

KEO-11

12.05.2005

VASTAANOTTAJA
Ulkoasiainvaliokunta

Viite **UTP 19/2005 vp**

Asia
EU:n panos vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti muistio komission tiedonannoista koskien EU:n panosta vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi ja asiaa koskevat komission tiedonannot.

Osastopäällikkö

Ritva Jolkkonen

EU:n panos YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi - muistio

Asiakirjat: KOM (2005) 132 lopullinen, KOM (2005) 133 lopullinen, KOM (2005) 134 lopullinen

Esillä olevat kysymykset: Komissio on laatinut 12.4.2005 kolme tiedonantoa, jotka tulevat muodostamaan pohjan EU:n esiintymiselle YK:n syksyn huippukokouksessa. Tiedonannot käsittelevät vuosituhattavoitteiden saavuttamisvauhdin tehostamista, jossa erityistä huomiota kiinnitetään Afrikan tilanteeseen; suunnitelmaa ODA-rahoituksen (ODA = julkinen kehitysapu) kasvattamisesta niin jäsenmaiden kuin yhteisön tasolla ja eri keinoja avun tuloksellisuuden ja laadun parantamiseksi; sekä politiikkajohdonmukaisuutta.

YAUN hyväksyy tiedonannoista yhden neuvoston päätelmät.

Suomen tavoite:

Suomi pitää tärkeänä, että EU sitoutuu ODA-tavoitteisiin osana YK:n vuosituhattapahtuman 2005 valmistelua. EU:n mittava panos kansainväliseen kehitysrahoitukseen on tarpeen, jotta vuosituhtaan kehitystavoitteiden saavuttaminen tavoiteaikataulussa, vuoteen 2015 mennessä, olisi mahdollista. ODA-sitoumukset ovat välttämättömiä myös, jotta EU:n globaali rooli Suomen tavoitteiden mukaisesti vahvistuisi. Komission esitys, jonka mukaan EU-ODA nousisi 0,56%:iin EU:n BKTL:sta vuoteen 2010 mennessä, johtaisi EU-ODA:n tasaiseen kasvuvauhtiin kohti kansainvälisesti sovittua 0,7%:n tavoitetta vuonna 2015.

Suomi on valmis hyväksymään komission esityksen mukaisesti EU:lle mittariin liittyvät epävarmuustekijät huomioiden kollektiivisen tavoitteen, joka on 0,56% ODA/BKTL painotettu keskiarvo vuonna 2010. Suomi hyväksyy EU:n vanhoille jäsenmaille asetetun 0,51% vähimmäistason vuoteen 2010 mennessä ja 0,7 % tason vuoteen 2015 mennessä.

Suomi korostaa tarvetta **yhteistyöhön ja koordinaatioon muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa**. Kehitysmaiden oma omistajuus on tärkeää. Avun tuloksellisuutta, koordinaatiota ja täydentävyyttä tulee tarkastella laajemmin kuin pelkästään yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisenä kysymyksenä ottamalla tarkasteluun mukaan myös kv. rahoituslaitokset, YK-järjestelmä sekä muut toimijat kuten kansalaisjärjestöt. Suomi ei ensijaisesti kannata uusien järjestelmien luomista, vaan näkee hyödyllisemmäksi keskittyä parantamaan jo olemassaolevia rakenteita.

Afrikan haasteiden huomioiminen on tärkeää, mutta sen rinnalla ei tule unohtaa muita maailman köyhimpiä maita. Päätelmissä olisi tärkeää korostaa kokonaisvaltaista sitoutumista vuosituhtajulistukseen ja oikeuserustaista lähestymistapaa.

Suomi katsoo, että kehityspoliittinen johdonmukaisuus on tärkeä osa EU:n panosta vuosituhattavoitteiden toimeenpanoon ja YK:n vuosituhattapahtuman 2005 valmisteluun. Sen edistämiseksi EU:n tulee asettaa itselleen strategisia prioriteetteja.

Suomi pitää tärkeänä erityisesti kaupan, turvallisuuden ja globalisaation sosiaalisen ulottuvuuden käsittelyä. Kauppa tulee nähdä laajemmassa, köyhyyttä vähentävän talouskasvun kontekstissa, mikä vaatii myös tuotantoa ja kasvua edistävien politiikkojen entistä parempaa huomioimista köyhyyden vähentämisstrategioissa.

Suomi painottaa politiikkajohdonmukaisuuden edistämiseen liittyvien resurssikysymysten (henkilöstö, institutionaaliset, rahoitus) riittävää huomioimista. Suomi pitää vaikutusarvioinnin vahvistamisen ohella tärkeänä mielekkäiden konsultaatioiden käymistä politiikan valmisteluvaiheessa sekä politiikkatoimien kehitysmaissa aiheuttamien vaikutusten seuranta. Vuosittaiset raportit EU:n koherenssitoimista ovat tervetullut edistysaskel; hyvä raportointi edellyttää myös tutkimusta ja mittarien kehittämistä.

Keskeinen tausta :

Puheenjohtajamaa Luxemburgin päätelmissä todetaan EU:n sitoutuminen vuosituhatjulistuksen toimeenpanoon ja vuosituhatavoitteisiin. Yksityiskohtaisemmin päätelmäluonnoksessa käsitellään kehitysrahoitusta, johon pureudutaan ODA-tason kasvutavoitteilla, lisärahoituslähteiden kartoittamisella, velkakysymyksen ratkaisun etsimisellä, avun tuloksellisuudella ja ulkoisiin shokkeihin varautumisella. Lisäksi päätelmät sisältävät kauppaa- ja kehitysulottuvuuden, jota on käsitelty 133-komitean puolella, kehityksen politiikkajohdonmukaisuuden tärkeyden, ja Afrikan kehitysongelmiin pureutumisen tärkeyden osana vuosituhatavoitteiden saavuttamista globaalilla tasolla. Päätelmissä mainitaan lyhyesti myös kehitystutkimuksen tukeminen ja YK:n roolin vahvistaminen. Lopuksi todetaan tarkastelusta ja seurannasta, että nykyhetken ja vuoden 2010 väliaikataavoitteen välillä seurannan ja raportoinnin tulee olla säännöllistä.

Komission tiedonantojen pääasiallinen sisältö

Speeding up the Progress towards the Millennium Development Goals (KOM 2005 132)

Komission tiedonannossa "EU:n panos vuosituhatavoitteiden saavuttamiseksi" on kolme keskeistä elementtiä: Virallisen kehitysavun määrä ja laatu, politiikkajohdonmukaisuus ja Afrikanäkökulma. Tiedonannossa todetaan, että suuri osa vuosituhatjulistuksen tavoitteista tullaan todennäköisesti saavuttamaan globaalilla tasolla, mutta Afrika on merkittävästi jäljessä omista tavoitteistaan. Asiakirjassa komissio kiinnittää huomiota resurssien mitoittamiseen tehtävien mukaan, kehityspäämääriä tukevaan kauppaan ja EU:n kehitysstrategiaan. Afrikanäkökulma tarkoittaa huomion kiinnittämistä erityisesti Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan. Ensinnäkin, resurssien määrää tulee kasvattaa siten, että riittävän ODA-osuuden suuntautuminen Afrikkaan voidaan taata. Toiseksi, kaikkia komission tässä tiedonannossa tekemiä politiikkajohdonmukaisuutta ja avun laatua koskevia ehdotuksia tulisi soveltaa Afrikkaan ensijaistavoitteena.

EU:n tulisi keskittyä ennen kaikkea Afrikan hallinnon parantamiseen, Afrikan verkostojen ja kaupan keskinäiseen linkittämiseen ja tähtäämään kohti tasa-arvoista yhteiskuntaa, palveluiden saatavuutta, kunnan työtä (decent work) ja ympäristön kestävyyttä. Tarkoituksena on täyttää tyhjiö ja kannustaa muita toimijoita niillä alueilla, joilla EU:lla erityistä kokemusta ja suhteellista etua. Komissio listaa asiakirjassaan kuusi sitoumusta, jotka EU:n tulisi tehdä.

- 1) taloudellisen tuen tarjoaminen Afrikan Unionin kapasiteetin kehittämiseksi;
- 2) EU:n kumppanuuden Afrikan kanssa tulee olla laajaa - EU:n instituutioiden tulisi hakeutua twinning-kumppanuuksiin afrikkalaisten vastapuolien kanssa;
- 3) tehokkaampien valtioiden rakentamisen tukeminen Afrikassa - komission ja jäsenmaiden tulisi perustaa yhteinen rahoitusmekanismi tukemaan APRM:n (Afrikan vertaisarviomekanismi) käynnistämistä uudistuksia.
- 4) Tulevaisuudessa EU:n tulisi tarjota AU:lle ja alueellisille organisaatioille taloudellista tukea konfliktien ratkaisemiseksi. EU:ssa tullaan keskustelemaan rauhanväliseen (Peace Facility) tukemisesta vielä ennen vuoden 2005 loppua.
- 5) Saharan eteläpuolisen Afrikan infrastruktuuriverkostojen ja palvelujen luomisen ja ylläpidon tukemisen tulee edistää taloudellista kasvua ja kaupan kilpailukykyisyyttä. Afrikkalaisten viejien tulee löytää paikkansa globaaleilla markkinoilla. Tämän johdosta komissio esittää perustettavaksi eurooppalais-afrikkalaista infrastruktuurikumppanuutta.
- 6) Globalisaation ja liberalisaation seurauksena osa Afrikkaa on kehittynyt huomattavasti, toiset ovat kuitenkin taantuneet entisestään. On tärkeää edistää sosiaalista koheesiota, etenkin pääsyä peruspalveluiden piiriin. EU kehittää edelleen yhdessä afrikkalaisten kumppanien kanssa osallistuvia keinoja paikalliseen, kansalliseen ja alueelliseen suunnitteluun ja voimavarojen budjetointiin. EU:n tulee huomioida tuessaan erityisesti ne maat, jotka ovat sitoutuneet tasa-arvoon ja ympäristön kestäväan käyttöön. EU tarjoaa kannusteita näiden suojeluun Afrikassa, ja tasa-arvon ja ympäristönsuojelun tulisi olla osa avunmyöntökriteeristöä.

Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals - Financing for Development and Aid Effectiveness (KOM 2005 133)

Monterreyn kehitysrahoituskonferenssissa pureuduttiin vuosituhattavoitteiden saavuttamisen kannalta kahteen keskeiseen edellytykseen: välineisiin, eli rahoitukseen ja tehokkaimpiin keinoihin, eli avun tehokkuuteen. Barcelonan sitoumusten kautta EU on määritellyt oman panoksensa Monterreyn tulosten saavuttamiseksi. Syyskuun korkean tason tapaamisen suurimmiksi kysymyksiksi on muodostumassa jatkuva kehitysrahoitusvaje, ODA-rahojen tehokas käyttö ja monien kehitysmaiden jatkuva kestävä velkataakka. Näihin haasteisiin vastaamiseksi EU:lta odotetaan merkittävää panostusta. Barcelonan sitoumusten mukaisesti EU-maiden tulisi saavuttaa yksilöllinen ODA/BKTL-tavoitetaso 0,33% jonka myötä EU:n keskiarvoksi saataisiin 0,39% vuoteen 2006 mennessä. 10 jäsenmaata on joko saavuttanut tai sitoutunut saavuttamaan 0,7% tavoitetason. Ruotsi, Tanska, Alankomaat ja Luxemburg ovat saavuttaneet 0,7%:n ODA-tavoitteen, ja Belgia, Ranska, Irlanti, Espanja ja Iso-Britannia ovat määritelleet selkeän aikataulun tavoitteeseen pääsemiseksi ennen vuotta 2015. Mikäli jäsenmaat pitävät kiinni sitoumuksistaan, EU tulisi yhteensä saavuttamaan 0,42% ODA-tason BKTL:stä vuonna 2006. Neuvosto vahvisti päätelmissään marraskuussa 2004, että EU on sitoutunut MDG-tavoitteisiin ja valtuutti komission laatimaan esityksen uusista ja riittävistä ODA-tavoitteista ajanjaksolle 2009-2010, uusien jäsenmaiden tilanne huomioiden.

Komissio ehdottaa kahta rinnakkaista tavoitepolkua vuoden 2010 tavoitteiden saavuttamiseksi: jäsenmaille luodaan yksilölliset kynnystasot sen mukaisesti kuuluvatko ne EU-15:een vai 10:n uuden jäsenmaan joukkoon. Lisäksi asetetaan kollektiivinen keskiarvo kaikille 25:lle jäsenmaalle. Tavoitteiden tulisi olla riittävän kunnianhimoisia, jotta voidaan uskottavasti taata 0,7% tavoitetason saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä. Täten halutaan mitoittaa puoliväliin yltäminen vuoteen 2010 mennessä. Niiden 15 vanhan EU-maan, jotka eivät vielä ole saavuttaneet tavoitetasoa, tulisi kasvattaa ODA-rahoitustaan 0,51%:iin BKTL:sta. Taso 0,51% vuoteen 2010 mennessä on siis puolivälin taso 0,33%:sta 0,7%:iin vuosien 2006 ja 2015 välisenä aikana. Niiden 10 uuden jäsenmaan, jotka liittyivät Euroopan unioniin Barcelonan sitoumusten jälkeen, tulisi saavuttaa 0,17%:n tavoitetaso vuoteen 2010 mennessä. Tämä vastaisi puoliväliä matkalla 0,33%:n tasoa vuonna 2015, joka on Barcelonassa sovittu taso. EU:lle asetetaan kollektiivinen tavoite, joka on 0,56% ODA/BKTL vuonna 2010.

ODA-rahoituksen lisäksi komissio käy asiakirjassa läpi myös muita tekijöitä. *Avun tehokkuudessa* tulee pyrkiä koordinaatioon ja täydentävyyteen. Pohjaa työlle luovat neuvoston marraskuussa hyväksymät päätelmät ja maaliskuussa Pariisissa pidetyn korkean tason tapaamisen sitoumukset. Tulee harkita säännöllistä raportointia avun tehokkuudesta, jonka komissio valmistaisi yhteistyössä jäsenmaiden kanssa. Lisäksi tulee käynnistää toiminnallinen keskustelu täydentävyydestä, erityisesti maatason työnjaosta. *Avun sitomattomuutta* tulisi edelleen jatkaa, ja asiaa koskeva asetusesitys tulisi saada hyväksymisvaiheeseen pikimmiten. Lisäksi tulee tukea kansainvälisellä tasolla käynnissä olevia keskusteluja avun sitomattomuuden lisäämisestä yli DAC:in suositusten, erityisesti koskien ruoka-apua, ruoka-avun kuljetuksia ja vastaanottajamaiden pääsyä avunantajien apuun.

Kauppaan liittyvässä avussa tulisi kehittää EU-koordinaatiota, vahvistaa dialogia vastaanottajamaiden kanssa ja toteuttaa järjestelmällisiä kauppatarpeiden arvioita. Vuoropuhelun avulla taataan kauppapolitiikan integroiminen osaksi kansallisia köyhyysvähentämis- ja kehitysstrategioita. Kauppaan liittyvän avun tämän hetken haasteita ovat laadun ja tehokkuuden parantaminen ja uusiin tarpeisiin vastaaminen. TRA-ohjelmien tulisikin olla joustavampia ja paremmin sopeutettavissa muuttuviin tilanteisiin. Sopeutumiseen ja integraatioon tulisi tarjota lisävaroja, ja horisontaalisten TRA-aloitteiden rahoitusta tulisi tutkia. *Globaaleissa julkisissa hyödykkeissä* tulisi määritellä, mitkä niistä eivät ole ODA-rahoituskelpoisia. Barcelonan sitoumusten mukaisesti edelleen tulee työskennellä kohti multilateraalista kollektiivista toimintaa. IPG Task Force on valmistelemassa EU:n IPG hankinta- ja rahoitustoimintasuunnitelmaa komission ehdotuksen pohjalta.

Innovatiivisissa rahoitusmekanismeissa tulee jatkaa työtä lupaavimpien vaihtoehtojen selvittämiseksi. Näitä ehdotuksia tulee tarkastella selkeiden kriteereiden valossa. Tällaisia kriteereitä ovat mm. ehdotuksen mallin kautta kerääntyvän rahoituksen määrä, todellinen lisäys, vakaus ja ennakoitavuus, kilpailukykyisyys ja sektorivaikutukset, käynnistys- ja hallintokulut, nopeus, mukaantulon taso (universaalius vai alueellisuus). Uusia mekanismeja tarvitaan, jotta kehitysmailla on mahdollisuus vuosituhattavoitteisiin. Tällä hetkellä esillä olevilla uusilla ehdotuksilla (kuten etupainotteinen IFF, kansainväliset verot ja

vapaaehtoiset järjestelyt kuten globaalilotto) on omat hyvät puolensa, mutta järjestelyitä, joilla on parempi ennustettavuus ja vakaus. Kansainvälisten *rahoituslaitosten reformin* osalta komissio haluaisi kehittää EU:n yhtenäistä esiintymistä. Se haluaisi sopittavan, että niin usein kuin on mahdollista, esitetään yhteinen eurooppalainen kanta kansainvälisissä rahoituslaitoksissa. Näin voidaan lisätä EU:n näkyvyyttä ja vaikutusvaltaa näissä instituutioissa. *Velkahelpotusten* osalta komissio pyytää neuvostoa tukemaan vaihtoehtoisien, räätelöityjen vaihtoehtojen luomista ja toimeenpanoa konfliktinjälkeisille maille, jotka eivät ole kuuluneet HICP-aloitteen piiriin, jotta ne voisivat paremmin pureutua hauraiden instituutioiden ongelmaan, velkarästeihin ja lievittämään ulkoisten shokkien vaikutuksia.

Policy Coherence for Development (KOM 2005 134)

Koherenssitiedonanto keskittyy ns. kehityspoliittiseen johdonmukaisuuteen (policy coherence for development) eli siihen, miten muilla kuin kehitysyhteistyöpolitiikoilla voidaan tukea EU:n kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Tiedonanto määrittelee prioriteettialueet, joilla komissio ehdottaa EU-instituutioiden yhteisiä "koherenssisitoumuksia". Prioriteettialoiksi on listattu kauppa, ympäristö, turvallisuus, maatalous, kalastus, globalisaation sosiaalinen ulottuvuus, maahanmuutto, tutkimus, tietoyhteiskunta, liikenne ja energia. Sitoumusten toimeenpanon osalta esitetään EU:n tutkivan komission jo soveltamia arviointi- ja screening-mekanismeja ja harkitsevan niiden laajentamista neuvoston ja parlamentin käyttöön. Lisäksi komissio lupaa selvittää mahdollisuuksia vahvistaa ao. mekanismeja, erityisesti vaikutusten arviointia, ja laajentaa politiikkavalmisteluun liittyvien konsultaatioiden käyttöä. Sitoumusten toimeenpanoa seurataan laatimalla siitä puolivälinraportti vuonn 2010. Sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamiseen kiinnitetään toimeenpanossa erityistä huomiota.

Komission prioriteettialoilla esittämät sitoumukset ovat paljolti EU:n jo harjoittaman politiikan esittelyä. *Kaupan* osalta listataan EU:n Dohan kierroksella tekemät kehitysmuonteiset aloitteet sekä EU:n kehitysmaiden kanssa tekemien alueellisten kauppasopimusten (erityisesti EU-AKT-taloussopimus-sopimukset, EPAt) kehitysmuonteisuus, GSP-järjestelmän parantaminen ja kaupan integroiminen kehitysstrategioihin. *Ympäristön* osalta EU sitoutuisi johtavaan rooliin kestävämmien tuotanto- ja kulutustapojen muuttamisessa, kehitysmaiden tukemisessa kansainvälisten ympäristösopimusten toimeenpanossa ja köyhyyttä lievittävien ympäristöaloitteiden edistämässä. *Turvallisuuden* osalta korostetaan Euroopan turvallisuusstrategian toimeenpanoa monipuolisella keinovalikoimalla, hyvän hallinnon edistämistä ja valtioiden haurastumisen sekä konfliktien ehkäisemisen merkitystä. Myös aseviennin ja -kaupan parempi valvonta kuuluu ehdotettuihin sitoumuksiin. *Maatalouden* osalta luvataan yhteisen maatalouspolitiikan uudistusten loppuunsaattamista, ml. sokeri, ja uutta seurantajärjestelmää puuvillapolitiikan uudistamiseen. Lisäksi mukana on ruoka-apupolitiikka ja eläinten ja kasvien terveyttä koskevat määräykset (SPS). *Kalastuspolitiikan* osalta komissio ehdottaa kehitysaspekteille erityistä huomiota EU:n kalastussopimuksissa kolmansien maiden kanssa. *Globalisaation sosiaalisen ulottuvuuden* suhteen korostetaan mm. kansainvälisten järjestöjen yhteistyötä, säällisen työn edistämistä ja yritysten yhteiskuntavastuun eurooppalaisen strategian toimeenpanoa. *Maahanmuutossa* keskeisiin kysymyksiin kuuluvat hallitun työperäisen maahanmuuton kehittäminen, maahanmuuttajien rahälähteykset, aivovuodon estäminen ja "kiertävä maahanmuutto". *Tutkimuspolitiikassa* komissio ehdottaa keskeisten kehityskysymysten huomioimista EU:n tutkimus- ja innovaatio-ohjelmissa. *Tietoyhteiskunta*-asioissa tutkitaan tieto- ja viestintäteknologioiden potentiaalia kehityksen työkaluna. *Liikenteen* osalta kehitysmaiden edut, mm. turvallisuuskysymykset, on tarkoitus huomioida kansainvälisissä liikennejärjestöissä. *Energian* osalta edistetään mm. kestävien energialähteiden saatavuutta kehitysmaissa.