

EU:n rakenteelliset uudistukset ja kehityspolitiikka

Sisällys

1. Johdanto
2. Yhteenveto suosituksista
3. Taustaa
4. EU ja institutionaaliset muutokset
 - 4.1 EU:n nykyiset ulkosuhteet ja humanitaarinen apu
 - 4.2 Lissabonin sopimus ja sen poliittiset seuraukset
 - 4.3 Neuvosto
 - 4.4 Euroopan komissio
 - 4.4.1 Nykyinen hallinnollinen kokoonpano
 - 4.4.2 Uuden komission ja Lissabonin sopimuksen mahdolliset vaikutukset hallintorakenteeseen
 - 4.5 EU:n budjettia koskevat uudistukset
 - 4.6 Euroopan parlamentti nyt ja tulevaisuudessa
5. Johtopäätökset

Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry
Toimitus ja käännös: Pia Aaltonen, Jaakko Hammarsten, Paula Schuth
Perustuu osittain tekstiin:
EU Institutional Reforms. BOND, May 2009.
Syyskuu 2009

1. Johdanto

Uuden Euroopan parlamentin, institutionaalisten muutosten, Lissabonin sopimuksen ratifiointiprosessin, uuden komission asettamisen sekä EU:n talousarvion uusimisen myötä on käsillä vaihe, joka määrittelee EU:n institutionaalista arkkitehtuuria sekä budjettijärjestelmää tuleviksi vuosiksi. Muutoksilla tulee olemaan myös vaikutuksia EU:n kehityspoliittikkaan sekä tapaan, jolla kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua tullaan toteuttamaan.

Uudistusprosessit antavat mahdollisuuden varmistaa, että jatkossa EU:n kehitysyhteistyön tavoitteiden ja muun EU:n ulkopoliittisen toiminnan välillä vallitsee aikaisempaa suurempi johdonmukaisuus. Samalla voidaan pyrkiä parantamaan myös EU:n kehitysyhteistyön vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä vahvistamaan EU:n roolia johtavana kehityspoliittisena toimijana.

Toisaalta yritykset vahvistaa EU:n profiilia ulko- ja turvallisuuspolitiikassa sekä sen ulkoista toimintaa ja strategista visiota tuovat mukanaan myös riskin kehitysyhteistyön politisoitumisesta ja kehitysvarojen välineellistymisestä ulkopoliittisten tavoitteiden ajamiseen.

Jos EU aikoo säilyä sekä kehitys- että humanitaarisen avun suurimpana antajana maailmassa, on Euroopan yhteisön ja jäsenmaiden varmistettava, että muutokset tuottavat vahvoja säännöksiä sekä hallinnollisia ja taloudellisia keinoja EU:n kehityspoliittikan johdonmukaiseen, tehokkaaseen ja kattavaan toteuttamiseen.

EU-instituutioiden ja jäsenvaltioiden hallitusten on sitouduttava vahvasti EU:n kehitysyhteistyön kokonaistavoitteisiin: köyhyyden poistamiseen ja vuosittuuhattavoitteiden saavuttamiseen. Kehitysyhteistyö ei kuitenkaan yksin riitä, vaan muidenkin politiikan osa-alueiden on vastattava näiden tavoitteiden toteutumisesta.

2. Yhteenveto suosituksista

Seuraavat suositukset tulisi ottaa huomioon valmisteltaessa kantoja EU:n institutionaalisia uudistuksia koskeviin väittelyihin ja neuvotteluihin:

1. Kehitysyhteistyötä ei tule alistaa ulkoisten suhteiden alle, vaan päinvastoin niiden tulisi olla kaiken EU:n kehitysmahin suuntautuvan ulkopoliittikan keskiössä.
2. EU:n kehitysyhteistyölle ja sen käytännön soveltamiselle tulee olla oma hallinnollinen rakenne, jonka painopisteenä ovat kehitystavoitteet ja jolla myös on tarvittavat resurssit niiden saavuttamiseen. Kehitysyhteistyön tulee olla tasavertaisella sijalla yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa. Tämän tulee näkyä Euroopan komission rakenteessa siten, että kehitysyhteistyölle annetaan selkeä ja vahva institutionaalinen asema yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta erillään. Muiden politiikkojen on oltava kehitystavoitteiden kanssa johdonmukaisia.
3. Myös uudessa komissiossa on varattava paikka kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun komissiarille, joka valvoo kehityspoliittisia tavoitteita komissiossa ja neuvostossa. Komissiarilla tulee olla valtaa politiikan muodostamisessa ja rahoituksessa, sekä kehityspoliittikan käytännön toteutuksessa, jotta nykyisenkaltaiset politiikan ja sen toteutuksen välisen jaon aiheuttamat epäjohtonmukaisuudet väistyisivät.
4. Kehityspoliittista hallintoa on yhtenäistettävä ja yhden elimen on oltava vastuussa kokonaisvaltaisesti kaikesta kehityspoliittikasta ja –ohjelmista kaikissa kehitysmaissa, jotta nykyisiltä komission kehitysyhteistyön pääosaston ja ulkosuhteiden pääosaston työnjaon aiheuttamilta epäjohtonmukaisuuksilta vältytään AKT- ja muiden kehitysmaiden kohdalla.
5. Euroopan komission kehitysyhteistyön toimeenpanosta vastaava EuropeAid-yhteistyötoimisto tulee yhdistää komission kehitysyhteistyön pääosastoon tai vähintään muodostaa vahva linkki näiden kahden välille.

6. EU-delegaatioissa tulee toimia kehitysyhteistyön ammattilaisia sekä ulkopolitiikassa toimivia kaupan ammattilaisia ja diplomaatteja. Delegaatioiden kehityspoliittisten viranomaisten tulee raportoida suoraan kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun komissaarille ja työskennellä läheisesti poliitikkojen kanssa johdonmukaisuuden varmistamiseksi. On tärkeää varmistaa, että kehitysyhteistyöasiantuntijuus säilyy ja vahvistuu delegaatioiden sisällä, ja että kehitysyhteistyötoimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan ääntä kuullaan. Delegaatioiden vetäjillä tulee olla vastuu kansalaisyhteiskunnan kohtaamisesta (erityisesti AKT-maissa).

7. Kehityspolitiikan tavoitteiden tulisi näkyä yhteistyössä kehitysmaiden kanssa myös Euroopan naapurisuuspolitiikan alueella. Jos naapurialueet tulevat olemaan Euroopan ulkosuhdehallinnon (External Action Servicen, EEAS) velvoitteiden alla, on varmistettava, että sopimuksen velvoitteiden ja virallisen kehitysavun (Official Development Assistance, ODA) kansainvälisten velvoitteiden on pädettävä myös naapurialueille osoitettuun apuun.

8. Kehitysyhteistyöllä ja humanitaarisella avulla tulisi olla yksi budjetti. Tämä budjetti sisältäisi myös Euroopan kehitysrahaston (EKR).

9. Jos Euroopan ulkosuhdehallinto luodaan, sen ei tule olla kehitys- ja humanitaarisen avun instrumenteista rahoitettu.

3. Taustaa

Samalla kun talouskriisi, ruokakriisi ja ilmastonmuutos ottavat yhä merkittävämmän aseman EU:n ulkopoliittisella agendalla, köyhyyden poistaminen ja vuosituhattavoitteiden saavuttaminen jäävät vähemmälle huomiolle. Samalla Euroopan unioni käy läpi merkittävää institutionaalista ja poliittista muutosta. 736 uuden europarlamentaarikon valinta on muuttanut parlamentin kokoonpanoa ja voimasuh- teita.

Euroopan parlamenttivaalien jälkeen nimitetään myös uusi komissio. Vaikka komissaarien lukumäärä pysyykin samana, uudet nimitykset antavat mahdollisuuden komission rakenteen muokkaamiseen.

Jos Lissabonin sopimus ratifioitaisiin kaikissa jäsenmaissa, se voisi tulla voimaan jo alkuvuodesta 2010. Sopimuksen voimaantulon myötä EU:n institutionaalisiin rakenteisiin kohdistuisi huomattava määrä uudistuksia. Lisäksi Euroopan komissio on arvioimassa EU:n budjetin uudelleen. Budjetti hyväksyttiin vuonna 2006.

Yllämainittujen muutosten vuoksi kehitysyhteistyön toimijoiden piirissä on syntynyt huoli, että EU:n tulevat institutionaaliset uudistukset johtavat siihen, että kehitysyhteistyöstä tulee osa diplomatiaa ja EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan intressien toteuttamisen työkalu. Tämä jättäisi kehitysyhteistyön pois keskiöstä, vaikka EU onkin tällä hetkellä vahvasti sitoutunut kehitysyhteistyöhön laajoissa politiikan kehityksissä (esim. kehityspolitiikkaa koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa sekä humanitaarista apua koskevassa eurooppalaisessa konsensuksessa).

Jos Lissabonin sopimus ratifioidaan vuoden 2009 loppuun mennessä, kehityspolitiikasta tulee samanarvoinen kuin muistakin osista EU:n ulkopolitiikkaa ja myös humanitaarinen apu nousee tärkeämmäksi EU:n ulkopoliittisella agendalla. Tämä pitää huomioida paitsi Euroopan komission hallintorakenteessa, myös komission kokoonpanossa ja budjetin terminologiassa.

Köyhyyden poistamisen ja vuosituhattavoitteiden toteutumisen tulee olla EU:n kehitysyhteistyön yleistavoitteita, jotka ovat linjassa kansainvälisten sopimusten ja -lakien kanssa. Kaikkien kolmen EU:n instituution on yhdistettävä voimansa, varmistaakseen, että nämä tavoitteet saavutetaan niin tehokkaasti ja johdonmukaisesti kuin mahdollista.

Aikaraja ja uudistusprosessin seuraavat askeleet

Koska kaikki jäsenmaat eivät vielä ole ratifioineet Lissabonin sopimusta, ei ole vielä selvää tulevatko kaikki sopimuksen sisältämät uudistukset voimaan ja milloin näin mahdollisesti tapahtuu. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että jos Lissabonin sopimus tulee voimaan vuoden 2009 aikana, komission nimitystä saatettaisiin lykätä kunnes näin tapahtuu.

Nizzan sopimus pysyy voimassa kunnes Lissabonin sopimus on ratifioitu. Tällä on vaikutusta komission kokoonpanoon. Vaikka onkin sovittu, että Lissabonin sopimuksen tullessa voimaan komissio koostuu vuoteen 2014 saakka 27 komissaarista, Nizzan sopimuksen mukaan komissaareja tulee olla vähemmän kuin jäsenmaita, ja jäsenyyden tulee perustua neuvoston kehittämään kiertävään järjestelmään. Tämän valossa jäsenmaat harkitsevat mahdollisuutta pidentää nykyisen komission mandaattia. Toinen mahdollisuus on siirtymäjärjestelmä, jossa komissiolle valitaan uusi puheenjohtaja, mutta komissaarit eivät vaihdu.

4. EU ja institutionaaliset muutokset

4.1 EU:n nykyiset ulkosuhteet ja humanitaarinen apu

EU:n kehitysapu on keskimäärin kahdeksan miljardia euroa vuosittain. EU on maailma suurin kehitysavun antaja, useiden kehitysmaiden tärkein kauppakumppani sekä merkittävä investoija. Vuonna 2005 Euroopan unionin kolme instituutiota hyväksyivät yhdessä kehysdokumentin kehitysyhteistyöstä EU- ja kansallisilla tasoilla (kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus). Linjaus pitää kehitysyhteistyötä Euroopan yhteisön ja jäsenmaiden yhteisen toimivallan alaisena. Jaetulla toimivallalla tarkoitetaan sitä, että Euroopan yhteisön toimien tulee olla jäsenmaiden politiikkaa täydentäviä. Poliittinen johdonmukaisuus on yksi johtavista ohjenuorista joilla varmistetaan, että kehitysyhteistyön tavoitteet otetaan huomioon kaikilla niillä politiikan alueilla, joilla on vaikutusta kehitysmaihin.

Tällä hetkellä EU on johtava humanitaarisen avun antaja maailmassa. Tämä yhteistyö Euroopan yhteisön ja jäsenmaiden välillä vahvistui, kun Euroopan unionin kolme instituutiota linjasivat yhteisiä tavoitteita ja periaatteita humanitaariselle avulle (humanitaarista apua koskeva eurooppalainen konsensus). Humanitaarisen avun pääperiaatteita ovat inhimillisuus, neutraalisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus. Näiden periaatteiden ylläpitäminen ja edistäminen on pidettävä mielessä kaikissa uudistuksissa.

EU:n humanitaarisen avun toimisto (ECHO) on osallistunut Euroopan yhteisön humanitaarisen avun toteuttamiseen vuodesta 1992 alkaen. Humanitaarisen avun toimisto on tarjonnut hätäapua luonnonkatastrofien ja aseellisten konfliktien uhreille EU:n ulkopuolella. Humanitaarinen apu nähdään nykyään yhtenä EU:n ulkopolitiikan osa-alueista.

Edellä mainitut dokumentit, kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus ja humanitaarista apua koskeva eurooppalainen konsensus sekä myös Cotonoun sopimus, muodostavat pohjan EU:n kehitysyhteistyölle ja humanitaariselle avulle Aasiassa, Etelä-Amerikassa ja AKT-maissa (Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtiot).

4.2 Lissabonin sopimus ja sen poliittiset seuraukset

Vaikka Lissabonin sopimusta ei vielä olekaan ratifioitu, on syytä uskoa, että sopimus tullaan ottamaan käyttöön lähitulevaisuudessa. Jos sopimus tulee voimaan, EU:ssa tulee tapahtumaan useita ulkopoliittisia muutoksia. Yksityiskohtia siitä, miten tämä tulee vaikuttamaan EU:n kehitysyhteistyöhön ja humanitaariseen apuun, ei vielä ole tarkalleen tiedossa.

Kehitysyhteistyön laillinen perusta kehitettiin 1992 Maastrichtin sopimuksessa ja säilytettiin Nizzan sopimuksessa 2002, mutta Lissabonin sopimus vahvistaisi kehitysyhteistyön asemaa merkittävästi. Lissabonin sopimus antaa kehitysyhteistyölle saman arvon kuin muillekin EU:n ulkopoliittikan osille. Sopimus myös nostaa köyhyyden poistamisen EU:n kehityspoliittikan pääasialliseksi tavoitteeksi.

Koska EU:n humanitaarisella avulla on painopistealueinaan puolueettomuus, neutraalisuus ja syrjimättömyys, se tulee jatkossakin säilyttämään oman itsenäisen roolinsa komission hallinnollisessa rakenteessa, vaikka humanitaarinen apu jatkossa nähdäänkin osana ulkopoliittikkaa. Vaikka Lissabonin sopimuksen sisältö on linjassa EU:n nykyisen kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun kehyksen kanssa, sopimus aiheuttaa kuitenkin hämmennystä ehdotamillaan rakenteellisilla muutoksilla komission ulkosuhteiden arkkitehtuuriin, erityisesti korkeimmalla tasolla.

Artikla 18 toteaa että neuvosto nimittää unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan (The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy). Korkea edustaja on ulkoasiainneuvoston puheenjohtaja, joka vastaa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta, mikä on täysin neuvoston mandaatin alaista. Tarkoittaako tämä, että kehitysyhteistyö tulee alistaiseksi ulko- ja turvallisuuspolitiikalle, vai otetaanko kehitysneuvosto uudelleen käyttöön kun kehitysyhteistyö saa enemmän painoarvoa Lissabonin sopimuksen myötä?

Korkea edustaja olisi myös yksi komission varapuheenjohtajista ja vastuussa ulkosuhteista. Tämä tarkoittaa, että edustajalla olisi kaksi politiikan osaluetta hoidettavaan ja vaikka häntä sitoisivatkin komission vastuut, antaa tämä neuvostolle mahdollisuuden vaikuttaa komissioon yhä enemmän. Jos kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu nähdään ulkopoliittikan alaisina ilman omaa komissaaria, voisi se johtaa lopulta siihen, että näiden alueiden poliittinen painoarvo vähenisi.

Lissabonin sopimus esittelee myös Euroopan ulkosuhdehallinnon konseptin, joka avustaisi korkeaa edustajaa täyttämään mandaattinsa. Ulkosuhdehallinnolla tulee olemaan vastuu viedä henkilökuntaa EU:n delegaatioihin kolmansissa maissa. EU delegaatiot tulevat korvaamaan nykyiset komission delegaatiot.

Lissabonin sopimus

KAPPALE III YHTEISTYÖ KOLMANSIEN MAIDEN KANSSA JA HUMANITAARINEN APU
Luku I KEHITYSYHTEISTYÖ

Artikla 208

(Ex Article TEC)

1. Unionin kehitysyhteistyötä tulee toteuttaa unionin ulkopoliittikan periaatteiden ja tavoitteiden mukaisesti. Unionin ja jäsenmaiden tekemän kehitysyhteistyön tulee täydentää ja vahvistaa toisiaan. Unionin kehitysyhteistyön pääasiallinen tavoite tulee olla köyhyyden vähentäminen ja lopulta poistaminen. Unionin tulee ottaa huomioon kehitysyhteistyön tavoitteet sellaisten poliittisten toimien toteuttamisessa, joilla on vaikutuksia kehitysmaihin.

4.3 Neuvosto

Aikaisemmin neuvostossa oli erillinen kehitysneuvosto, jonka tehtävä oli käsitellä kehitysyhteistyötä, mutta se lopetettiin vuonna 2002 kun neuvostoa reformoitiin. Nykyisin yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa (YAUN) käsitellään myös osittain kehityspolitiikan alueeseen lukeutuvia sisältöjä ja lisäksi säännölliset kehitysministereiden kokoukset keskittyvät pelkästään näihin. Vaikka kehitysneuvoston lopettamista onkin pidetty täysin teknisenä muutoksena, kansalaisyhteiskunta on ollut sitä mieltä, että muutos heikensi kehityspolitiikan asemaa EU:n agendalla. Asia tulisikin siis asettaa uudelleen EU:n agendalle Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä.

Lissabonin sopimus esittelisi jaon YAUN:iin sisällä ulkoasioiden neuvostoon, jota johtaisi korkea edustaja ja yleisten asioiden neuvostoon, jota johtaisi kiertävä puheenjohtajuus. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, millä areenalla kehitysyhteistyöstä jatkossa puhutaan. Kehitysyhteistyön sijoittaminen ulkoasioiden neuvostoon parantaisi johdonmukaisuutta, sillä kehityspolitiikka saisi saman aseman kuin muutkin ulkopoliitiikan alat. Tässä järjestelyssä on kuitenkin vaarana kehitysyhteistyön lisääntyvä politisoituminen ja kehitysavun käyttö ulkopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Kehitysyhteistyön sijoittaminen yleisten asioiden neuvostoon ei takaisi asialle lisää itsenäisyyttä tai näkyvyyttä.

Kolmas vaihtoehto olisi perustaa uudelleen kehitysneuvosto, jota johtaisi kiertävä puheenjohtajuus. Tämä takaisi kehityspolitiikan erottamisen ulkopoliitikasta ja taloudellisista tavoitteista, mutta samalla kehityspoliittinen keskustelu keskittettäisiin omaan erilliseen tilaan. Tähän sisältyy riski aiheen jäämisestä syrjään.

4.4 Euroopan komissio

4.4.1 Nykyinen hallinnollinen kokoonpano

Euroopan komissiossa kaksi pääosastoa ja näiden osastojen komissaarit ovat molemmat vastuussa kehityspolitiikan alaan liittyvistä sisällöistä. Ulkoasioiden pääosasto (DG RELEX) raportoi ulkoasioiden komissaarille ja on vastuussa Aasiasta, Etelä-Amerikasta ja lähialueista. Kehitysyhteistyön pääosasto (DG DEV) vastaa yleisen kehityspolitiikan kehittämisestä ja AKT-maiden suhteista, ja raportoi kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun komissiarille.

Komission kehitysavun toimeenpaneva elin, EuropeAid, raportoi ulkosuhteiden komissaarille, mutta myös implementoi kehityspolitiikkaa AKT-maissa. Vuonna 2007 OECD:n vertaisarviointi kommentoi tilannetta seuraavasti:

”Yhteisön olisi järkevää arvioida uudelleen DEV-RELEX organisaatioiden työnjakoa kun olosuhteet muuttuvat tulevaisuudessa (esimerkiksi Euroopan kehitysrahaston tuleva budjetointi tai perustuslain hyväksyminen). Keskusteluissa parlamentin, jäsenmaiden ja kansalaisyhteiskunnan kanssa on tullut esille, että toimijat suosisivat yhtenäisempää yhteisön organisaatiota kehitysyhteistyössä. Tämä minimoisi institutionaalista päällekkäisyyttä, loisi kehityspolitiikkaa, joka pohjautuu mahdollisimman laajaan maantieteelliseen kokemukseen, ja varmistaisi, että kehityspolitiikka on yksiselitteisesti omistautunut kehitysasioiden prioriteetteihin.”

4.4.2 Uuden komission ja Lissabonin sopimuksen mahdolliset vaikutukset hallintorakenteeseen

Uuden komission nimittämisellä tulee olemaan vaikutusta Euroopan komission hallinnolliseen rakenteeseen. Alun perin Lissabonin sopimuksessa ehdotettiin komissaarien lukumäärän vähentämistä tehokkaamman organisaation luomiseksi. Irlantilaisten äänestäjien epäilyt ovat kuitenkin johtaneet siihen, että neuvosto on päättänyt säilyttää 27 komissaaria. Koska komission puheenjohtaja viimekädessä päättää salkkujen jaosta komissaarien kesken, lopullinen päätös kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun komissaarin viran luomisesta lykkääntyy vuoden 2009 loppuun. Lissabonin sopimus ja kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus- ja humanitaarista apua koskeva eurooppalainen konsensus-dokumentit kuitenkin tarjoavat vahvoja argumentteja komissaarin viran luomisen puolesta.

Lissabonin sopimus näkee kehitysavun ja -politiikan itsenäisenä osana EU:n ulkopolitiikkaa, jonka päätavoitteita ovat köyhyyden poistaminen ja vuosittain tavoitteiden toteutuminen. Kaikissa kehitysmaissa kehitysavun suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaava vahva kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun komissaari varmistaisi, ettei kehityspolitiikka jäisi alisteiseksi muille ulkopolitiikan aloille. Kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun komissaaria tulisi tukea vain yksi pääosasto, koska nykyinen järjestely on osoittautunut tehottomaksi.

Lissabonin sopimus erottelee kehitysmaat ja ei-kehitysmaat selvästi toisistaan. Tämän erottelun tulisi näkyä myös uuden komission rakenteessa. Ulkosuhteiden pääosaston pitäisi vastata suhteista maihin, joita ei lasketa kehitysmaiksi ja kehityspolitiikan pääosaston tulisi vuorostaan vastata suhteista kaikkiin kehitysmaihiin. EuropeAidin tulisi kehityspolitiikan toimeenpanijana joko integroitua kehityspolitiikan pääosastoon tai ainakin olla tiiviissä suhteissa siihen.

Huomioitaessa komission nykyinen hajaannus ulkoverkojen suhteen, on tärkeää säilyttää EU:n vahva sitoumus kehitysyhteistyöhön kehitysmaissa. Tuleva ulkosuhdehallinto nähdään diplomaattitaitoja vaativana virkana, jonka tulee taata EU:n sitoutuminen kehitysyhteistyöhön. Tämä voidaan tehdä vain palkkaamalla komissioon henkilöitä, joilla on vahvaa kehitysyhteistyöosaamista.

Myöskään humanitaarista apua ei tulisi integroida rakenteeseen, joka ei voi taata inhimillisyyden, neutraalisuuden, puolueettomuuden ja itsenäisyyden periaatteita. Humanitaarisen avun ei tulisi olla osa ulkosuhdehallintoa, vaan pysyä täysin komission rakenteiden sisällä. Koska kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu ovat selvästi yhteydessä toisiinsa, tulisi komission humanitaarisen avun toimiston ECHO:n jatkaa raportointia kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun komissaarille, joka tulisi työskentelemään tiiviisti kehityspoliittisen pääosaston kanssa.

4.5 EU:n budjettia koskevat uudistukset

Viisikymmentä vuotta sitten Euroopan talousyhteisö (ETY) keskittyi Euroopan kehitysrahaston (EKR) kautta rahoitettuun kehitysyhteistyöhön Afrikassa, Karibialla ja Tyynellämerellä. ETY:n kehittyessä EU:ksi yhteistyö muiden maiden kanssa muun muassa Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa kasvoi ja uusia rahoitusmekanismeja syntyi EU:n budjettiin. Vuonna 2007 tämä johti kehitysyhteistyöinstrumentin (Development Cooperation Instrument, DCI) perustamiseen EU:n ja kehitysmaiden yhteistyön pääasialliseksi välineeksi.

DCI kattaa ne maat, joita muut rahoitusinstrumentit, kuten ENPI (Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentti) ja EKR eivät kata. DCI rahoittaa myös temaattisia ohjelmia kaikkialla kehittyvissä maissa. Lisäksi EU on kehittänyt muita instrumentteja, kuten esimerkiksi vakausinstrumentin, joka on tarkoitettu pääasiassa rahoittamaan konfliktitilanteisiin suunnattuja toimintoja, sekä humanitaarisen avun instrumentin.

Yksi Lissabonin sopimuksen ehdottamien uudistusten keskeisistä tavoitteista on lisätä yhdenmukaisuutta EU:n ulkopolitiikkaan eri osa-alueiden välillä, EU:n rahoitusjärjestelmä mukaan lukien. EU:n kehityspolitiikan toimeenpanoon suunnattuja resursseja on käytettävä ainoastaan tähän tarkoitukseen, huomioiden OECD:n kehitysapukomiteassa määritellyt, kansainvälisesti hyväksytyt kriteerit. Muita ulkoisen toiminnan alueita kuten ulkopolitiikkaa, puolustusta ja turvallisuutta tulee rahoittaa muiden kuin kehitysyhteistyövarojen avulla, eikä kehitysyhteistyön rahoitusinstrumentin kautta.

Tulevien institutionaalisten ja rahoitusrakenteiden on taattava sosiaalinen koheesio ja köyhyyden poistaminen. Vähintään viidennes virallisesta kehitysavusta täytyy johdonmukaisesti osoittaa perusterveydenhuoltoon ja koulutukseen.

Rahoituksen kohdentaminen lukuisiin rahoitusinstrumentteihin, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu mukaan lukien, tulee olla EU:n budjettiviranomaisten, neuvoston ja Euroopan parlamentin tehtävä. Jos EKR budjetoidaan, herää kysymys siitä, tuleeko se integroida DCI:hin ainoaksi kehitystyön rahoitusinstrumentiksi kaikille maantieteellisille alueille, vai säilyttää rahoitusinstrumenttina AKT-maille. Molemmissa tapauksissa on keskeistä varmistaa EU:n kehitysavun alueellinen tasapaino ja huolehtia lainsäädännöllä, etteivät AKT-maiden tukilähteet katoa, sekä varmistaa, että taloudellinen tuki kehitysyhteistyölle noudattaa ODA-kriteeristöä kehitysyhteistyölle.

Valmisteluna mahdollista tulevaa budjetointia varten EuropeAid on aloittanut helmikuussa 2009 suunnittelemaan integroitua hallintojärjestelmää EU-budjetille ja EKR:lle. Tämä tarkoittaa, että molemmat rahoitusinstrumentit tulevat käyttämään samoja otsikoiteja ja viitteitä, jotta niiden johdonmukainen käyttö helpottuisi.

Vaikka EKR:n budjetointi lisäisi sen vastuuvollisuutta Euroopan parlamentin tarkkailemalla kehitysyhteistyörahoitusta kaikilla maantieteellisillä alueilla,

siihen sisältyy uhka, että EU:n prioriteettien muuttumisen myötä kehitysyhteistyölle kohdistettu rahamäärä pienenee budjetissa.

Budjettiin liittyviä kysymyksiä nousee myös Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamisen suhteen. Vaikka palvelu vastaa lähinnä unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle, joka on neuvoston jäsen, se tulee todennäköisesti olemaan budjetista rahoitettu. On oltava selvää, että pääasiallisesti diplomaattisena palveluna ulkosuhdehallintoa ei voida rahoittaa kehitysyhteistyön rahoitusinstrumentin kautta.

Yleiskatsaus rahoitusinstrumenteista kolmansien maiden tukemiseen

Rahoitus-instrumentti	Kohdemaat	Tarjottava rahoitus, miljardia €	Ajanjakso
Euroopan kehitysrahasto	AKT-maat	22,68	2008–2013
Kehitysyhteistyö-instrumentti	Aasia, Latinalainen Amerikka ja Etelä-Afrikka	10,057	2007–2013
	Temaattiset ohjelmat kaikissa EKR-, DCI- ja ENPI-maissa	5,596	2007–2013
	AKT-sokeripöytäkirja	1,244	2007–2013
Euroopan naapuruus-politiikan instrumentti	Eteläinen väli-meri, Lähi-itä, eteläinen Kaukasus ja Itä-Eurooppa	12	2007–2013
Demokratia- ja ihmisoikeus-instrumentti	Kaikki maat	1,104	2007–2013
Vakaus-instrumentti	Kaikki maat	2,062	2007–2013
Humanitaarisen avun instrumentti	Kaikki maat	7,36	2007–2013

4.6 Euroopan parlamentti nyt ja tulevaisuudessa

Euroopan parlamentti koostuu tällä hetkellä 27 jäsenvaltiota edustavasta jäsenistöstä. Sillä on lainsäädännöllistä, budjetillista ja valvonnallista valtaa EU:n politiikassa ja sen toimeenpanossa. Sen suhteet kahteen muuhun Euroopan instituutioon, neuvostoon ja komissioon on asetettu instituutioiden välisessä sopimuksessa (Inter Institutional Agreement).

Parlamentaarinen työ valmistellaan pysyvissä valiokunnissa, jotka esittävät näkemyksensä täysistunnolle hyväksyttäväksi. Kehitysyhteistyön valiokunta on vastuussa EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan edistämisestä, toimeenpanosta ja valvonnasta.

Koska EKR ei ole osa yhteistä budjettia, Euroopan parlamentilla, ja näin ollen myös kehitysyhteistyön valiokunnalla ei ole suoraa vaikutusvaltaa sen käyttöön tai yksittäisiin maa- tai aluekohtaisiin strategiapapereihin AKT-maissa. Parlamentin ainoa mahdollisuus ilmaista huolensa EKR:n käytöstä on sen mahdollisuus antaa vuosittainen vastuuvapaus. Toistaiseksi Euroopan parlamentti voi vain tarkastella politiikkaa ja vaikuttaa rahoitukseen Euroopan kehitysyhteistyöinstrumentin (DCI) puitteissa, esimerkiksi Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehityshankkeissa ja temaattisissa ohjelmissa kaikkialla kehittyvässä maailmassa. Tämän se tekee yhteistyössä ulkoasiainvaliokunnan kanssa, joka on pääasiallisesti vastuussa kehitysyhteistyöstä näillä alueilla, linjassa komission hallinnollisen kokoonpanon kanssa. Humanitaarisen avun tarkkailu jää Euroopan parlamentin ulkoasiain- ja kehitysyhteistyön valiokuntien vastuualueiksi.

Lissabonin sopimus paitsi lisää Euroopan parlamentin valtaa, myös mahdollistaa kansallisten parlamenttien entistä suuremman osallistumisen EU:n lainsäädäntöön, kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu mukaan lukien.

5. Johtopäätökset

Euroopan komission kehityspolitiikan alan tämän hetkinen jakautunut rakenne ei edistä johdonmukaisen ja tehokkaan kehitysyhteistyön tekemistä. Tilanne, jossa EuropeAid on vastuussa ulkosuhteiden komissaarille, joka on myös vastuussa EuropeAidin rahoittamisesta ja henkilöresursseista, heikentää

vahvasti kehitysyhteistyön pääosaston roolia kehitysyhteistyössä.

Lissabonin sopimuksen ratifiointi tarjoaisi mahdollisuuden tarkastella tilannetta uudelleen. Vahvalla panostuksella kehityspolitiikkaan omana politiikanalanaan ja lakipohjana, jonka se loisi humanitaariselle avulle, sopimus vaatii EU:n hallinnollisten rakenteiden asettumista hyväksytyjen artiklojen mukaiseksi. Toisaalta, ennen kuin rakenteellinen uudistus voidaan saattaa loppuun, tiettyjä poliittisia päätöksiä on tehtävä EU:n jäsenmaissa.

Sen lisäksi, että Euroopan neuvoston on varmistettava kehityspolitiikan ja -yhteistyön sisällyttäminen sen kokoonpanoon, esimerkiksi kehitysneuvoston mahdollisen uudelleenperustamisen kautta, myös ulkosuhteiden korkeimman edustajan roolin tarkka määrittely neuvostossa ja komissiossa tulee olemaan keskeistä kehitysyhteistyölle. Jos uuteen komissioon ei sisälly täysivaltaista kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun komissaaria, kehityspolitiikka on vaarassa tulla alisteiseksi mm. ulkosuhde-, turvallisuus-, muuttoliike- ja energiapolitiikalle.

Jotta Lissabonin sopimus näkyisi hallinnollisessa rakenteessa, kehitysyhteistyöllä täytyy olla oma pääosasto, joka on vastuussa kaikista kehitystyön sektoreista ja maantieteellisistä alueista ja toimii linjassa OECD:n kriteereiden kanssa. Lisäksi EU:n budjetin on oltava linjassa Lissabonin sopimuksen kanssa.

Vaikka jotkut jäsenmaat ovat kiihkeästi vastustaneet EKR:n budjetointia, sekä Euroopan komissio että Euroopan parlamentti kannattavat sitä. Jos EKR budjetoidaan, EU:n täytyy varmistaa, että rahoitusta käytetään vain kehitysyhteistyöhön OECD:n kriteeristön mukaisesti. Lisäksi, oli se sitten yhdistettynä rahoitusinstrumenttina kaikelle kehitysavulle, yhdessä DCI:n kanssa tai erillisenä rahoitusinstrumenttina AKT-maille, sen täytyy tarjota riittävää ja jatkuva rahoitus, jotta kehitysyhteistyövelvoitteiden täyttyminen varmistetaan.

Kehityspolitiikkaan tarvitaan erilainen lähestymistapa kuin muuhun ulkosuhdepolitiikkaan. EU:n ja ko-

mission delegaatioiden henkilökunnalla, oli se sitten jatkossa Euroopan ulkosuhdehallinnon tai muunlaisen ulkoisen edustuston alainen, täytyy olla kehitysyhteistyön asiantuntemusta. Vaikka ulkosuhdehallinto on suunniteltu ulkoedustajalle sekä neuvostossa että komissiossa vastaavaksi palveluksi, kehitysyhteistyöhenkilökunnan tulisi vastata vain kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun komissaarille vuosittuhattavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

Riippumatta siitä, mikä tulevien EU:n institutionaalisten uudistusten lopputulos tulee olemaan, jäsenmaiden on näytettävä poliittista tahtoa varmistukseen, että uudet järjestelyt toimivat, ja että niiden sitoutumista köyhyyden poistamiseen ja vuosittuhattavoitteiden saavuttamiseen toimeenpannaan ja rahoitetaan.



**Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry**

Kehys palvelee kansalaisjärjestöjä EU:n kehitysyhteistyöhön liittyvissä kysymyksissä.

Kehys tarjoaa:

- tietoa järjestöjen EU-rahoitusmahdollisuuksista
- koulutusta ja hankeneuvontaa
- tietoa EU:n kehityspoliitikasta ja kehitysyhteistyöstä
- tukea järjestöjen vaikuttamistyöhön EU:ssa

Kehys edistää:

- keskustelua EU:n kehityspoliittisista kysymyksistä Suomessa ja EU:ssa
- kansalaisjärjestöjen yhteistyötä Suomessa, EU:ssa ja globaalisti

Yhteystiedot:

Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys

Kehys ry

Töölöntorinkatu 2 B (5.krs)

00260 Helsinki

www.kehys.fi

info@kehys.fi

puh. +358 9 2315 0560

fax +358 9 2315 0565

