiminnan vaikutuksia ja näkyvyyttä. EU:lla on myös asiantuntemusta integraatiosta, minkä ansiosta unioni voi tarjota omaa asiantuntemustaan muille alueille niiden omissa integraatioprosesseissa.

Komission ehdottamien ulkosuhteiden poliittisen ja rakenteellisen uudistuksen pohjana ovat unionin ulkosuhdetavoitteet: EU:n pitää kyetä turvaamaan naapurustonsa ja lähialueensa vakaus, turvallisuus ja vauraus, tukemaan kansainvälisen tason kestäväää kehitystä, edistämään globaalia poliittista hallintoa ja varmistamaan sekä strateginen turvallisuus että kansalaisten turvallisuus. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi EU tarvitsee tehokkaampia välineitä.

Komission ulkosuhdetiedonannossa ei ole rahoituskirjauksia. Muista lähteistä on ilmennyt, että komission ehdottama prosentuaalinen jakauma eri ulkosuhdeinstrumenttien kesken olisi seuraava:

- Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti 15 %
- Liittymistä valmisteleva instrumentti 15 %
- Kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentti 46 % (josta 24% Euroopan kehitysrahastolle)
- Vakausinstrumentti 5 %
- Lisäksi 19 % jakautuu humanitaarisen avun, makrotaloudellisen avun, II pilarin alueella toimivan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) ja lainatakuiden ja hätäapuvarauksen kesken.

EU:n ulkosuhdehallinnon perustamiseen ja toimintaan tarvittavia varoja ei ole vielä otettu huomioon komission rahoituskehusehdotuksessa.

2. ULKOSUHDEOTSAKKEEN JA RAHOITUSVÄLINEIDEN UUDISTUKSET

Komission esityksen mukaan ulkosuhteiden rahoitusvälineiden määrää vähennetään nykyisestä lähes sadasta kuuteen. Tavoitteena on tehostaa unionin ulkosuhdetoiminnan koherenssia ja johdonmukaisuutta huomioimalla paremmin pitkän tähtäimen tavoitteet ja lyhyen tähtäimen toimet, yksinkertaistamalla menettelyjä ja rakenteita, kohdentamalla varoja parhaiten toimiviin kokonaisuuksiin, tehostamalla koordinaatiota muiden toimijoiden kanssa ja parantamalla dialogia kolmansien maiden kanssa.

Komissio esittää neljää uutta instrumenttia. Kaksi muuta ovat ulkosuhteiden olemassa olevia rahoitusvälineitä, eikä niihin esitetä muutoksia.

Uudet rahoitusvälineet ovat:

- Liittymistä valmisteleva instrumentti (Pre-Accession Instrument, IPA)
- Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti (European Neighbourhood and Partnership Instrument ENPI);naapuruusinstrumentti sisältää ulkorajayhteistyön, jossa yhdistyvät unionin ulkosuhde- ja koheesiopoliittiset tavoitteet ja rahoitus).
- Kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentti (Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument DCECI)
- Vakausinstrumentti (Instrument for Stability)

Sekä olemassa olevat rahoitusvälineet:

- Humanitaarinen apu
- Makrotaloudellinen apu

Liittyvistä valmisteleva instrumentti (IPA), Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti (ENPI) ja kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentti (DCECI) ovat politiikkalähtöisiä ja ne tulevat kattamaan kaikki politiikka-alueet joko temaattisesti tai eri politiikkojen yhdistelmänä. Niiden kattavuus on myös maantieteellisesti määritelty. Uusi vakausinstrumentti on sen sijaan määritelty politiikkalähtöisyyden sijasta ensisijaisesti vastaanottajamaiden tarpeiden mukaan ja vastaamaan erityisesti kriisitilanteisiin, kuten myös kaksi jo olemassa olevaa rahoitusvälinettä.

Uusien rahoitusvälineiden tavoitteet määritellään mm. maa- tai aluekohtaisilla strategioilla ja ohjelmilla.

Tiedonannossa todetaan, että uudistuksen jälkeen ei tarvita erillisiä unionin taseisia asetuksia käsittelemään niitä sisäisiä politiikkoja, jotka heijastuvat ulkosuhdeohjelmiin (esim. koulutuksen ja ympäristön aloilla sekä maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä, tulli- ja verotuskysymyksissä).

Uusia rahoitus välineitä koskevat asetusesitykset ovat aiemmasta poiketen luonteeltaan puiteasetuksia, jotka määrittelevät useita yhteistyö- ja avustusohjelmia sisältävien rahoitusvälineiden politiikkakehykset, tavoitteet ja toimintamenetelmät. Vanhassa järjestelmässä eri yhteistyö- ja avustusohjelmia koskevat yksityiskohtaiset esim. rahanjakoon ja hallintoon liittyvät linjaukset määriteltiin erillisissä ohjelmakohtaisissa asetuksissa. Uudistuksen tarkoituksena on yhtenäistää käytäntöjä ja keventää byrokratiaa.

Kussakin säädöksessä on ohjelmoinnista omat säädöksensä. Yleistäen ehdotusten linjana on, että monivuotiset strategiat ja indikatiiviset ohjelmat, ml. rahoitus, hyväksytään hallintokomiteassa. Näiden pohjalta laadittavat vuosittaiset ohjelmat, ml. rahoitus, komissio sen sijaan hyväksyy ilman komitologiakäsittelyä. Jäsenmaita informoidaan.

ENPI-asetuksessa ja vakausasetuksessa on annettu komissiolle mahdollisuus toteuttaa erityisissä tapauksissa ohjelmien ulkopuolisia 15 miljoonan euron hankkeita ilman komiteamenettelyä.

Uudet rahoitusvälineet sisältävät mahdollisuuden suoran budjettituen käyttöön. Budjettituen käytöllä pyritään eroon yksityiskohtaisesta projektiohjauksesta ja ao. maan omien valintojen kannustamiseen. Makrotaloudellinen säilyisi kuitenkin komission suunnitelmien mukaan ennallaan. Makrotaloudellista apua koskevat yksityiskohtaiset ns. Genväl -kriteerit. Komission mukaan makrotaloudellisen avun on todettu olevan tehokas väline talouden vakauttamisen väline ja rakenteellisten uudistusten edistäjä kohdemaissaan.

3. UUSIEN RAHOITUSVÄLINEIDEN SISÄLTÖ

3.1. LIITTYMISTÄ VALMISTELEVA INSTRUMENTTI (IPA)

Liittymistä valmisteleva instrumentti (IPA) kattaa tunnustetut ehdokasmaat (Turkki ja Kroatia) sekä mahdolliset ehdokasmaat Länsi-Balkanilta, joilla on annettu jäsenyysperspektiivi.

IPA:n on tarkoitus korvata Phare (tuki Puolan ja Unkarin kansantalouden uudelleenjärjestelyille), ISPA (liittymistä valmisteleva rakennepolitiikan väline), Sapard (maatalouden ja maaseudun kehittämisen erityinen liittymisohjelma) ja CARDSin (yhteisön avustushjelma Länsi-Balkanille jälleenrakennusta, kehittämistä ja vakauttamista varten).

IPA käsittää mm. instituutioiden rakentamisen, alueellisen yhteistyön ja raja-alueyhteistyön (Cross-border Cooperation, CBC), alueellisen kehityksen, maaseudun kehityksen ja inhimillisten voimavarojen kehittämisen.

Mahdolliset ehdokasmaat saavat edelleen avustusta nykyisen CARDS-ohjelman periaatteiden tapaan, mukaan lukien raja-alueyhteistyö.

Neuvoston tunnustamat ehdokasvaltiot saavat lisäksi:

- tukea täyttääkseen poliittiset, taloudelliset ja acquis'hin liittyvät kriteerit jäsenyyttä varten ja hallinnollisen ja oikeudellisen kapasiteetin lisäämiseksi täytäntöönpanoa varten.
- tukea maiden valmistamiseksi EU:n rakenne-, koheesio- ja maaseudun kehittämisrahastoja varten liittymisen jälkeen.

Euroopan investointipankki tukee edellä mainittuja tavoitteita IPA:n lisäksi rahoittamalla alueellisia ohjelmia ja muilla yhteisillä rahoitusmuodoilla.

3.2. UUSI NAAPURUUS- JA KUMPPANUUSINSTRUMENTTI (ENPI):

Naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti (ENPI) kattaa Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) kohdemaat: eteläisen ja itäisen Välimeren maat (MEDA maat), läntiset IVY-maat ja Etelä-Kaukasuksen maat. Tämä instrumentti tukee myös EU:n strategista kumppanuutta Venäjän kanssa.

ENPI:n päätavoitteet ovat:

- Edistää EU:n ja kumppanuusmaiden taloudellista integraatiota ja syvempää poliittista yhteistyötä
- vastata EU:n ja naapurimaiden maantieteelliseen läheisyyteen liittyviin yhteisiin tilaisuuksiin ja haasteisiin.

ENPI tulee korvaamaan nykyiset MEDA- ja Tacis- ohjelmat sekä lisäksi muita nykyisiä rahoitusvälineitä, esim. Eurooppalaisten aloitteen demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseksi (EIDHR). ENPI on politiikkalähtöinen rahoitusväline, joka toimii yhteisön ja naapurimaiden olemassa olevien kahdenvälisen sopimusten pohjalta. ENPI keskittyy tukemaan Euroopan naapuruuspolitiikan toimintaohjelmia. Verrattuna kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön välineeseen (DCECI), joka tähtää kestäväää kehitykseen ja köyhyyden poistamiseen, ENPI tähtää tämän lisäksi pitemmälle, esim. tukeen asteittaiselle osallistumiselle EU:n sisämarkkinoille. Lisäksi ENPI tukee lainsäädännön kehittämistä ja säännösten yhtenäistämistä mm. pitkäaikaisten twinning-järjestelyjen avulla.

Raja-alueyhteistyö (cross-border cooperation, CBC) on erityinen osa ENPI:ä. ENPI rahoittaa maarajat ja tietyin edellytyksin merirajat ylittävää unionin ja kumppanimaiden raja-alueiden välistä yhteistyötä. ENPI:n on määrä merkittävästi yksinkertaistaa ja tehostaa rahoitusmenettelyjä. Tiedonannon mukaan ENPI käyttää rakennerahastojen lähestymistapaa, joka perustuu monivuotiseen ohjelmointiin ja rahoitukseen sekä hajautettuun hallintoon, johon yhteistyökumppanit osallistuvat tasavertaisesti.

EU:n ulkorajoilla raja-alueyhteistyötä toteutetaan joko IPA:n tai ENPI:n kautta. ENPI:n ja IPA:n raja-alueyhteistyö tullaan rahoittamaan sekä ulkosuhdeotsakkeesta että Euroopan alueellisesta kehitysrahastosta (EAKR). Lisäksi Euroopan investointipankki tukee omalla toimialallaan ENPI:n tavoitteita.

3.3. KEHITYSYHTEISTYÖN JA TALOUDELLISEN YHTEISTYÖN INSTRUMENTTI (DCECI)

Verrattuna nykyisen rahoituskauden kehitysrahoitukseen uusi kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentti (DCECI) kattaa nyt kaikki maailman maat - kehitys-, siirtymätalous- ja teollisuus- sekä joissain tapauksissa myös IPA:an ja ENPI:in kuuluvat maat. Kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön välinen (DCECI) käsittää kaikki maat ja alueet, jotka eivät voi saada rahoitusta liittymistä valmistelevasta välineestä (IPA) tai Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentista (ENPI).

Pääasiallisina kohdealueina ovat Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alue (AKT-maat), Aasia, Keski-Aasia ja Keski- ja Etelä-Amerikka. DCECI pyrkii auttamaan kehitys maita saavuttamaan YK:n asettamat MDG-tavoitteet (Millennium Development Goals) köyhyyden poistamiseksi. DCECI tukee mm. kehitysyhteistyötä, taloudellista yhteistyötä, rahoitusyhteistyötä sekä tieteellistä ja teknistä yhteistyötä. DCECI:n yhteistyön oikeusperustana ovat SEY:n 179 ja 181 a -artiklat. Euroopan kehitysrahasto (EKR) on määrä sisällyttää DCECI-välineeseen eli EKR sisällytetään EU:n normaaliin budjettiin.

3.4. VAKAUSINSTRUMENTTI

IPA, ENPI ja DCECI ovat politiikkalähtöisiä ja kattavat selkeät maantieteelliset alueet. Näitä kolmea välinettä täydentää uusi kaikki maat ja alueet kattava rahoitusväline, vakausinstrumentti, jonka päätavoitteena on vastata kriiseihin ja toisaalta vakautta tai turvallisuutta uhkaaviin pitkäaikaisiin haasteisiin ja siten luoda edellytykset muiden välineiden käytölle.

Vakausinstrumentin tavoitteena on:

- Tehokas, välitön ja koordinoitu unionin vastaus kolmansien maiden kriiseihin ja epävakauteen. Vakautusinstrumentin on tarkoitus olla ensimmäinen nopea rahoitusväline, ennen kuin voidaan siirtyä tavanomaisempaan rahoitukseen esim. DCECI:n tai ENPI:n kautta. Vakausinstrumentti pohjaa EU:n nopean toiminnan mekanismin (Rapid Reaction Mechanism) jo osoittamaan lisäarvoon.
- Vastata globaaleihin ja alueellisiin rajat ylittäviin haasteisiin turvallisuudessa tai vakauden uhkaamisessa, esim. kysymyksissä jotka liittyvät ydinturvallisuuteen, joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseen (non-proliferaatio), salakuljetukseen, järjestettyyn rikollisuuteen, terrorismiin ja ennustamattomiin julkisen terveyden uhkiin.
- Mahdollistaa ennakoivat toimenpiteet ja -ohjelmat kolmelle politiikkalähtöiselle instrumentille, IPA:lle, ENPI:lle ja DCECI:lle.

Vakausinstrumentti toimii puhtaasti yhteisötoimivallan eli ensimmäisen pilarin alueella.

3.5. HUMANITAARINEN APU JA MAKROTALOUDELLINEN APU

Humanitaarisen avun ja makrotaloudellisen avun välineet säilyvät nykymuodossaan. Ainoa muutos humanitaarisessa avussa on, että elintarvikeapu sisällytetään siihen eikä se enää ole erillisen asetuksen alainen.

Suomen kannaksi komission yleistiedonannon osalta esitetään:

- *Suomi pitää ulkosuhdetoiminnan tehostamiseen tähtäävää ulkosuhderahoituksen uudistamista periaatteessa hyvänä ja katsoo, että tehokas unionin ulkosuhdetoiminta tuo unionille selvää lisäarvoa.*
- *Suomi kannattaa ulkosuhteiden rahoitusvälineiden määrän vähentämistä noin kuuteen (Aiempi, 24.9.2004 hyväksytty U-kirjeen kanta, on "vähentäminen kuuteen". Muutettu kanta mahdollistaa mm. erillisen rajayhteistyöinstrumentin perustamisen).*
- *Tässä vaiheessa on liian aikaista ottaa yksityiskohtaista kantaa ulkosuhdeotsakkeen sisäiseen määrärahajakoon eri instrumenttien välillä. Peruslähtökohtana on kuitenkin oltava ulkosuhderahoituksen reaalikasvun turvaaminen (pl. Euroopan kehitysrachasto) ja merkittävä ulkosuhderahoitus-osuus.*
- *Suomi on johdonmukaisesti korostanut ulkosuhdeohjelmien hallintokäytäntöjen yhtenäistämistä ja hallintomenettelyjen keventämistä. Ulkosuhdeinstrumenttien puiteasetusluonne on siksi periaatteessa kannatettava. Suomen yleiskantana rahoitusinstrumenttien komitologia-artikloihin on, että valittavien komitologia-komiteoiden on oltava kevyitä ja joustavia ja mahdollistettava sopivin asiantuntemus eri tarpeisiin.*
- *Komissiolta on edellytettävä ohjelmien valmistelun ja rahanjaon läpinäkyvyyttä, jotta jäsenmailla säilyy kokonaiskäsitys yhteisön varojen käytöstä. Avun*

myöntämisessä tulee kiinnittää enemmän huomiota todellisiin tarpeisiin ja hyviin suorituksiin ja tämän toteutuminen käytännössä tulee varmistaa.

- Kunkin rahoitusinstrumentin tulee sisältää resurssien allokointikriteerit. Koska instrumentit kattavat erilaisissa kehitys- ja avuntarvetilanteessa olevia maita, kriteerit instrumenttien sisällä voivat olla tämän takia erilaisia.
- Eri maita tai temaattisia ohjelmia koskevat monivuotiset rahoitussuunnitelmat tulee hyväksyttävä hallintokomiteassa. Jäsenmailla tulee olla mahdollisuus vaikuttaa varojen maa/alue-kohtaiseen jakautumiseen kokonaisuudessaan.
- Suomi haluaa selvittää, onko ohjelmien ulkopuolisten hankkeiden toteuttaminen 15 miljoonan euron arvoon saakka ilman komitologiamenettelyä tarkoituksenmukaista.
- On varmistettava, että esitykset ovat yhteensopivia hyvän taloushallinnon periaatteiden, EU:n rahoitussääntöjen ja EU:n uuden budjetointimallin (ABB) kanssa: selkeät tavoitteet, indikaattorit ja evaluaatiomenettelyt, jotka mahdollistavat tulosperusteisen resurssien jaon.
- EU-rahoitusta voidaan antaa myös rahoituksenvälittäjille, kuten Euroopan investointipankille edelleen jaettavaksi mm. lainojen muodossa. EU:n tulee edistää yhteisrahoitusta rahoituksenvälittäjien luotonannon ja EU:n lahjarahoituksen välillä. Ylivelkaantumisvaarassa olevien maiden luotonannon yhteydessä tulee noudattaa IMF:n ja Maailmanpankin velkakriteereitä.
- Ulkosuhdebudjetin toimivuus edellyttää joustomahdollisuuksia, mm. allokoimattomia vuosittaisia reservejä koko ulkosuhdeotsakkeen ja -instrumenttien sisällä riippuen koko budjettia koskevista joustoelementeistä.
- Vuosittaiset reservit ovat erityisen tarpeellisia odottamattomien kriisien hoitamiseksi ja EU:n kriisinhallinnan osalta.
- Budjettituen ja makrotaloudellisen avun rajanveto on selkeytettävä.
- On tärkeää, että asetuksiin sisällytetään välitarkastelumahdollisuus.

LIITTYMISTÄ VALMISTELEVA INSTRUMENTTI (IPA)

EU:n rahoituskehykset vuosille 2007-2013; ulkosuhderahoitus, asiakirjaKOM (2004) 627 lopullinen, 29.9.2004)

EU-ministerivaliokunnalle toimitetaan ohessa Suomen kannan vahvistamiseksi muistio koskien EU:n ulkoisen avun instrumentteihin kuuluvaa liittymistä valmistelevaa instrumenttia (IPA).

EU-ministerivaliokunta hyväksyi 24.9.2004 valtioneuvoston U-kirjelmän eduskunnalle komission tiedonannosta unionin uusista rahoituskehyksistä vuosiksi 2007-2013. U-kirjelmän mukaan:

- Jäsenehdokkaiksi jo hyväksytyjen maiden lisäksi myös Länsi-Balkanin maille on annettu jäsenyysperspektiivi. Liittymistä valmisteleva rahoitusväline (IPA) tukee tätä kehitystä.

- Edunsaajamaiden jako tunnustettuihin ja mahdollisiin ehdokasmaihin on perusteltu. Rahoitustukien mitoituksessa tulee kuitenkin ottaa huomioon selkeästi maiden eriasteinen edistymisen, rahoitusvälineen tehokas hyödyntäminen sekä hakijamaastatus.

TAUSTAA

Euroopan komissio hyväksyi 14.7.2004 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille unionin uusista rahoitusnäkymistä vuosiksi 2007-2013 (KOM (2004) 487 lopullinen). Valtioneuvosto lähetti syyskuussa 2004 eduskunnalle asiaa koskevan U-kirjelmän. Em. tiedonannon pohjalta komissio hyväksyi 29.9.2004 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille ulkoisen avun instrumenteista (KOM (2004) 626 lopullinen). Yksi instrumenteista on tässä muistiossa käsiteltävä liittymistä valmisteleva instrumentti (KOM (2004) 627 lopullinen).

YLEISTÄ

Liittymistä valmisteleva instrumentti (asetus) on tarkoitettu EU:n jäsenyyttä valmistelevaksi viitekehykseksi. Asetuksen mukainen apu on tarkoitettu toteutettavaksi jäsenyysprosessin mukaisesti keskipitkällä aikavälillä ja sillä korvataan nykyiset liittymistä tukevat rahoitusvälineet (Phare, rakennepolitiikan väline ISPA, maatalouden ja maaseudun kehittämisohjelma Sapard, yhteisön avustusohjelma Länsi-Balkanille jälleenrakennusta, kehittämistä ja vakauttamista varten Cards, Phare CBC -, Turkki- ja Cards-asetukset). Toiminta-alueet määritellään tarkemmin toimeenpanosäännöillä.

Asetuksessa kohdemaat jaetaan tunnustettuihin ehdokasmaihin (Kroatia, Turkki) ja mahdollisiin ehdokasmaihin (muut Länsi-Balkanin maat). Mahdolliset ehdokasmaat luetellaan asetuksen liitteessä 1, ehdokasmaat liitteessä 2. Mahdolliset ehdokasmaat saavat tukea nykyisen Cards -asetuksen tapaan instituutioiden rakentamiseen ja demokratisoimiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen, alueelliseen ja rajat ylittävään yhteistyöhön, sekä (unionin ja kohdemaan intressien mukaisesti) soveltuvin osin unionin säännösten toimeenpanoon. Ehdokasmaita avustetaan edellisten lisäksi valmistautumisessa rakenne-, koheesio ja maaseudun kehittämispolitiikan sekä EU-lainsäädännön toimeenpanoon kokonaisuudessaan. Siirtämisestä mahdollisesta ehdokasmaasta ehdokasmaaksi päättää neuvosto yksimielisesti. Asetuksen liitteen muuttamispäätös voidaan sen jälkeen tehdä yksinkertaistetulla menettelyllä (yksinkertainen enemmistö). Euroopan investointipankki tukee edellä mainittuja tavoitteita rahoittamalla alueellisia ohjelmia ja muilla yhteisillä rahoitusmuodoilla.

Ehdokasmaastatuksen saaneiden maiden tulee asteittain omaksua rakenne- sekä maaseudun kehittämisrahastoja koskevat periaatteet ja säännöt. Taloudellisen ja sosiaalisen koheesion sekä maaseudun kehittämisen osalta asetuksessa on tarkoitus soveltaa rakenne- ja maaseudun kehittämisrahastoja koskevia sääntöjä. Koska rahoitusjärjestelmästä vuoden 2007 jälkeen ei vielä ole päätetty, asetuksessa käytetään yleistä viittausta tuleviin rakenne- ja maaseudun kehittämistä koskeviin rahoitusasetuksiin. Tarkempi määrittely tapahtuu toimeenpanosäännöillä.

Liittymistä valmisteleva instrumentti perustuu tähänastisesta jäsenyyteen valmistamisesta saaduille kokemuksille. Tavoitteena on prosessin virtaviivaistaminen luomalla avulle yhtenäinen viitekehys. Toimeenpanosäännökset on tarkoitus yhtenäistää, rakenne- ja maaseudun kehittämisrahastojen ominaispiirteet huomioonottaen. Eri osa-alueiden yhteensopivuutta pyritään edistämään myös uuden komitologiajärjestelmän avulla (siirtymävaiheen ja rajat ylittävän tuen osalta hallintokomitea, alueellisen, inhimillisten voimavarojen ja maaseudun kehittämisen osalta ao. rahastoja koskeva komitologia).

OIKEUSPERUSTA

Komissio ehdottaa oikeusperustaksi SEY 181 artiklaa. Liitteissä mainituista edunsaajajamaista suuri osa on kehitysmaita luokiteltavia. Artiklan 179 tarkoituksena on yhteisön kehityspolitiikan edistäminen, tämän asetuksen tavoitteena on unionin jäsenyyteen valmistaminen. Artikla 181 on ainoa artikla, jossa mainitaan assosiaatiosopimukset ja sopimukset unionin jäsen ehdokasmaiden kanssa. Artikla 181 soveltuu parhaiten oikeusperustaksi assosiaatiosopimuksen tehneitä tai niitä valmistelevia maita koskevaan asetukseen, mukaan lukien liitteistä mainitut maat, joille on annettu jäsenyysspektiivi.

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

I Tavoitteet ja periaatteet

1 artikla : yleinen tavoite. Liittymistä valmistelevan instrumentin yleinen tavoite on asetuksen liitteissä 1 ja 2 mainittujen maiden lähentäminen Euroopan unioniin jäsenyyden mahdollisena lopullisena päämääränä. Liitteessä 1 luetellaan ehdokkuutta edeltävässä vaiheessa olevat maat, liitteessä 2 maat, jotka on virallisesti todettu ehdokasmaiksi SEU 49 artiklan mukaisesti.

2 artikla: soveltamisala. Artiklassa luetellaan soveltamisala ei-tyhjentävästi. Sisältö on valittu siten, että se sopii yhteen aikaisemman yhteisöavun (Cards, Turkki-asetus) kanssa. Se on sama liitteessä 1 ja 2 luetelluille maille ja kattaa seuraavat elementit: demokratiatuki, oikeusvaltiokehitys, julkishallinto, talousuudistukset, ihmis- ja vähemmistöoikeudet, kansalaisyhteiskunta, ja alueellinen yhteistyö.

Yhteisölainsäädännön toimeenpanotavoite koskee kokonaisuudessaan vain ehdokasmaita. Mahdollisten ehdokasmaiden osalta tavoitteena on suppeampi yhteisön ja kohdemaan yleisten etujen määrittäminen. Samaten taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tavoitteissa ehdokasmaiden avustamisella pyritään yhteisen maatalous- ja rakennepolitiikan toimeenpanoon, mahdollisten ehdokasmaiden osalta tavoite on taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tukeminen yleisellä tasolla.

3 artikla: avustamisen osa-alueet (komponentit). Avustamisen osa-alueet (komponentit) ovat seuraavat: 1) siirtymävaihe ja instituutioiden luominen; 2) alueellinen ja rajat ylittävä yhteistyö; 3) alueellinen kehitys; 4) inhimillisten voimavarojen kehittäminen ja 5) maaseudun kehittäminen. Komissio voi antaa jokaista osatekijää koskevia toimeenpanosääntöjä, jotka hyväksytään komitologiamenettelyllä. Asetuksella luodun puitteiston toimeenpano saattaa edellyttää tarkempia sääntöjä. Eri osa-alueita koskevat säännöt saattavat poiketa toisistaan, mikäli yhteisöavun tehokas hallinnointi sitä edellyttää.

4 artikla: avun viitekehys ja jakoperiaatteet. Apu jaetaan monivuotisen komponentti- ja maakohtaisen indikaatiivisen ohjelman mukaisesti. Prioriteetit ja ohjelmointiperiaatteet perustuvat kumppanuuksiin: ehdokasmailla liittymiskumppanuudet, mahdollisilla ehdokasmailla Eurooppa-kumppanuudet.

II Osa-alueiden (komponenttien) sisältö

Ehdokasmaita avustetaan kaikkien artiklassa 3 lueteltujen viiden osa-alueen kehittämisessä, mahdollisia ehdokasmaita koskevat vain ensimmäinen (siirtymäkauden tuki/instituutioiden kehittäminen) ja toinen (alueellinen ja rajat ylittävä yhteistyö) komponentti. Alueellisen, maaseudun ja inhimillisen kehityksen erottaminen toisistaan johtuu siitä, että ehdokasmaat toteuttavat yhteistä maatalous- ja rakennepolitiikkaa samalla periaatteella jäsenyyden toteutumisen jälkeen. Komponentteja on tarkemmin selostettu asetuksen 5-9 artikloissa.

5 artikla: siirtymäkauden tuki ja instituutioiden rakentaminen (osa-alue 1) kattaa myös avun, joka ei sisälly muihin osa-alueisiin. Kaiken avun koordinointi tapahtuu tämän osa-alueen komitean kautta. Nopealla joustavalla menettelyllä pyritään varmistamaan uusiin tilanteisiin ja prioriteetteihin sopeutuminen. Osa-alueiden 3, 4 ja 5 toiminnot ovat kuitenkin ensisijaisia ja osa-alue 1 on niiden osalta käytössä vain jos ensisijaiset toiminnot puuttuvat ao. maasta. (Mahdollisten ehdokasmaiden osalta siirtymäkauden tuki ja instituutioiden rakentamisen osa-alue vastaa nykyistä Phare-asetusta taloudellisen ja sosiaalisen koheesion komponentteineen, mutta ilman rajat ylittävää yhteistyötä. Ehdokasmaiden osalta 1-komponentti kattaa Pharen, kohteena erityisesti konfliktinjälkeinen tilanne, mutta ilman taloudellista ja sosiaalista koheesiota ja rajat ylittävää yhteistyötä.) Komponentti kattaa lisäksi avunsaajamaiden osallistumisen yhteisöohjelmiin.

6 artikla: alueellinen ja rajat ylittävä yhteistyö (osa-alue 2) on avoin molemmille maaryhmille. Sillä tuetaan kohdemaiden keskistä, avunsaajamaiden ja unionin jäsenmaiden välistä rajat ylittävää yhteistyötä sekä kohdemaiden osallistumista muilla instrumenteilla (kuten naapuruusinstrumentti)

rahoitettaviin ylikansallisiin ja alueidenvälisiin ohjelmiin. Länsi-Balkanilla se korvaa aikaisemmin Cards-asetuksella rahoitetut ohjelmat.

7 artikla: alueellinen kehitys (osa-alue 3) koskee vain ehdokasmaita. Tavoitteena on rakenne- ja koheesiorahastojen maksimaalinen hyödyntäminen. Tehokkuus paranee kun jäsenyyden toteutumisen jälkeen menettelyt komitologia mukaan lukien pysyvät samoina.

8 artikla: inhimillisten voimavarojen kehittäminen (osa-alue 4) koskee vain ehdokasmaita tavoitteena Euroopan sosiaalirahaston ohjelmointiin, toimeenpanoon ja hallinnointiin valmistaminen.

9 artikla: maaseudun kehittäminen (osa-alue 5), tavoitteena ehdokasmaiden valmentaminen jäsenyyden toteutumisen jälkeen osallistumaan tehokkaasti maaseudun kehittämisohjelmiin. Tuettavat toimenpiteet määritellään tarkemmin toimeenpanosäännöissä.

III Hallinto ja toimeenpano

10 artiklassa todetaan komission vastaavan neuvostolle avun toimeenpanosta komitologiamenettelyn avulla (Neuvostolla on ensisijainen päätösvalta (SEY art 181 a), komissiolla toimeenpano (SEY 202 3-kohta, SEY 211 4-kohta)). Toimeenpanossa sovelletaan yhteisön rahoitusasetusta, joka tarjoaa laajan kirjon erilaisia käytännön mahdollisuuksia (keskitetty suora/epäsuora hallinto, erilaiset hajautetun hallinnon mallit jne). Menetelmä valitaan avun osa-alueen tavoitteen mukaisesti. Kun asetuksella koordinoidaan naapuruusinstrumentista rahoitettavaa rajat ylittävää toimintaa, toimeenpano voidaan hoitaa yhteisesti tai delegoida jäsenvaltiolle. Komissio voi hallinnoida jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden avustuksia, jotka korvamerkitään budjettiin rahoitusasetuksen edellyttämällä tavalla. Jaettuja sitoumuksia voidaan käyttää ohjelmissa, joilla on läheinen yhteys muihin unionin ohjelmiin ja jotka toimivat samalla periaatteella. Komissio raportoi neuvostolle ja parlamentille avun toimeenpanosta vuosittain. Asetus mahdollistaa myös avun jakamisen useammille vuosille.

11 artikla: komitologia. Siirtymävaiheen avun ja instituutioiden rakentamisen komitea (Phare-komitean seuraaja) on hallintokomitea (neuvoston päätös 1999/468 artikla 4). Alueellista ja maaseudun kehitystä koskeva komitea on osaksi neuvoa-antava, osaksi hallintokomitea (neuvoston päätös 1999/468 artiklat 2 ja 3), inhimillisten voimavarojen kehittämisen osalta komitea on Euroopan sosiaalirahastokomitea (SEY art 147).

Phare-komitean seuraajakomitean menettelyt selostetaan yksityiskohtaisesti, koska Phare-oikeusperusta katoaa asetuksen myötä. Samoin selostetaan osa-aluetta 1 koskeva koordinaatio. Muut komiteat toimivat rakenne- ja aluekehitysrahastojen komiteoiden tavoin, pienin menettelysääntöihin tehtävien mukautuksin. Maatalouden ja rakennepoliittisen avun osalta ehdokasmaat tutustuvat komitologiaan jäseneksi tulon jälkeistä tilannetta silmällä pitäen, mikä tehostaa rahastoihin sopeutumista.

12 artiklassa listataan ei-tyhjentävästi aputyypit ja instrumentit. Rahoituskelpoiset toimet luetellaan rahoitusasetuksen toimeenpanosääntöjen 231 artiklassa, ml. twinning ja TAIEX -toiminta.

13 artikla sisältää ei-tyhjentävän luettelon toimintamenoihin luettavista rahoituskelpoisista eristä.

14 artikla sisältää komission ja avunsaajamaan välisen suhteen yleisen viitekehyksen (rahoitusasetus art 163, 166 ja 167(2)).

15 artiklassa annetaan komissiolle mandaatti tehdä yhteisön taloudellisten etujen turvaamiseksi tarpeelliset kahdenväliset sopimukset. (Unionisopimuksen lojaliteettivelvoite (SEU 10) ei koske ehdokasmaita ennen jäseneksi tuloa.)

16 artikla määrittelee osallistumiskriteerit: tarjouksia ja sopimuksia voivat tehdä EU- ja ETA-maiden luonnolliset ja oikeushenkilöt, IPA- ja ENPI-asetusten edunsaajamaat ja kv. järjestöt. Alkuperäsäännöt seuraavat samaa periaatetta. Muut voivat osallistua vastavuoroisuuden pohjalta. Poikkeukset ovat mahdollisia perustelluista syistä. Periaatteet ovat samat kuin avun sitomattomuutta koskevassa asetuksessa (ei vielä voimassa) ja on mahdollista että ne integroidaan tuleviin ulkoisen avun instrumentteihin. Erikseen osallistumiskelpoisiksi todetaan ryhmät kuten kansalaisjärjestöt, koska niiden toteuttamat pienprojektit on havaittu hyödyllisiksi jäsenyyttä valmistelevan strategian välineiksi. Avunsaajia ei ole yksilöity koska kuka tahansa voi ottaa vastaan yhteisöapua, mikäli se edistää toiminnan tavoitteiden toteutumista.

17 artiklassa määrätään avun keskeyttämisestä: Neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää avun keskeyttämisestä mikäli vastaanottajamaa rikkoo perustavaa laatua olevia demokratian, oikeusvaltion, ihmis- tai vähemmistöoikeuksien periaatteita vastaan tai edistys Euroopan liittymiskumppanuuksissa on riittämätöntä. Länsi-Balkanin osalta viitataan lisäksi Cards-asetuksen (2666/2000) artiklaan 5(2).

IV Siirtymä- ja loppumääräykset

18 artikla sisältää yksinkertaistetun menettelyn avunsaajamaan statuksen muuttamiseksi: Kun neuvosto on yksimielisesti päättänyt ehdokasmaastatuksen antamisesta (SEU 49), päätös asetuksen liitteiden muuttamisesta voidaan tehdä yksinkertaisella enemmistöllä.

19 artikla mahdollistaa osallistumisen ulkoisen avun ohjelmiin toiseen maantieteelliseen rahoitusinstrumenttiin perustuvan vastavuoroisuuden pohjalta silloin, kun alueellinen, rajat ylittävä, transnationaali tai globaali toiminta tuo lisäarvoa.

10 artiklassa kumotaan Phare-, CBC-, yhteensovittamis-, ISPA-, SAPARD-, Kypros/Malta- ja Turkki-asetukset. Cards-asetuksen kumoaminen ei ole tarpeen, koska sen voimassaolo päättyy 31.12.2006. Cards- ja Turkki-asetusten osalta helpotetaan siirtymistä instrumentista toiseen. Kumottuja asetuksia voidaan käyttää käynnissä olevan avun oikeusperustoina.

21 artikla: voimaantulo. Asetus tulee voimaan 20 päivän kuluttua julkaisemisesta, mutta sitä sovelletaan 1.1.2007 alkaen. Kumottuja asetuksia tarvitaan nykyisen rahoituskehyksen loppuun saakka. Samaan aikaan uutta asetusta voidaan käyttää oikeusperustana toimeenpanoa koskevien sääntöjen ja päätösten laatimisessa.

TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Kokonaissitoumukset 14 653 milj. euroa vuosille 2007-2013. Tulevia ehdokasmaita on tarkoitus kohdella yleisesti ottaen samalla tavalla kuin tähänastisia. Hakijamaastatuksen saaneiden Länsi-Balkanin maiden avustuksen suuruus per capita on ehdotuksen mukaan suurin piirtein sama kuin edellisen laajentumisen 10 Keski- ja Kaakkois-Euroopan maan rahoituskehysten 2000-2006 otsakkeesta 7 saama avustus. Turkin avustus nousee asteittain samalle tasolle rahoituskaudella 2007-2013, ottaen huomioon maan koko ja vastaanottokyky. Asetuksessa ei ehdoteta Bulgarian ja Romanian tapaista lisärahoitusta (+20 %, +30%, +40% 2004-2006).

SUOMEN KANTA

- **Komission ehdotus liittymistä valmistelevaksi välineeksi on tarkoituksenmukainen. Jako tunnustettuihin ehdokasmaihin ja mahdollisiin ehdokasmaihin on perusteltu. Rahoitustukien mitoituksessa tulee ottaa huomioon selkeästi maiden eriasteinen edistymisen, rahoitusvälineen tehokas hyödyntäminen sekä hakijamaastatus.**
- **Suomi hyväksyy oikeusperustaksi ehdotetun SEY artiklan 181.**
- **Hallintokomitea on asianmukainen malli Phare-komitean tilalle tulevalle siirtymäkauden tuki ja instituutioiden kehittämisen komitealle, joka vastaa myös koordinoinnista. Liittymistä valmistelevaan instrumenttiin ja Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumenttiin sijoitettujen raja-alueyhteistyön rahoitusvälineiden hallintomenettelyt poikkeavat ulkosuhderahoituksen menettelytavoista. Raja-alueyhteistyön toiminnallisen yhteneväisyyden vuoksi tulee sen osalta harkita komiteamenettelyä, jossa raja-alueyhteistyötä käsiteltäisiin kokonaisuutena esim. hallintokomitean alaisessa alakomiteassa tai erillisessä hallintokomiteassa. Yhdistetty neuvoa-antava ja hallintokomiteamalli on luonteva muiden avun komponenttien osalta, koska tarkoituksena on totuttaa ehdokasmaita rakenne-, koheesio- ja alueellisen sekä maaseudun kehityksen rahastoihin.**
- **ENPI- ja IPA -asetusten raja-alueyhteistyöosioiden tulee olla yhteneväiset. Valmistelun edetessä tulee seurata, että raja-alueyhteistyön periaatteet turvataan kummassakin asetuksessa yhtenäiseltä pohjalta.**

EUROOPAN NAAPURUUS- JA KUMPPANUUSINSTRUMENTTI (ENPI)

Ulkoisen avun instrumentit tulevissa rahoituskehyksissä vuosina 2007-2013, asiakirja KOM (2004) 628 lopullinen, 29.9.2004

Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyi 14.7.2004 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille unionin uusista rahoitusnäköymistä vuosiksi 2007-2013 (KOM (2004) 487 lopullinen), ns. Agenda 2007-paketin. Valtioneuvosto lähetti syyskuussa 2004 eduskunnalle asiaa käsittelevän U-kirjelmän.

Edellämainitun tiedonannon perusteella komissio hyväksyi 29.9.2004 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille koskien ulkoista apua käsitteleviä asetusesityksiä (KOM (2004) 626 lopullinen). Yksi uusista rahoitusasetuksista on tässä muistiossa käsiteltävä Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti (KOM (2004) 628).

TAUSTAA

Laajentunut unioni on linjannut uudelleen yhteistyösuhteensa naapurustoonsa. *Wider Europe*-aloitteesta kehitetty Euroopan naapuruuspolitiikka luo yhtenäisen politiikkakehyksen unionin yhteistyösuhteille lähialueiden kanssa idässä ja etelässä. Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti (ENPI) korvaa aiemmat unionin lähialueilla toimineet rahoitusvälineet. Sen lisäksi ns. sisäisten politiikkojen ulkoiset ulottuvuudet sisällytetään pääasiassa ENPI:n alaohjelmiin kokonaisvaltaisen lähestymistavan takaamiseksi.

Venäjä ei ole naapuruuspolitiikan kohde, mutta se on unionin suurin naapuri, jonka kanssa unionilla on pisin yhteinen raja. Unionin yhteistyö Venäjän kanssa perustuu strategiselle kumppanuudelle ja saa konkreettisen sisältönsä kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen (*Partnership and Co-operation Agreement, PCA*) sekä neljän yhteisen alueen puitteissa. EU-Venäjä -suhteiden erityisasema ja yhteistyön tarkoituksenmukainen rahoitus on kirjattu asetusesityksessä erikseen.

Käytännössä ENPI:stä muodostuu Pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelman keskeinen rahoitusväline. Asetuksen johdanto-osaan EU:n ja Venäjän strategisen kumppanuuden yhteyteen tulee kirjata myös Pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelmaan perustuvan yhteistyön rahoitus.

Naapuruuspolitiikan tavoite on madaltaa taloudellisia ja yhteiskunnallisia eroja unionin ulkorajalla sekä estää uusien rajalinjojen syntyminen Eurooppaan. Tähän tavoitteeseen pyritään erityisesti erillisellä rajat ylittävään yhteistyöhön keskittyvällä rahoitusvälineellä.

Välineessä yhdistetään ulkopoliittisia ja koheesiopoliittisia tavoitteita uudella tavalla. Tavoitteena on luoda todellista yhteistä rajat ylittävää hanketoimintaa, jolloin se vastaa naapuruuspolitiikan keskeiseen tavoitteeseen. Raja-alueyhteistyöväline on komission esityksessä sisällytetty erillisiksi osioiksi kahteen laajempaan rahoitusvälineeseen, ENPI:in ja liittymistä valmistelemaan rahoitusvälineeseen (*Pre-accession Instrument, IPA*). Viimeksimainitusta rahoitetaan yhteistyötä tunnustettujen ja mahdollisten ehdokasmaiden kanssa.¹

Komissio on linjannut naapuruuspolitiikan poliittisen kokonaisuuden ja tavoitteet aiemmissa tiedonannoissa², joihin neuvosto on vastannut puheenjohtajan päätelmillä (Brysselin Eurooppa-neuvosto 17.-18.6.2004). Heinäkuussa 2004 komissio antoi tiedonannon Agenda 2007:n kokonaisuudesta, jossa se perusteli ulkosuhderahoituksen uudistusta. Nyt annettu asetusesitys perusteluineen sisältää ehdotuksen rahoitusvälineen tavoitteista, rakenteesta ja menettelytavoista sekä alustavan ehdotuksen rahoituksen jakautumisesta vuositasona.

Suomi on linjannut omat kantansa unionin lähialueilla tapahtuvan yhteistyön rahoituksesta sekä erityisesti rajat ylittävän ja alueellisen yhteistyön osalta EU-ministerivaliokunnan kannanotoissa marraskuussa 2003 ja kesäkuussa 2004. Suomi on pystynyt vaikuttamaan asetusesityksen sisältöön aktiivisella toiminnalla niin virkamies- kuin poliittisella tasolla erityisesti EU-Venäjä -yhteistyön tarpeiden ja raja-alueyhteistyön rahoitusvälineen osalta.

OIKEUSPERUSTA

Oikeusperustaksi esitetään EY-sopimuksen artikloja 179 ja 181a.

RAHOITUSVÄLINEEN RAKENNE

Naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti korvaa EU:n aiemmat rahoitusvälineet, Venäjän ja Itä-Euroopan teknisen avun rahoitusvälineen (TACIS) ja Välimerenmaiden rahoitusvälineen (MEDA)³. Ohjelmoidun hankeyhteistyön lisäksi instrumentti sisältää erillisenä osa-alueena uudentyyppisen raja-alueyhteistyön EU:n ulkorajan molemmin puolin sijaitsevien alueiden kesken.

Uuden rahoitusvälineen tarkoituksena on tukea monipuolista yhteistyötä kumppanimaiden kanssa ja edistää näiden taloudellista lähentymistä EU:hun. Yhteistyön poliittisen perustan muodostavat toisaalta maiden kanssa solmitut sopimukset, toisaalta komission tiedonannot ja neuvoston päätelmät. Rahoituksen prioriteetit määritellään kumppanimaiden kanssa yhdessä sovituissa toimintaohjelmissa. Avun pääperiaatteena on tukea kumppanimaiden omia kehitystoimenpiteitä ja vastineena edellytetään normaalitapauksessa vastinrahoitusosuutta.

¹ Albania, Bosnia-Hertsegovina, Serbia ja Montenegro, Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Kroatia ja Turkki.

² Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, 11.3.2003, KOM (2003) 104 ja Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument, 1.7.2003, KOM (2003) 393 ja rahoituskehystä 2007-2013 koskevat tiedonannot, Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen, politiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007-13 26.2.2004, KOM(2004) 101 ja 14.7.2004, KOM(2004) 487

³ Naapuruus- ja kumppanuusinstrumentin kohdemaita ovat Algeria, Armenia, Azerbaidzan, Egypti, Georgia, Israel, Jordania, Libanon, Libya, Marokko, Moldova, Palestiinalaisalueet, Syyria, Tunisia, Ukraina, Valko-Venäjä ja Venäjän Federaatio.

Naapuruus- ja kumppanuusinstrumentista rahoitetaan 1) yhteen maahan kohdistuvia ohjelmia tai useamman maan kesken toteutettavia alueellisia/alialueellisia ohjelmia, joihin jäsenmaat voivat osallistua, 2) temaattisia ohjelmia sekä 3) raja-alueyhteistyöohjelmia.

Raja-alueyhteistyötä on tähänkin saakka ollut mahdollista tehdä yhdistämällä kahden EU-rahoitteisen ohjelman, Interreg- ja Tacis CBC-ohjelmien rahoitusta samassa hankkeessa. Sisä- ja ulkorajaohjelmien erilaisista hallintokäytännöistä ja rahoitusaikataulusta johtuen tämä on osoittautunut kuitenkin vaikeaksi, ja yhteishankkeita on käytännössä ollut vähän.

Naapuruus- ja kumppanuusinstrumentin tarkoituksena on sisä- ja ulkorahoituslähteet yhdistämällä luoda yksinkertainen ja toimiva hallintomekanismi raja-alueyhteistyölle. Asetusesityksessä hahmoteltua mallia kokeillaan käytännössä jo vuosina 2004-2006. Unionin ja jäsenmaiden välillä on lähikuukausina käynnistymässä 20 rajat ylittävää ja 4 alueellista ns. naapuruusohjelmaa. Rajat ylittävistä ohjelmista kolme on Suomen ja Venäjän välisiä.

OHJELMOINTI JA TOIMEENPANO

Maaohjelmien ja temaattisten ohjelmien sisällön suunnittelua ohjaavat strategiaperit, joihin sisältyvät monivuotiset indikaattiset ohjelmat ja niihin liittyvät rahoitustiedot. Strategiaperit hyväksytään ja niitä voidaan muuttaa sovittavalla hallintokomiteamenettelyllä. Strategiaperien perustana on kunkin kumppanimaan kanssa yhdessä sovitut toimintaohjelmat, jotka komissio hyväksyy. Komissio käyttää maaohjelmien rahoitusta määrittäessään kriteerinä tarveharkinnan ohella eri maiden kanssa tehtävän yhteistyön edistymistä sekä avun hallinto- ja vastaanottoa.

Raja-alueyhteistyön kohdalla strategiaperit kattavat ajallisesti koko rahoituskehyskauden 2007-2013. Niissä määritellään raja-alueyhteistyöohjelmien lukumäärä ja niiden ohjelma-alueet sekä ohjelmien monivuotiset rahoituskehukset. Kukin ohjelma laatii ohjelma-asiakirjan, johon kirjataan ohjelman prioriteetit. Komissio hyväksyy ohjelmat, joita voidaan muuttaa olosuhteiden tai tarpeiden muuttuessa osallistuvien maiden tai komission aloitteesta. Kumppanimaat hyväksyvät yhdessä ohjelmien puitteissa rahoitettavat toimenpiteet.

Poikkeustapauksessa, milloin kumppanimaiden suhteissa ilmenevien ongelmien vuoksi yhteistä ohjelmaa ei saada muodostettua, komissio voi hyväksyä ohjelman, joka toimii vain jäsenmaan raja-alueilla hyödyntäen asetuksen mukaista rahoitusta.

Raja-alueyhteistyöohjelmia voidaan perustaa maa- ja merirajoilla sijaitsevien NUTS III-tyyppisten alueiden kesken sekä NUTS II-tyyppisten rannikkoalueiden välillä. Koska ohjelmat kattavat sekä unionin rajan sisä- että ulkopuolella sijaitsevia alueita, osa näiden ohjelmien rahoituksesta katetaan Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR). Ulkosuhderahoituksen osuus ohjelmien kokonaisrahoituksesta on asetusesityksen mukaan vähintään puolet.

Raja-alueyhteistyöohjelmien hallintoa varten perustetaan pääsääntöisesti jäsenmaahan sijoitettava yhteinen hallintoviranomainen, joka vastaa ohjelmien hallinnosta ja toimeenpanosta hyvän varainhoitokäytännön mukaisesti.

Tarkemmat toimeenpanosäännöt vahvistetaan erikseen hallintokomiteamenettelyllä. Niihin sisältyviä asioita ovat varojen myöntämisen perusteet ja käytännöt, osarahoitussuhde, yhteisten ohjelmien valmistelu, yhteinen hankevalinta, avun tekninen ja rahoitukseen liittyvä hallinto, varojen valvonta ja tarkastus, seuranta ja arviointi, näkyvyys ja tiedotustoiminta.

Edellämainittujen ohjelmatyyppien lisäksi asetusesityksessä annetaan komissiolle mahdollisuus odottamattomien tarpeiden tai olosuhteiden ilmetessä hyväksyä strategiapaperien tai indikatiivisten ohjelmien ulkopuolisia ns. erityistoimenpiteitä, jotka edellyttävät hallintokomiteamenettelyä vasta rahoituksen ylittäessä 15 milj. euroa. Samalla menettelyllä komissio voi myös hyväksyä yhteistyöohjelmien hallinnon edellyttämien tukitoimien rahoitusta. Komissio tiedottaa jäsenmaille hyväksymistään erityistoimenpiteistä kuukauden kuluessa.

Asetusesitys sisältää luettelon toimijoista, joilla on mahdollisuus saada rahoitusta toimintaohjelmien, raja-alueyhteistyöohjelmien ja erityistoimenpiteiden puitteissa, sekä toimenpiteistä, joita rahoituksen avulla voidaan toteuttaa. Ohjelmien rahoitus on luonteeltaan lahjarahaa, jota ei tarvitse maksaa takaisin.

Komission apuna toimii hallintokomitea.

Ohjelmien rahoittamien toimenpiteiden vastinrahoitusta voidaan kattaa useista eri julkisista ja yksityisistä lähteistä. Asetusesitys tekee eron rinnakkaisen ja yhteisen vastinrahoituksen välillä. Edellisessä tapauksessa hanke tai ohjelma pilkotaan ja rahoitetaan osissa, jolloin loppuun saakka on selvää miten rahoitus on jakaantunut. Jälkimmäisessä kustannukset jaetaan kumppanien kesken, jolloin ei ole mahdollista jälkikäteen osoittaa eri toimenpiteiden konkreettista rahoittajaa.

Hankintojen tarjouskilpailuihin osallistuminen on sallittua kaikille EY:n jäsenmaiden, naapuruus- ja kumppanuusinstrumentin sekä laajentumista valmistelevan instrumentin edunsaajamaiden sekä Euroopan talousalueen jäsenvaltioiden luonnollisille tai juridisille henkilöille sekä kansainvälisille järjestöille. Komissio voi sallia osallistumisen myös sellaisen maan luonnollisille ja juridisille henkilöille, joka myöntää vastavuoroisesti pääsyn ulkoisen avustustoimintansa piiriin.

Komissio arvioi säännöllisin väliajoin maantieteellisten ja temaattisten politiikkojensa tuloksia ja ohjelmoinnin tehokkuutta. Arviointiraportit lähetetään hallintokomitealle tiedoksi.

Komissio tutkii asetuksen perusteella suoritettujen toimien tehokkuuden ja antaa kerran vuodessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosikertomuksen avun toimeenpanosta. Vuosikertomus toimitetaan myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

Riippumatta EU:n ja partnerimaiden kahdenvälisen sopimusten määräyksistä voi neuvosto päättää avun keskeyttämisestä komission esityksestä määräenemmistöpäätöksellä tapauksissa, joissa kumppanimaa ei ole toiminut yhteistyön perustana olevien, asetusesityksen 1. lukuun kirjattujen periaatteiden mukaisesti.

TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Asetusesityksen mukaan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentin kokonaisrahoitus vuosina 2007-13 on 14 929 miljoonaa euroa. Seuraavassa myönnettävien varojen ja maksatusten vuosijakauma (miljoonaa euroa):

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 +	Yhteensä
Sitoumukset	1 376	1 506	1 802	2 000	2 229	2 536	2 883	14 332
Maksatukset	206	432	744	1 117	1 508	1 816	8 509	14 332

Naapuruus- ja kumppanuusinstrumentista myönnetään raja-alueyhteistyöosiota varten vähintään yhtä suuri summa kuin EAKR:sta. Asetusesityksessä ei määritellä ENPI:n puitteissa toteutettavalle raja-alueyhteistyölle myönnettävää summaa, koska vielä ei ole olemassa päätöstä siitä miten EAKR-rahoitus jakautuu toisaalta ENPI:n, toisaalta liittymistä valmistelevalle instrumentin raja-alueyhteistyöosioiden välillä.

SUOMEN KANTA

Yleistä

Suomi on ulkosuhderahoituksen uudistusprosessissa korostanut rahoitusvälineiden selkeyttä, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä. Suomen lähtökohtana on ollut rahoitusvälineiden toiminnallisuus eli uudistuksen tulisi perustua "yksi rahoitusväline toimintaa kohti" -ajattelulle. Tähän perustuen sekä Suomen ja Venäjän välisen Interreg/Tacis CBC -rahoitteisen raja-alueyhteistyön kokemuksiin nojautuen on Suomi tukenut erillisen, Interregin menettelytavoille perustuvan yhtenäisen rajat ylittävään ja alueelliseen yhteistyöhön keskittyvän rahoitusvälineen kehittämistä.

Komissio on lähtenyt ulkosuhderahoitusvälineiden kokonaisuudessa politiikka-lähtökohdista. Esitetyistä kuudesta rahoitusvälineestä kolme kattaa kukin yhden politiikkasektorin ja kolme on temaattista. Lähestymistapa on selkeä. Se poikkeaa Suomen tavoitteista siinä, että esitetyssä naapuruus- ja kumppanuusinstrumentissa (ja IPA:ssa) toimivat rinnan toiminnallisesti ja hallinnollisesti hyvin erilaiset, toisaalta keskitetysti ohjelmoidulle hankeyhteistyölle perustuvat maa-, alue- tai temaattiset yhteistyöohjelmat, toisaalta hajautetun hallintomallin raja-alueyhteistyöohjelmat.

Asetusesitykseen on Suomen tavoitteiden mukaisesti kirjattu EU:n ja Venäjän strateginen kumppanuus sekä neljä yhteistyöaluetta, jotka toimivat ENPI:n rahoittaman yhteistyön kehikkona. ENPI:n maa-, alue- ja temaattiset ohjelmat sekä raja-alueyhteistyön rahoitusväline luovat näin monipuoliset mahdollisuudet EU-Venäjä yhteistyölle.

Suomen tavoitteena on riittävän rahoituksen takaaminen EU-Venäjä yhteistyölle ja PU:n toimintaohjelman mukaiselle hankeyhteistyölle ENPI:n puitteissa ja EU:n tarkoituksenmukaisista rahoitusvälineistä.

Suomi pitää tärkeänä, että sisä- ja ulkorahoituslähteet yhdistämällä luodaan nykyistä yksinkertaisempi ja toimivampi hallintomekanismi raja-alueyhteistyölle.

Suomi pitää edelleen parhaana vaihtoehtona erillistä raja-alue yhteistyön rahoitusvälinettä, joka kattaisi koko EU:n ulkorajan, mutta on valmis etsimään ratkaisua myös komission esityksen pohjalta.

Puiteluonteisen asetusesityksen perusteella ei ole vielä mahdollista arvioida missä määrin tämä tavoite voisi toteutua. Siksi tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista sulkea pois mahdollisuutta perustaa erillinen raja-alueyhteistyöväline, mikäli yhdistetty naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti osoittautuu jatkovalmistelussa toiminnallisesti liian vaikeaksi tai se ja siihen liittyvä toimeenpanoasetus eivät takaa raja-alueyhteistyön rahoitusvälineen erityisluonnetta ja sen Interregin toimintatavoille perustuvia hallintomenettelyjä. Esityksestä poikkeavan ratkaisun tulee kuitenkin taata myös raja-alueyhteistyötä laajemman EU-Venäjä -yhteistyön rahoitus tarkoituksenmukaisella tavalla.

Oikeusperusta

Suomi voi hyväksyä esitetyn oikeusperustan, vaikkakin Suomen näkemyksen mukaan asetuksen sisältö ei välttämättä edellytä art. 179 käyttöä.

Komitologia

Rahoitusvälineen komitologian tulee olla mahdollisimman kevyt ja tarkoituksenmukainen. Suomi voi hyväksyä asetusesityksen mukaisen komitologian, joka on hallintokomitea. ENPI:iin ja IPA:aan sijoitettujen raja-alueyhteistyön rahoitusvälineiden hallintomenettelyt poikkeavat ulkosuhderahoituksen menettelytavoista. Raja-alueyhteistyön toiminnallisen yhteneväisyyden vuoksi tulee harkita komiteamenettelyä, jossa raja-alueyhteistyötä käsiteltäisiin kokonaisuutena esim. hallintokomitean alaisessa alakomiteassa tai erillisessä hallintokomiteassa.

Raja-alueyhteistyön rahoitusväline

Asetusesityksen tekstiä tulee kaiken kaikkiaan selventää, ja rajanvedon laajemman rahoitusvälineen ja raja-alueyhteistyöosion välillä tulee artikkelatasolla tarkentaa.

Asetuksessa tulee selvästi ja sitovasti määritellä raja-alueyhteistyön erillisasema laajemman rahoitusvälineen osana. Raja-alueyhteistyön rahoitusvälineen, Interregin, hajautetuille hallintomenettelyille perustuva hallintomalli ml. varainhallinto ja valvonta tulee pitävästi taata. Asetuksen tulee raja-alueyhteistyön rahoitusvälineen hallintomenettelyjen osalta olla yhteneväinen Euroopan aluekehitysrahaston määräysten kanssa.

Asetusesityksessä (art. 11) todetaan, että pääosa raja-alueyhteistyövälineen toimeenpanoon liittyvistä hallinnollisista kysymyksistä määritellään komission sisäisessä toimeenpano-ohjeistuksessa. Suomi edellyttää, että ENPI-asetuksen jatkokäsittelyssä komissio selvittää komission toimeenpanoa koskevien säännösten sisällön, muodon ja ohjeistuksen/asetuksen sitovuuden sekä että ne ovat käytettävissä rinnan asetustekstin käsittelyn kanssa. Raja-alueyhteistyön rahoitusvälinettä koskevien keskeisten toimeenpanosääntöjen tulee kuitenkin olla kirjattu myös neuvoston asetukseen.

Raja-alueyhteistyön rahoituksen osalta tulee myönnettävien määrärahojen jakoperusteet määritellä asetustekstissä, kuten asetusesityksessä on määritelty maa- ja alue/alialueellisten ohjelmien rahoituskriteerit (art. 7).

Raja-alueyhteistyövälineen rahoituksen tulee olla sidottu tähän tarkoitukseen. Joustavuus rahoitusvälineen sisällä raja-alueyhteistyöohjelmien välillä on toiminnallisesti tarkoituksenmukaista, mutta määrärahojen siirtäminen raja-alueyhteistyöstä ENPI:n muiden osa-alueiden rahoitukseen ei ole hyväksyttävää.

Asetusesityksen raja-alueyhteistyön rahoitusvälineen maantieteellinen kattavuus unionin ulkopuolella tulee selkeyttää. Olisi luontevinta, jos se perustuisi nyt toimintansa aloittaville naapurisuusohjelmille, jotka ovat esitetyn rahoitusvälineen edelläkävijöitä.

ENPI- ja IPA -asetusten raja-alueyhteistyöosioiden tulee olla yhteneväiset. Valmistelun edetessä tulee seurata, että raja-alueyhteistyön periaatteet turvataan kummassakin asetuksessa yhtenäiseltä pohjalta.

Muuta

Asetusesitykseen on kirjattu komission mahdollisuus toteuttaa erityisissä tapauksissa ohjelmien ulkopuolisia alle 15 miljoonan euron hankkeita (art. 13) tai vastaavasti hallinnon tukitoimia (art.16) ilman hallintokomiteamenettelyä. Esitetyn käytännön tarkoituksenmukaisuus tulee jatkokäsittelyssä arvioida.

Ulkosuhderahoitusvälineiden valmistelussa tulee varmistaa, että uudet instrumentit ovat toiminnallisesti toisiaan tukevia ja yhteensovitettuja. Mahdolliset päällekkäisyydet - kuten esimerkiksi art. 27, joka avaa rahoitusvälineen kolmansille osapuolille - tulee selvittää ja ne on pyrittävä karsimaan jo valmisteluvaiheessa.

Koska asetuksella ei ole varsinaista päättymispäivää, on tärkeää, että asetus sisältää tarkastelumahdollisuuden (art. 30) tietynä määräaikana (31.12.2011).

KEHITYSYHTEISTYÖN JA TALOUDELLISEN YHTEISTYÖN INSTRUMENTTI

EU:n rahoituskehykset vuosille 2007-2013: ulkosuhderahoitus,

asiakirja KOM (2004) 629 lopullinen.

Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyi 14.7.2004 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille unionin uusista rahoitusnäkymistä vuosiksi 2007-2013 (KOM (2004) 487 lopullinen). Valtioneuvosto lähettänyt eduskunnalle asiaa käsittelevän U-kirjelmän.

Tässä kirjelmässä todettiin, että Unionin pitkäjänteinen kehitysyhteistyö ja sen rahoitus on turvattava. EU:n kehitysyhteistyön tulee edelleen keskittyä köyhyyden poistamiseen YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisesti tulee turvata vähiten kehittyneiden maiden asema EU:n kehitysyhteistyössä. Suomi tukee Euroopan kehitysrahaston (EKR) siirtämistä EU:n budjettiin. Päätös asiasta tulisi tehdä mahdollisimman nopeasti.

Edellämainitun tiedonannon perusteella komissio hyväksyi 29.9.2004 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille koskien ulkoista apua käsitteleviä asetusesityksiä (KOM (2004) 626 lopullinen). Yksi uusista rahoitusasetuksista on tässä muistiossa kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentti (KOM (2004) 629 lopullinen).

TAVOITTEET

Kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentti on yksi neljästä uudesta rahoitusinstrumenteista. Instrumentin politiikka -alueeseen kuuluu pääasiallisesti köyhyyden vähentäminen ja muiden YK:n vuosituhatavoitteiden saavuttaminen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) alueella, Aasiassa, Keski-Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Seuraava rahoituskausi (2007-2013) on ratkaiseva vuoden 2015 vuosituhatavoitteita ajatellen. Instrumenttiin kuuluvat teollisuusmaat, siirtymätalousmaat ja kehitysmaat, eli instrumentti kattaa kaikki maat ja alueet, jotka eivät saa avustusta liittymistä valmistelevasta välineestä tai naapuruusinstrumentista.

Kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentti kattaa yhteistyön sekä kumppanimaiden että alueiden kanssa mutta myös horisontaalisia tai temaattiset aloitteita, jotka ovat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artikloiden 177 ja 181a sekä yhteisön ulkoisten velvoitteiden ja asetettujen tavoitteiden mukaisia.

Yhteistyössä painotetaan budjetti- ja sektoritukeen siirtymistä, ihmisoikeuksia, hyvää hallintoa jne. Johdonmukaisuutta pyritään lisäämään eri alueilla, erityisesti jäsenmaiden välillä, jäsenmaiden ja komission sekä komission ja neuvoston välillä että rahoittajien välillä. Muita keskeisiä periaatteita ovat koherenssi, koordinaatio ja täydentävyys.

Suuntaamalla yhteisön tukea budjetti- ja sektoritukeen, on tavoitteena kansallisten kehitysstrategioiden vahvistaminen, yhteisön avun tehostaminen, omistajuuden tukeminen sekä rahoittajien välisen koordinaation ja täydentävyyden parantaminen. Budjettitukea voidaan antaa, mikäli artiklassa 10b mainitut kriteerit täyttyvät. Ihmisoikeuksia, perusvapauksia, demokratian periaatteita sekä hyvää hallintoa on kunnioitettava. Jos kumppanimaa ei onnistu noudattamaan näitä perussääntöjä, on apu mahdollista suspendoida.

Mahdollisuus nopeaan ja integroituun reagointiin kriisien jälkitilanteessa liittyy myös tähän instrumenttiin. Kriisien jälkitilanteessa tavoitteena on lisääntyvä koordinaatio kriisin ratkaisun, jälleenrakentamisen sekä kehityksen välillä. Tällä halutaan nopeuttaa ja helpottaa siirtymisvaihetta kriisitilanteesta kehitykseen. Tässä ja myös muissa instrumenteissa on osittaisia päällekkäisyyksiä vakausinstrumentin kanssa.

Myös teollisuusmaat sisältyvät instrumenttiin. Ohjelmien avulla on tarkoitus luoda EU:lle myönteistä ilmapiiriä ja lisätä EU:n läsnäoloa sekä yhteistyötä talouden, kaupan, sivistyksen ja kulttuurin alueilla. EU:n ja teollisuusmaiden suhteiden syventäminen on yksi tärkeä tekijä EU:n roolin vahvistamisessa maailmassa. Temaattisia ohjelmia käytetään EUn tavoitteiden (policy) edistämiseksi erityisesti neljällä alueella: rauha, turvallisuus, demokratia ja kehitys; kahdenvälisen taloudellisten ja kaupallisten suhteiden edistäminen; globaaleihin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaaminen ja kansojen ja kulttuurien välisten siltojen rakentaminen. Tavoitteisiin pyritään yhteisin poliittisin julistuksin, toiminta- tai puitesopimuksen tai uusien agendojen (transatlanttiset, kumppanuus-) kautta.

OHJELMOINTI JA RAHOITUS

Instrumentin art. 3 mukaan rahoitetaan toimintaa joko maantieteellinä tai temaattisina ohjelmina tai globaaleina aloitteina. Komissio laatii maantieteellisille ohjelmille strategian ja indikatiivisen, monivuotisen ohjelman (art 4) ja hyväksyy toimintaohjelman (art. 7). Temaattisia ohjelmia varten komissio laatii temaattiset strategiat (art 5) ja hyväksyy toimintaohjelmat (art. 7). Erityistilanteissa voidaan rahoittaa myös muita toimia, joita ei ole mainittu monivuotisissa ohjelmissa (art. 8). Maantieteellisiä ohjelmia varten komissio määrittelee indikatiivisen, monivuotiset rahoitusosuudet. Rahoituskriteerit perustuvat ko maan tai alueen tarpeisiin ja toteutukseen (needs and performance).(art 4)

Strategiat kattavat korkeintaan seitsemän vuoden jakson ja toimivat monivuotisen ohjelmoinnin perustana. Strategiat arvioidaan jakson keskivälissä tai tapauskohtaisesti, sen mukaan mitä kumppanuus tai yhteistyösopimuksiin ko maan tai alueen kanssa on kirjattu (art 4).

Strategiat perustuvat dialogiin ko maan tai alueen kanssa omistajuuden turvaamiseksi ja kansallisten kehitysstrategioiden tukemiseksi, erityisesti korostaen köyhyyden vähentämistä. (art 4)

Monivuotiset rahoitusohjelmat perustuvat strategioihin ja niiden tulee sisältää EYn rahoitettavat prioriteettialueet, erityistavoitteet, ennakoidut tulokset ja indikaattorit toteutumisen mittaamiseksi. Erityistilanteissa - kriisit, kriisien jälkeinen tilanne - varojen määrää voidaan joko lisätä tai vähentää. (art 4)

Komission ja jäsenvaltioiden tulee konsultoida toisiaan, jotta toimenpiteiden täydentävyys voidaan varmistaa. Tämä tapahtuu sekä paikallisesti kentällä että Brysselissä komitologiakomiteassa. (art 4)

Temaattiset ohjelmat noudattavat pitkälti samaa kaavaa. (art. 5)

Osallistumisesta globaaleihin aloitteisiin todetaan ainoastaan, että niitä koskevista varoista ja prioriteeteista tulee erikseen sopia. (art 5)

Komissio hyväksyy rahoituksen vuosittaisina toimintaohjelmina joko maa- tai aluekohtaisena. Nämä perustuvat jäsenmaiden hyväksymiin monivuotiseen ohjelmointiin (strategiat, indikatiiviset ohjelmat ja temaattiset strategiat). Täten vuosittaisia toimintaohjelmia ei käsitellä hallintokomiteassa. Komissio toimittaa ko ohjelmat jäsenmaille tiedoksi viimeistään kuukauden kuluttua päätöksestä. (art. 7)

Artikla 8n perusteella voidaan rahoittaa myös sellaisia toimia, jotka eivät sisälly strategioihin tai monivuotisiin ohjelmiin. Nämä käsitellään hallintokomiteassa, mikäli rahoitus ylittää 15 MEUROa ja komissio siis hyväksyy ne saatuaan niistä hallintokomitean kannan (art 21), johon kuuluvat jäsenvaltioiden edustajat ja jonka puheenjohtajana toimii komission edustaja.

AVUN KESKEYTTÄMINEN

Mikäli kumppanuusmaa ei noudata artiklassa 1 mainittuja periaatteita (ihmisoikeudet, demokratia, oikeusvaltio) neuvosto voi, komission esityksestä, määränemmistöpäätöksellä ryhtyä toimenpiteisiin avun keskeyttämiseksi; ei kuitenkaan muiden yhteistyösopimuksien avun keskeyttämistä koskevien määräysten vastaisesti. Ts. pykälää sovelletaan, mikä ko maan tai alueen kanssa ei ole yhteistyösopimusta tai mikäli ko sopimuksessa ei asiaan oteta kantaa. (Art. 23)

OHJELMIEN ARVIOINTI JA TOIMINTAKERTOMUS

Komissio arvioi säännöllisin väliajoin maantieteellisten ja temaattisten politiikkojensa tuloksia ja ohjelmoinnin tehokkuutta. Arviointiraportit lähetetään hallintokomitealle tiedoksi.

Komissio arvioi asetuksen perusteella suoritettujen toimien tehokkuuden ja antaa kerran vuodessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosikertomuksen avun toimeenpanosta. Vuosikertomus toimitetaan myös Euroopan talous - ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

OIKEUSPERUSTA

Oikeusperustaksi esitetään EY-sopimuksen art. 179 ja 181 a.

TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Komissio esittää alustavasti seuraavaa jakaumaa ulkosuhteiden rahoitukseen:

- 46 % kokonaisuudesta ehdotetaan tähän instrumenttiin. Tästä kokonaisuudesta on Euroopan kehitysrahaston (EKR) osuudeksi suunniteltu 24%. Kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentin suurudeksi vuosille 2007-2013 on arveltu 40 889 miljoonaa euroa josta 22 543 menee AKT-maille poislukien Etelä-Afrikka ja Itä-Timor.

Seuraavassa myönnettävien varojen ja maksatusten vuosijakauma (miljoonaa euroa):

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 +	yhteensä
Sitoumukset	2364	5770	6169	6621	6917	7172	7446	42459
Maksatukset	284	1283	2608	3801	4942	5831	23710	42459

Komissio on ehdottanut, että Euroopan kehitysrahasto (EKR), josta rahoitetaan yhteistyötä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) alueiden maiden kanssa, ja joka on tähän asti toiminut budjetista erillisenä rahastona, sisällytettäisiin EU:n budjettiin. Ehdotuksessa lähdetään siitä, että 10. EKR:ä ei tule ja vuonna 2007, kun tämänhetkinen 9. EKR päättyy, EKR siirtyy budjettiin. On myös varauduttava siihen, että nykyistä EKR järjestelmää joudutaan jatkamaan Keskusteluissa on myös ehdotettu, että jos EKR integroidaan budjettiin, sen rahoitus jatkuisi vielä erillisenä instrumentin sisällä.

Suomen rahoitusosuus EKR:stä (1,48 %) ei juuri poikkea Suomen jäsenmaksuosuudesta EU:n budjetissa (1,5 %).

SUOMEN KANTA

- **Komission ehdotus rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamiseksi on kannatettava. Suomi katsoo, että uusi kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentti on tervetullut parannus aikaisemmin vallinneeseen, monimutkaiseen ja erityisesti eri kehitysmaat eriarvoiseen asemaan asettaneeseen tilanteeseen verrattuna. Tähän tilanteeseen tuo konkreettisen parannuksen se, että aikaisemmin erillinen Euroopan kehitysrahasto ja erilliset alueelliset rahoitusinstrumentit on nyt kaikki sisällytetty uuteen instrumenttiin.**

- Suomi pitää myönteisenä sitä, että uusi instrumentti tarjoaa kaikille maille yhden ja yhtäläisen ohjelmointikehyksen ja monivuotisen ohjelmoinnin, mikä lisää EU:n ulkoisen toiminnan ennustettavuutta ja koherenssia. Myönteistä on myös se, että esityksen rakenne on toiminnallinen, pohjautuen EU:n ulkoisen toiminnan ja kehityksen tavoitteisiin. Näin saadaan hyvä pohja vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttamiselle.
- Asetuksen laaja kate on perusteltu, se yksinkertaistaa EU-budjettia ja mahdollistaa entistä joustavamman toiminnan. On kuitenkin varmistettava, ettei instrumentin laajuus käytännössä johda EUn kehitysmaasuhteille asetettujen tavoitteiden ja painopisteiden vaarantumiseen. Köyhyyden vähentämiselle yleisenä tavoitteena tulisi antaa prioriteettisija instrumentin perusteluissa, jotta instrumentin pääasiallinen tavoite - yhteistyö kehitysmaiden kanssa - tulisi selvästi esille. Samoin tulisi nostaa nykyistä paremmin esiin myös se, että yhteisön kehitysyhteistyöllä on tavoitteet ja painopisteet, joiden toteutuminen on olennaista myös jäsenvaltioiden ja yhteisön kehitysyhteistyön täydentävyyden kannalta.
- Suomen näkemyksen mukaan kunkin rahoitusinstrumentin tulee sisältää resurssien allokointikriteerit. Koska instrumentit kattavat erilaisilla kehitys- ja avuntarvetilanteessa olevia maita, kriteerit instrumenttien sisällä voivat tämän takia olla erilaisia. Asetukseen ei ole tarpeen sisällyttää alue- tai maakohtaista varojen jakoa. Olennaista on kuitenkin varmistaa, että EYn kehitysrahoituksen taso ja osuus budjetista säilyy vähintään samalla tasolla, joka sillä on nykyisen rahoitusjärjestelmän ja rahoitusinstrumenttien puitteissa. Fokuksen tulee olla köyhyyden vähentämisessä ja vähiten kehittyneiden maiden avustamisessa. AKT-maiden osuus tulee myös säilyttää EKR-tasoisena. Jäsenmailla tulee neuvottelujen riittävän varhaisessa vaiheessa - olla mahdollisuus vaikuttaa varojen maa/alue -kohtaiseen jakautumiseen kokonaisuudessaan.
- Suomi kaipaa tässä vaiheessa lisätietoja ja yksityiskohtaista analyysiä siitä, miten eri instrumenttien päällekkäisyydet pystyttäisiin purkamaan ja mitkä ovat eri instrumenttien väliset rahoitusosuudet. Erityisesti kehitysohjelman päällekkäisyyttä vakausasetuksen kanssa tulisi pyrkiä vähentämään. Komission ehdotuksen perusteella useita vakauteen liittyviä toimia voitaisiin nyt rahoittaa myös kehitysohjelman kautta. Tästä syystä asetukseen on sisällytetty erilaisia poikkeusmenettelyjä. Tämä sotii sitä perustavoitetta vastaan, että kehitysohjelma tulisi suunnata pitkäjänteiseen kehitysyhteistyöhön. Keskeistä

on varmistaa koherenssi

kehitysasemuksesta ja vakausasetuksesta

rahoitettavien toimien välillä.

- Ehdotetut teemastrategiat tulisi mahdollisuuksien mukaan kehittää olemassaolevan temaattisten EU-linjausten pohjalta. Ensisijaisesti nämä strategiat tulisi kehittää EU:n kehitysyhteistyön painopistealueille.
- EU-politiikkojen johdonmukaisuuden edistämisen kannalta on perusteltua, että kehitysasetus kattaa myös sisäisten politiikkojen ulkoiset aspektit ja että niiden osalta maakatteessa on joustoa.
- Rahoitusmuotojen laaja valikoima on perusteltu. Ihmisoikeus/demokratiarikkomuksissa sovellettavan yhteistyön keskeytysmenettelyn sisällyttäminen asetukseen on perusteltua ja edistää yhteistyön maantieteellistä koherenssia. Lähestymistavan tulisi kuitenkin perustua kumppanuuteen, jossa ensisijainen keino ongelmien ratkaisemiseksi on vuoropuhelu. Keskeytysmenettelyn ja vuoropuhelun välimaastossa tulee olla myös keinovalikoimaa vaikuttaa ihmisoikeus- ja demokratiatilanteisiin mm. kehitysyhteistyötä uudelleen kohdentamalla.
- Tuemme esitettyä kevyttä, strategiseen työhön painottuvaa komitologiaa.

ASETUS VAKAUSINSTRUMENTISTA

EU:n rahoituskehykset vuosille 2007-2013; ulkosuhderahoitus, asiakirja KOM (2004) 630 lopullinen, 29.9.2004

Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyi 14.7.2004 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille unionin uusista rahoitusnäköymistä vuosiksi 2007-2013 (KOM (2004) 487 lopullinen). Valtioneuvosto on lähettänyt eduskunnalle asiaa käsittelevän U-kirjelmän, joka hyväksyttiin EU-ministerivaliokunnassa 24.9.2004.

U-kirjelmän mukaan toimivuus edellyttää joustomahdollisuuksia ja vuosittaisia reservejä odottamattomien kriisien hoitamiseksi ja EU:n kriisinhallinnan toiminnan varmistamiseksi.

Edellämainitun tiedonannon perusteella komissio hyväksyi 29.9.2004 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille koskien ulkoista apua käsitteleviä asetusesityksiä (KOM (2004) 626 lopullinen). Yksi uusista rahoitusasetuksista on tässä muistiossa käsiteltävä vakausinstrumentti (KOM (2004) 630 lopullinen).

Vakausinstrumentti on tarkoitettu täydentämään muita ulkoisen avun rahoitusasetuksia. Sen avulla pyritään luomaan olosuhteet, jotka mahdollistavat muiden instrumenttien käytön. Vakausinstrumentin avulla pyritään ensisijaisesti:

- reagoimaan kriisitilanteisiin yhtenäisellä tavalla nopeasti ja tehokkaasti siihen saakka kunnes normaali yhteistyö em. muiden asetusten avulla on jälleen mahdollista
- puuttumaan kolmansissa maissa syntyviin maailmanlaajuisiin ja rajat ylittäviin turvallisuusuuhkiin ml. ydinturvallisuus, joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen, salakuljetus, järjestäytynyt rikollisuus, terrorismi ja ennalta arvaamattomat merkittävät terveysuhat
- luomaan unionille kyky reagoida nopeasti ennalta arvaamattomiin haasteisiin mm. pilottiprojektien yms. avulla.

Vakausinstrumentti on ns. puiteasetus, joka kattaa kaikki maat ja alueet ja jonka perusteella hyväksytään tapauskohtaisia rahoitustoimia. Asetus tukee mm. Euroopan turvallisuusstrategian mukaisten tavoitteiden saavuttamista, mutta se koskee vain EU:n I pilarin eli yhteisötoimivallan alla kolmansiin maihin suuntautuvaa avustustoimintaa. Suunnittelussa huomioidaan tarve tehokkaaseen toiminnalliseen yhteistyöhön II pilarin eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alla päätettävien toimenpiteiden kanssa.

Nykyiseen tilanteeseen verrattuna instrumentin on tarkoitus luoda useita uusia alueita, joilla yhteisörahoitus olisi mahdollinen, mm. rahoitustuki alueellisille järjestöille sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävien suorittamiseksi myös muuten kuin Cotonoun-sopimuksen perusteella sekä hanketoiminta pienaseiden ja joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseksi. Lisäksi se laventaisi komission toimintamahdollisuuksia nopeissa tilanteissa mm. poistamalla nykyisessä ns. nopean toiminnan mekanismeissa olevan rahoituskaton. Pitkäaikaisen avun osalta toimenpiteet perustuisivat sekä nykyisenkaltaisiin maakohtaisiin että uuden instrumentin mukaisiin temaattisiin strategioihin.

OIKEUSPERUSTA

Oikeusperustaksi esitetään EY-sopimuksen 308 artiklaa sekä Euroopan atomienergiajärjestöä koskevan sopimuksen 203 artiklaa. Perusteluksi 308 artiklan käytölle esitetään, että muuten kyseeseen tulevat EY-sopimuksen 179 ja 181a artikkelit eivät ole yhteensopivia Euratom-sopimuksen 203 artiklan kanssa.

I TAVOITTEET

Vakausinstrumentin **1 artiklan** mukaan EY voi rahoittaa rauhaa ja turvallisuutta sekä väestön turvallisuutta edistäviä toimia kolmansissa maissa ja alueilla. Erityisesti mainitaan

- tehokas, oikea-aikainen ja yhtenäinen toiminta kriisitilanteiden, vakavan poliittisen epävakauden tai väkivaltaisten konfliktien estämiseksi tai niiden seurausten lievittämiseksi
- toiminta oikeusvaltioperiaatetta uhkaavia vakavia haasteita vastaan kolmansissa maissa, ml. alueelliset tai rajanylittävät haasteet kuten järjestäytynyt rikollisuus, salakuljetus ja terrorismi
- toiminta merkittäviä teknologisia, rajat ylittäviä uhkia vastaan, ml. ydinturvallisuuden edistäminen ja joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen
- rauhanturvakapasiteetin kehittäminen kansainvälisten, alueellisten ja ali-alueellisten järjestöjen kanssa.

2 artiklan mukaan keinoja ovat rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisessä (artikla 2 a) mm. kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen siviili- ja sotilaallisen kriisinhallintatoiminnan tukeminen (viimemainittujen tapahtuessa YK:n hyväksynnällä), resurssien mobilisointi ihmisen tai luonnon aiheuttamissa katastrofeissa (humanitaarisen avun ohella), entisten taistelijoitten aseistariisumisen, demobilisaation ja yhteiskuntaan sopeuttamisen sekä turvallisuussektorin reformin tukeminen, miinojen ja pienaseiden yms. aiheuttamien ongelmien torjunta, väliaikaisten hallintojen tukeminen, ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian tukeminen, infrastruktuurin jälleenrakentaminen sekä muu toiminta, joka edesauttaa normaalin kehityksen alkuun pääsemistä.

2 artiklan b kohdan mukaan EU:n ja kolmansien maiden välisen yhteistyön kehittämiseen globaaleihin ja rajat ylittäviin turvallisuuden sekä perusoikeudet vaarantaviin uhkiin liittyen voidaan mm. tukea lainvalvontaviranomaisia rikollisuuden ja terrorismin estämiseksi, tukea ihmisoikeuksien ja demokratian edistämistä, edistää kansainvälisen matkustaja- ja rahtiliikenteen sekä energiahuollon turvallisuutta, vastata vakaviin terveysuhkiin sekä tukea lainsäädännön kehittämistä ja tiedonvaihtoa.

2 artiklan c kohdan mukaan maihin ja niiden väestöihin kohdistuvia vakavia teknologiauhkia sekä joukkotuhoaseiden leviämistä vastaan voidaan toimia mm. tukemalla ydinturvallisuuden edistämistä, kehittämällä ydinmateriaalien valvontaa sekä tuhoamalla niiden sekä kemiallisten ja biologisten aineiden varastoja, tukemalla ydinasekehityksen konversiota, kehittämällä vaarallisten materiaalien vienti- ym. valvontaa, kehittämällä varautumista suuronnettomuuksiin sekä edistämällä kansainvälistä yhteistyötä em. aloilla.

2 artiklan d kohdan mukaan instrumenttia voidaan käyttää myös aihepiiriin liittyvien kansainvälisten sopimusten ja niiden noudattamisen valvonnan edistämiseen mm. tukemalla tutkimustoimintaa, varhaisvaroitusmekanismien luomista sekä siviilikriisinhallintaan liittyvää koulutusta. **3 artiklan** mukaan instrumenttia voidaan käyttää myös muiden toimien tukemiseen, jotka palvelevat art. 1:ssä määriteltyjä tavoitteita, yhteisön kansainvälisten velvoitteiden hoitamista tai neuvoston määrittelemiä politiikkoja.

II OHJELMOINTI JA VAROJEN KÄYTTÖ

4 artiklan mukaan vakausinstrumentin mukaisia yhteisötoimia voidaan toteuttaa joko poikkeuksellisin avustustoimina, väliaikaisina avustusohjelmina tai monivuotisin avustusohjelmina. *Poikkeukselliset avustustoimet* tulevat kyseeseen tarvittaessa hyvin nopeita toimia erilaisissa kriiseissä. Komissio voi tällöin toteuttaa avustustoimia yhdessä II pilarin YUTP-toimien kanssa.

Poikkeuksellisia avustustoimia voi seurata *väliaikaiset avustusohjelmat*. Niiden tarkoituksena on tukea sellaisten olosuhteiden luomista, joissa voidaan toteuttaa muita EU:n ulkoisen avun ohjelmia. Kyseeseen tulevat esim. tilanteet, joissa poliittinen epävakaus pitkittyy, konflikti on ratkaisematta tai sen jäljiltä on merkittäviä ratkaisemattomia haasteita. Kyseeseen voivat tulla myös tilanteet, joissa yhteisö on turvautunut kolmansien maiden kanssa tehtyjen sopimusten keskeytyslausekkeisiin, edellyttäen että se tapahtuu yhdenmukaisesti neuvoston mahdollisesti päättämien toimien kanssa.

Monivuotiset avustusohjelmat kohdistuvat pitkän tähtäyksen lähestymistapaa vaativiin kysymyksiin vakaisissa olosuhteissa. Ohjelmat perustuvat joko 7 artiklan mukaisille alueellisille tai temaattisille strategioille tai muiden ulkosuhdeinstrumenttien mukaisille maakohtaisille, alueellisille tai temaattisille strategioille.

5 artiklan mukaan poikkeuksellisten avustustoimien ja väliaikaisten avustusohjelmien suunnittelun ja toimeenpanon osalta komissio käy jatkuvaa vuoropuhelua neuvoston kanssa varmistaakseen EU:n ulkoisen toiminnan yhdenmukaisuuden. Mahdollisimman läheiseen koordinaatioon pyritään mm. jäsenmaiden ja komission välisen tiedonvaihtojärjestelmän avulla niin kentällä kuin päätöksentekotasolla. Poikkeuksellisten avustustoimien osalta komissio informoi neuvostoa päätöksistään viivytyksettä sekä esittää yhdeksän kuukauden sisällä raportin neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Raportissa mm. identifioidaan toimia, joita komissio pitää tarpeellisina koherenssin varmistamiseksi II pilarin suunniteltujen tai toteutettujen YUTP-toimien kanssa.

Komissio voi myös em. yhdeksän kuukauden aikana hyväksyä poikkeuksellisten avustustoimien pohjalte rakentuvan väliaikaisen avustusohjelman. Komission tulee arvioida kahden vuoden kuluessa ohjelman käynnistymisestä sitä, täyttääkö ohjelma edelleen vaadittavat kriteerit. Väliaikainen avustusohjelma voidaan aloittaa myös ilman sitä edeltäviä poikkeuksellisia avustustoimia.

6 artiklassa käsitellään EU:n tukea muiden kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen yms. toimeenpanemalle sotilaalliselle kriisinhallinnalle. Siihen liittyvä rahoitus tulee kyseeseen vain poikkeuksellisen avustustoimenä. Ennen päätöstä komissio selvittää jäsenmaiden näkemykset neuvoston ao. elimissä sekä indikoi mahdollisia neuvostolta toivottavia lisätoimia. Komission tulee varmistaa, että operaatiot ovat YK:n peruskirjan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisia ja että *rauhanturvaoperaatiolla* on YK:n hyväksyntä laajasti ymmärrettynä. *Rauhanpalauttamisoperaatiolla* tulee olla YK:n mandaatti. Lisäksi komission tulee luoda menettelytavat rauhanturvajoukkojen toiminnan itsenäistä tarkkailua varten sekä raportoida neuvostolle säännöllisesti. Komissio voi ryhtyä ennakoiviin toimenpiteisiin (esim. selvitysryhmän lähettäminen), mutta komission tulee informoida neuvostoa ja ottaa huomioon sen näkemykset ennen päätösten tekemistä. *Rauhanturvakapasiteetin* vahvistaminen tapahtuu monivuotisten ohjelmien avulla, joiden toimeenpanosta komissio informoi neuvostoa säännöllisesti.

7 artiklassa käsitellään instrumentin monivuotisiin avustusohjelmiin liittyviä, enintään seitsemän vuoden mittaisia alueellisia tai temaattisia strategioita. Strategioiden tulee olla yhteensopivia sekä komission muiden strategioiden kanssa että mm. jäsenmaiden toimenpiteiden kanssa. Niitä tarkistetaan tarvittaessa ja yleensä ainakin ajanjakson puolivälissä. Strategioihin voi liittyä monivuotisia suuntavia ohjelmia, joissa määritellään yhteistyöalueet, tavoitteet ja odotetut tulokset sekä edistymisen mittarit samoin kuin alustavat rahamäärät.

8 artiklan mukaan 7 artiklassa kuvaillut strategiat ja suuntaa antavat monivuotiset avustushjelmat sekä niiden muutokset hyväksytään 25(2) artiklan mukaisessa hallintokomiteassa. Väliaikaiset avustushjelmat hyväksytään 25(3) artiklan mukaisessa neuvoo-antavassa komiteassa.

III TOIMEENPANO

10 artiklan mukaan komissio tekee poikkeuksellisia avustustoimia ja väliaikaisia avustushjelmia koskevat rahoituspäätökset. Komission tulee informoida neuvostoa 3 vrk kuluessa. Monivuotisten avustushjelmien osalta komissio tekee rahoituspäätökset vuosittaisten maa- ja aluepohjaisten toimintaohjelmien muodossa. Poikkeustapauksissa, esim. silloin kun toimintaohjelmaa ei ole vielä kokonaisuudessaan hyväksytty, mutta tilanne vaatii kiireellisiä toimenpiteitä, komissio voi hyväksyä myös toimintaohjelman ulkopuolisia toimia.

11 artikla antaa tiettyä joustavuutta monivuotisiin ohjelmiin, sillä sen mukaan komissio voi hyväksyä myös ennalta-arvaamattomista tarpeista aiheutuvia, strategioihin sisällytettömiä toimenpiteitä esim. ydinturvallisuuteen ja alueellisiin rajat ylittäviin haasteisiin liittyen. Kustannusvaikutuksiltaan yli €15 miljoonan päätökset käsitellään komitologiamenettelyssä.

12 artikla mukaan rahoitusta voivat saada hyvin monenlaiset yhteisöt, mm. yhteistyömaat, -alueet ja niiden instituutiot, alue- ja paikallishallintoelimet, em:jen ja komission yhteistyöelimet, kansainväliset järjestöt ja rahoituslaitokset, yritykset, järjestöt ja yksityiset kansalaiset.

13 artiklan mukaan yhteisörahoitusta voidaan antaa projekteina ja ohjelmina, yleisenä tai sektorikohtaisena budjetti- ym. tukena, velkajärjestelyohjelmina, toimenpiteitä ja toimintamenoja varten tarkoitettuina avustuksina, twinning-ohjelmina, maksuina kansainvälisille ja kansallisille rahastoille sekä hallinnon vaatimina henkilö- ym. resursseina. Yhteisörahoitusta **ei** voida käyttää aseiden ja ammusten hankintaan, pysyviin sotilasmenoihin, taisteluoperaatioihin ~~ähtäävään~~ harjoitustoimintaan (pl. taisteluun liittymättömät sotilaalliset taidot, joita tarvitaan turvallisuussektorin uudistamisessa tai osallistuttaessa rauhanturvaoperaatioihin) eikä jäsenmaiden asevoimien siirtoihin (pl. alueellisten järjestöjen ja muiden liittoutumien käyttöön annetut kouluttajat, jotka ovat ko. järjestön johdossa, sekä muu kolmansien maiden rauhanturvakyvyn institutionaalinen kehittäminen).

14 artiklassa käsitellään ohjelmien suunnitteluun, toimeenpanoon, valvontaan yms. liittyviä tukitoimia, jotka voidaan myös rahoittaa instrumentin puitteissa, vaikka ne eivät sisältyisikään monivuotiseen ohjelmointiin.

15 artiklan mukaan yhteisörahoitus on mahdollinen jäsenmailta (erityisesti niiden julkiset ja puolijulkiset yhteisöt), muilta avunantajamailta, kansainvälisiltä ja alueellisilta järjestöiltä (erityisesti rahoituslaitokset), yrityksiltä ja muilta yksityisoikeudellisilta yhteisöiltä sekä kumppanimailta ja alueilta.

Instrumenttiin pätevät yhteisöbudjetin normaalit säännöt (16 artikla), sopimusmuodot (17 artikla), yhteisön taloudellisten etujen turvaaminen (18 artikla), kilpailu- ja alkuperäsäännöt (19 artikla) yms. (20-26 artiklat). Se korvaa aiemmat rahoitusmekanismit tullessaan voimaan 1.1.2007. Instrumentilla ei ole varsinaista päättymispäivämäärää, mutta komissio antaa 31.12.2011 mennessä neuvostolle ja Euroopan parlamentille ehdotuksensa koskien instrumentin tulevaisuutta.

TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Komission esityksen mukaan vakausingstrumentti korvaa kahdeksan aiempaa rahoitussäännöstä ja yhdistää n. 50:llä nykyisellä momentilla olevat varat kokonaan tai osittain. Komissio esittää instrumentille varoja vuosille 2007-2013 yhteensä € 4 455 miljoonaa jakautuen vuositasolla seuraavasti (miljoonaa euroa):

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 +	Yhteensä
Sitoumukset	331	442	503	638	713	789	860	4 276
Maksatukset	50	166	286	405	517	618	2 234	4 276

Laskelmassa myös Euroopan kehitysrahasto (EKR) on sisällytetty soveltuvien osin asetukseen. Yhteensä €179 miljoonaa on varattu eri vuosille henkilöstö- yms. hallinnollisiin kuluihin.

SUOMEN KANTA

- Yleiskanta: Suomi kannattaa ao. aiempien rahoitussäännösten yhdistämistä alueellisesti ja temaattisesti kattavan vakausingstrumentin alle katsoen sen edesauttavan unionin ulkoisen toiminnan vaikutta vuoden kehittämistä. Instrumentin kokonaisvaltainen, turvallisuuden ja kehityksen yhdistävä lähestymistapa on kannatettava. Komission esitystä mm. joukkotuho- ja pienaseiden leviämisen estämiseen tähtäävien avustustoimintojen rahoituksen siirtämistä YUTP-varoista yhteisöohjelmiin voidaan tukea. Komission tulee toimia transparentisti, jotta jäsenmailla säilyy kokonaiskäsitys yhteisön varojen käytöstä.
- Oikeusperusta: Komission esittämä oikeusperusta (EY-sopimuksen 308 artikla ja Euroopan atomienergiajärjestöä koskevan sopimuksen 203 artikla) on hyväksyttävissä.
- Rahoitustaso: Suomi on todennut, että EU:n kriisinhallinta tulee kasvamaan ja laajenemaan tulevaisuudessa. Sen riittävä rahoitus tulee turvata. Tästä johtuen niin vakausingstrumentin kuin myös II pilarin alaiseen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan varattujen määrärahojen (ns. YUTP - budjetti) riittävä rahoitustaso tulisi turvata. Koska uuteen instrumenttiin on otettu vanhoja ohjelmia joko kokonaisuudessaan tai vain osittain, komission esittämän rahoitustason riittävyyttä ei ole mahdollista arvioida ennenkuin saadaan lisätietoja instrumentin kaavaillusta tarkemmasta sisällöstä ja eri alakohtien painotuksista verrattuna nykyiseen tilanteeseen.
- Niin komission kuin YUTP-varoista rahoitettavien toimien käynnistämistä on pystyttävä nopeuttamaan nykyisestään merkittävästi. Tämä edellyttää mm. ennakointien toimenpiteiden mahdollistamista niin henkilöstön, materiaalin kuin suunnittelun osalta samoin kuin yhteisön hallinnollisten menettelyjen jatkuvaa kehittämistä. Riittävän rahoitustason ohella tämä on keskeinen kysymys EU:n ulkoisen toiminnan uskottavuudelle.

Artiklakohtaisia kommentteja :

- Pidämme kannatettavana, että instrumentin käyttötarkoituksissa (**2 artikla**) huomioidaan kaikki ns. laajaan turvallisuuskäsitykseen liittyvät tekijät kolmansissa maissa, ml. rajat ylittävät terveysuhat. Tämä kuitenkin korostaa toisaalta tarvetta instrumentin riittävään mitoittamiseen ja toisaalta sen joustavuuteen. Pidämme tärkeänä, että instrumentti kattaa myös ydinturvallisuuden, joukkotuhoaseiden leviämisen estämisen ja mm. vanhojen varastojen hävittämisen. Suomen kannalta on olennaista, että Venäjän osuus em. rahoituksesta on riittävä ja että ohjelmat toimivat pitkäjänteisesti (nykyisin rahoitus Tacis-ohjelmasta). Suomi on kannattanut jo pitkään myös mm. pienaseohjelmien ottamista mukaan yhteisörahoituksen piiriin. Niinikään on tärkeää, että instrumentin avulla voidaan vahvistaa kehitysmaiden kykyä toimeenpanna kansainvälisten asevalvonta- yms. sopimusten mukaiset velvoitteet.

- Komissio on esittänyt instrumentin käyttötarkoitukset hyvin laajasti ja osittain päällekkäisinä muiden ulkosuhderahoitusinstrumenttien kanssa. Tiettyyn rajaan saakka tämä voi olla tarkoituksenmukaista, mutta instrumentin kattavuutta tulisi vielä harkita suhteessa muihin ulkosuhderahoitusinstrumentteihin mahdollisen liiallisen päällekkäisyyden karsimiseksi. Komissiolta tulisi saada lisätietoa siitä, mihin **3 artiklalla** (muut aloitteet) pyritään ottaen huomioon edellisissä artikloissa jo varsin kattavasti luetellut käyttötarkoitukset.
- Komission esityksessä (**4 artikla**) todetaan ns. *poikkeuksellisten avustustoimien* olevan mahdollisia yhdessä YUTP-varoista rahoitettavien toimien kanssa, mutta samaa ei sanota *väliaikaisten avustusohjelmien ja monivuotisten avustusohjelmien* osalta. Tältä osin tulisi saada lisätietoja komission näkemyksistä etenkin väliaikaisten avustusohjelmien osalta. Pidämme tärkeänä, että neuvoston toimivallassa olevaa YUTP-rahoitusta voidaan jatkossakin käyttää tarkoituksenmukaisella tavalla mm. poliisi-, tarkkailija- ja oikeusvaltio-operaatioihin, EU:n erityisedustajien kustannuksiin ja muuhun konfliktinesto- ja siviilikriisinhallintatoimintaan. On varmistettava selkeä työnjako vakausinstrumentin ja toisaalta YUTP:n välillä. Samalla on varmistettava, että nämä kaksi koordinoidaan asianmukaisesti ja tehokkaasti. Myös tiiviin yhteyden säilyttäminen mm. EU:n sotilaallisten operaatioiden suunnittelun kanssa on varmistettava. Eri operaatioissa palvelevan, eri EU-maista tulevan henkilöstön palvelussuhteen ehtojen tulee olla mahdollisimman samankaltaiset, mikä edellyttää nykyistä yhtenäisempää ja johdonmukaisempaa käytäntöä esim. päivärahojen osalta.
- Muiden kansainvälisten järjestöjen toimeenpaneman sotilaallisen kriisinhallinnan tukemisen osalta (**6 artikla**) asetusesityksen toteutuminen merkitsisi selvää parannusta nykyiseen tilanteeseen nähden, jossa em. on mahdollista vain Cotonoun sopimuksen perusteella ns. AKT-maissa (käytännössä lähinnä Afrikassa). Kyseessä ei ole EU-sopimuksen V osastossa säädelty EU:n oma kriisinhallintatoiminta, vaan kysymys on muiden kansainvälisten järjestöjen ja toimijoiden tukemisesta. Asetuksella siten vaikuteta EU-sopimuksen 28 artiklan mukaisesti järjestettävään EU:n omien YUTP-päätösten täytäntöönpanosta aiheutuviin toimintamenoihin. Pidämme tärkeinä ko. artiklassa olevia erityismääräyksiä, joissa mm. todetaan, että EU tukee vain sellaisia muiden alueellisten järjestöjen yms. rauhanturvaoperaatioita, joilla on YK:n hyväksyntä ja sellaisia vaativampia operaatioita, jotka tapahtuvat YK:n mandaatilla. Sotilaallisen kriisinhallinnan tukemisen osalta on erityisen tärkeää, että komissio pitää jäsenmaat informoituna niin aikeistaan kuin toiminnastaan, samoin kuin tuettavien alueellisten järjestöjen toiminnasta, sekä ottaa jäsenmaiden näkemykset huomioon.
- Sekä monivuotisten ohjelmien (**7 artikla**) että muidenkin avustustoimien osalta pidämme tärkeänä, että komissio ottaa huomioon ei ainoastaan omat strategiansa, vaan myös Eurooppa-neuvoston hyväksymät alueelliset ja temaattiset strategiat sekä mm. neuvoston hyväksymät yhteiset kannat ja toimet.
- Asetusesitykseen on kirjattu komission mahdollisuus toteuttaa erityisissä tapauksissa ohjelmien ulkopuolisia alle 15 milj. euron hankkeita (**11 artikla**) tai vastaavasti hallinnon tukitoimia (**14 artikla**) ilman hallintokomiteamenettelyä. Esitetyn käytännön toiminnallisuus ja tarkoituksenmukaisuus tulee jatkokäsittelyssä arvioida.
- **12 artiklan** mukaan varojen saajia voivat olla hyvin monenlaiset julkis- ja yksityisoikeudelliset yhteisöt, mikä on perusteltua ottaen huomioon asetuksen laajan käyttötarkoituksen. Jäsenmaiden osalta on kuitenkin käytetty hieman erilaista ilmaisua kuin kumppanimaiden osalta. Pidämme tarkoituksenmukaisena, että myös jäsenmaiden valtionhallinnon elimet voivat toimia ohjelmien toteuttajina ja varojen saajina.

- Varojen käyttökohteiden (**13 artikla**) lukumäärän ja instrumentin kaavaillun määrärahatason huomioon ottaen voidaan pitää kyseenalaisena, riittääkö instrumentista varoja kaikkiin kaavailtuihin käyttötarkoituksiin (esim. velkahelpotukset). Lisäksi tulisi saada lisätietoja siitä, mitä tarkoitetaan "aseilla ja ammuksilla" 13 artiklan **2 kohdassa**, jossa on lueteltu sellaiset käyttökohteet, joihin varoja **ei** voida myöntää. Vaikka olemme komission kanssa samaa mieltä siitä, että yhteisövaroista ei pidä rahoittaa sen paremmin korkean kuin matalan teknologian sotilasaseiden hankintaa, Suomen näkemyksen mukaan esim. siviilipoliisin tarvitsemien välineiden ja suojavarusteiden hankinnan tulisi olla sellaisia kohteita, joihin varoja voidaan käyttää.
- Tukitoimien (**14 artikla**) osalta pidämme tärkeänä, että instrumentin varoja käytetään vain ohjelmien suoraan edellyttämiin resursseihin, ei esim. komission edustustojen yleisiin toimintamenoihin. Tältä osin tulee saada lisäselvityksiä.
- **18 artikla** (yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen) on tärkeä väärinkäytösten yms. varalta.
- Vaikka instrumentin luonteen ja käyttötarkoituksen vuoksi avun ehdollisuutta ja mahdollisuuksia sen suspendointiin tulee tarkastella hieman eri näkökulmasta kuin muiden instrumenttien osalta, on tärkeää että komissio arvioi säännöllisesti olosuhteita ja saavutettuja tuloksia (**23 artikla**). Jäsenmaiden näkemykset tulee ottaa huomioon komitologiamenettelyssä.
- Pidämme perusteltuina komitologiaa käsittelevässä **25 artiklassa** esitettyjä erilaisia malleja: kevyempi menettely eli neuvoa antava komitea nopeaa käsittelyä edellyttävissä tilanteissa (väliaikaiset avustusohjelmat), raskaampi menettely eli hallintokomitea strategisia linjauksia yms. koskevista asioista. Erityisesti poikkeuksellisten avustustoimien osalta on tärkeää, että komissio (**5 artiklan** mukaisesti) ottaa huomioon neuvoston hyväksymät linjaukset sekä toimenpiteiden suunnittelussa että toteutuksessa.
- Koska instrumentilla ei ole varsinaista päättymispäivää, on tärkeää, että se sisältää tarkastelumahdollisuuden (**26 artikla**) tietyssä määräaikaan (31.12.2011).