



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 7.12.2011
SEK(2011) 1460 lopullinen

KOMMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

TIEDONANTOON EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Monivuotisen rahoituskehysten laatiminen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen valtioiden sekä merentakaisien maiden ja alueiden kanssa tehtävän EU:n yhteistyön rahoitusta varten vuosina 2014–2020 (11. Euroopan kehitysrahasto)

ja 11. EKR:n täytäntöönpano- ja varainhoitoasetuksiin

{KOM(2011) 837 lopullinen}
{SEK(2011) 1459 lopullinen}

1. ONGELMAN MÄÄRITTELY

Tämä vaikutusten arviointi liittyy 11. Euroopan kehitysrahaston (EKR) laatimiseen. Kyseinen rahasto kattaa EU-rahoituksen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen valtioiden (AKT-valtioiden) sekä merentakaisien maiden ja alueiden kanssa tehtävälle yhteistyölle.

AKT-maiden ongelmana on **laajamittainen köyhyys**, ja EU:n on tuettava niiden pyrkimyksiä vähentää köyhyyttä, saavuttaa kestävä kehitys ja yhdyttyä maailmantalouteen. **Merentakaisilla mailla ja alueilla on edelleen erityisiä ongelmia taloudellisessa ja sosiaalisessa kehityksessä**, ja tämä voi heikentää vakavasti kunkin maan yksilöllistä tilannetta. Komission analyysissä on otettu huomioon EU:n sisäisten politiikkojen ulkoiset ulottuvuudet.

2. TOISSIJAISUUSKYSYMYSTEN ANALYSOINTI

EU on **määritellyt selkeästi alat, joilla se voi tarjota EKR:lle lisäarvoa**, ja näin ollen se on keskittänyt varansa budjettitukeen, hallintotapaan ja infrastruktuuriin. Lisäksi kymmenennen EKR:n aikana on osoittautunut, että rahaston vahva reagointivalmius tuo sille lisäarvoa. EU on säilyttänyt kohdentamattomia varoja ennakoimattomien tarpeiden kattamiseen ja hyödyntänyt innovatiivisia välineitä, kuten FLEX- ja V-FLEX-välineitä, ja näin se on onnistunut pysymään avainasemassa suhteessa katastrofeista tai elintarvike-, talous- ja finanssikriiseistä kärsiviin AKT-valtioihin.

AKT:n ja EU:n kumppanuus ja EKR muodostavat EU:n jäsenvaltioille maailmanlaajuisen toimintamahdollisuuden sekä keinon johdonmukaisen tavoitekokonaisuuden toteuttamiseen 77 AKT-valtiossa. **Läsnäolon, mittakaavan ja painopisteiden osalta EKR:n toimenpiteillä on huomattavia etuja kansallisiin toimiin verrattuna:** EU:lla on kriittinen massa, jonka ansiosta sillä on kansallisia toimijoita paremmat lähtökohdat käydä poliittista vuoropuhelua kumppanimaiden hallitusten kanssa. EU:lla on myös pitkäaikainen maine ja rooli osallisuutta ja monenvälisyyttä edistävänä toimijana. Suuren mittakaavansa ansiosta EU pystyy toimittamaan apua köyhille maailman syrjäisimpiin kuuluvilla alueilla, joita kohtaan useimmilla jäsenvaltioilla ei ole strategista mielenkiintoa ja joissa niiden läsnäolo on vähäistä.

Toimilla, jotka EU toteuttaa EKR:n kautta merentakaisissa maissa ja merentakaisilla alueilla, on lisäarvoa, koska monissa tapauksissa EU on ainoa avunantaja sellaisten jäsenvaltioiden lisäksi, joihin merentakaisilla mailla ja alueilla on perustuslaillinen yhteys. Näin on varmistettu sekä riittävät varat EU:n ja merentakaisien maiden ja alueiden yhteistyöhön että johdonmukaisuus EU:n ja AKT-maiden, jotka ovat useimpien merentakaisien maiden ja alueiden välittömiä naapureita, välisen yhteistyön kanssa.

3. EU:N ALOITTEEN TAVOITTEET

11. EKR:n yleiset tavoitteet on määritelty tarkistetussa Cotonoun sopimuksessa (1 artikla) ja merentakaisien maiden ja alueiden osalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen neljännessä osassa (198 artikla).

11. EKR:n poliittisiin puitteisiin kuuluvat tämän **välineen tarkistamista koskevien erityistavoitteiden osalta** 13. lokakuuta 2011 annettu tiedonanto **EU:n**

kehitysyhteistyöpolitiikan vaikutuksen lisääminen: muutossuunnitelma sekä EU:n ja merentakaisien maiden ja alueiden suhteiden osalta **suuntaviivat merentakaisien maiden ja alueiden assosiaatiosta tehdyn päätöksen tarkistamiselle**. Välineet näiden puitteiden toteuttamiseksi ovat 11. EKR:ää koskeva sisäinen sopimus ja siihen liittyvä täytäntöönpanoasetus, varainhoitoasetus ja ohjelmointia koskevat suuntaviivat. **Vaikutusten arvioinnin osatekijät (taustatekijät, tavoitteet, vaihtoehdot ja vaikutukset) perustuvat seuraaviin** puitteista johdettuihin **aihealueisiin**: eriyttäminen, keskittäminen, koordinointi jäsenvaltioiden kanssa, innovatiiviset välineet, joustavuus ja alueellinen yhteistyö (joka on tunnusomaista merentakaisille maille ja alueille).

4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Kunkin aihealueen osalta tarkastellaan kahta vaihtoehtoa (nykytilanteen säilyttäminen ja vaihtoehtoinen ratkaisu). Vaihtoehtoisen ratkaisun osalta korostetaan erityisesti sitä, millaisia vaikutuksia seuraavilla muutoksilla olisi EKR-paketin osatekijöihin (sisäinen sopimus, täytäntöönpanoasetus ja varainhoitoasetus):

- **Eriyttämisen periaate**, jonka mukaan vähiten kehittyneille kumppaneille osoitetaan enemmän varoja ja kehittyneemmille vähemmän avustuksia.
- **EU:n avun keskittäminen aloille**, joilla sillä on suurin vaikutus, eli rajatulle määrälle aloja.
- **Koordinoinnin lisääminen jäsenvaltioiden kanssa**: AKT-valtioita koskeva **yhteisohjelmointi** voisi johtaa kunkin kumppanivaltion osalta yhteen yhteiseen ohjelmointiasiakirjaan tai vähimmäistapauksessa sopimukseen työnjaosta. Merentakaisien maiden ja alueiden osalta tällä vaihtoehdolla pyrittäisiin – jos mahdollista – yhdenmukaistamaan paremmin EU:n ja jäsenvaltioiden ohjelmat. Lisäksi olisi tarkasteltava mahdollisuutta perustaa **komission hallinnoima EU:n erityisrahasto AKT-valtioille**.
- **Innovatiivisten rahoitusvälineiden, kuten yhdistämismekanismien, käytön tehostaminen** kehitysrahoituksen lisäämiseksi. Joissakin AKT-valtioissa tai joillakin alueilla EU:n kehitysyhteistyövaroista voisi jakaa suuremman prosenttiosuuden (nykyisten tai) uusien rahoitusvälineiden kautta esimerkiksi yhdistämällä avustuksia ja eurooppalaisten rahoituslaitosten lainoja tai käyttämällä muuta riskinjakomekanismia.
- **EKR:n jouston vahvistaminen** mm. seuraavasti: i) mahdollistetaan **alustavien osuuksien rajoittaminen**, jotta enemmän varoja laitettaisiin syrjään (varauksen) määrärahojen täydentämistä tai erityisille aloille tai erityisiin aloitteisiin myönnettävää rahoitusta varten; ii) erityisten **tukimuotojen** määrittäminen **epävakaisissa tilanteissa, siirtymävaiheessa tai kriisissä oleville maille**; iii) EU:n toimien keskittäminen **ohjelmointivaiheessa strategioihin, jotka liittyvät suoraan nykyisten kumppanimaiden politiikkoihin**.
- **AKT-maiden ja syrjäisimpien alueiden kanssa tehtävän alueellisen yhteistyön edistämisestä** syntyvän lisäarvon asettaminen merentakaisien maiden ja alueiden alueelliseen yhteistyöhön osoitettujen varojen käytön ehdoksi.

5. VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Eriyttämisen osalta nykytilanteen säilyttämistä koskevassa vaihtoehdossa komission hallinnoimalla avulla edistettäisiin edelleen yleisiä tavoitteita, erityisesti köyhyyden vähentämistä, maailmanlaajuisen toiminnan ja näkyvyyden turvin. Tietyissä maissa avun tehokkuus ja vaikuttavuus eivät kuitenkaan olisi optimaalisia, mikä toisaalta johtaisi vähäisempään edistykseen vuosituhannen kehitystavoitteiden saavuttamisessa. Vaihtoehtoisessa ratkaisussa varoja kohdennettaisiin maantieteellisen painotuksen vahvistamisen myötä sinne, missä niitä eniten tarvitaan ja missä ne tuottavat suurimman mahdollisen vaikutuksen ja lisäarvon AKT-valtioille sekä merentakaisille maille ja alueille. EU määritteli pidemmälle edenneiden kumppaneiden kanssa vaihtoehtoisia yhteistyön ja vuoropuhelun muotoja politiikkoja tarkoituksenmukaisesti yhdistelemällä.

Keskittämisen osalta nykytilanteen säilyttämistä koskevassa vaihtoehdossa komission hallinnoimaa apua myönnettäisiin edelleen suhteellisen monille aloille, eikä avun pirstaloitumista koskevaan ongelmaan puututtaisi. Vaihtoehtoisessa ratkaisussa EU:n avun vaikutus paranisi sen myötä, että alakohtaista painotusta vahvistettaisiin ja varoja kohdistettaisiin rajatulle määrälle aloja, mikä lisäisi EU:n kriittistä massaa. Riskiä siitä, että EU:n kansallisen tason näkyvyys vähenisi tietyillä aloilla, olisi lievitettävä tehokkaalla työnjaolla ja lisäämällä koordinoitua suhteessa muihin rahoituslähteisiin.

EU:n jäsenvaltioiden kanssa harjoitettavan koordinoinnin osalta nykytilanteen säilyttämistä koskevan vaihtoehdon mukaan ei puututtaisi avun pirstaloitumisen ongelmaan ja päällekkäisyyksien riskiin. Vaihtoehtoisessa ratkaisussa EU:n avun tuloksellisuutta ja poliittista painoarvoa vahvistettaisiin jakamalla työtä enemmän avunantajien kesken, yhteisohjelmoinnilla ja käyttämällä EU:n erityisrahastoja.

Innovatiivisten rahoitusvälineiden käytön osalta nykytilanteen säilyttämistä koskevassa vaihtoehdossa tuloksellisuus ja vaikuttavuus eivät olisi optimaalisia. Vaihtoehtoisen ratkaisun mukaan EU:n avustusvarojen taloudellista vipuvaikutusta lisättäisiin avustusten ja lainojen yhdistelmällä ja muilla riskinjakomekanismeilla. Myös kriittinen massa kasvaisi erityisesti laajamittaisten hankkeiden myötä.

Jouston osalta vaihtoehdossa, jossa nykytilanne säilytettäisiin, EKR sisältäisi joitakin joustoelementtejä, mutta joissakin tapauksissa väline ei olisi riittävän joustava kumppanien erityisiin tilanteisiin reagoimiseksi. Vaihtoehtoisessa ratkaisussa avun myöntämistä voitaisiin mukauttaa nopeasti muuttuviin olosuhteisiin tai erityistilanteisiin (kuten kriisiin, epävakauten tai siirtymävaiheeseen) reagoimiseksi tai enemmän kannustuimiin perustuvan lähestymistavan toteuttamiseksi. Näin lisättäisiin EU:n avun tuloksellisuutta ja reagointivalmiutta ja kumppanien omavastuullisuutta.

Merentakaisten maiden ja alueiden kanssa tehtävän alueellisen yhteistyön osalta vaihtoehdossa, jossa nykytilanne säilytettäisiin, näiden maiden ja alueiden integroiminen AKT-valtioiden ja syrjäisimpien alueiden kanssa tehtävään alueelliseen yhteistyöhön sekä vuorovaikutus näiden välillä säilyisi vähäisenä. Vaihtoehtoisen ratkaisun mukaan EU:n varojen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta vahvistettaisiin sekä niveltämällä EKR ja EU:n alueellisen yhteistyön varat paremmin toisiinsa että antamalla merentakaisten maiden ja alueiden osallistua AKT-maiden kanssa toteutettaviin alueohjelmiin.

6. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Kun verrataan vaihtoehtojen vaikutuksia valittujen tavoitteiden saavuttamiseen, kunkin tavoitteen osalta voidaan todeta, että **vaihtoehtoinen ratkaisu on nykytilanteen säilyttämistä koskevaa vaihtoehtoa parempi ratkaisu** havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi sekä yleisten ja erityisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaihtoehtoiset ratkaisut ilmentävät paremmin EU:n kehitysyhteistyöpolitiikan tarkistettuja suuntaviivoja sekä EU:n ja merentakaisen maiden ja alueiden suhdetta koskevia uusia linjauksia, joilla EU:n AKT-valtioille sekä merentakaisille maille ja alueille antaman rahoituksen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta lisätään entisestään.

7. SEURANTA JA ARVIOINTI

Komissiolla on jo käytössään koko avustustoimintansa **säännöllistä seuranta ja arviointia** varten järjestelmiä, joita käyttävät sekä sen oma henkilöstö että ulkopuoliset asiantuntijat. Näillä järjestelmillä arvioidaan maakohtaisia strategioita sekä yksittäisiä ohjelmia ja hankkeita. Lisäksi riippumattomille ulkoisille asiantuntijoille on annettu tehtäväksi arvioida EU:n ulkoisia toimia. Komissio suorittaa myös politiikoistaan strategisia arviointeja, joissa käsitellään erilaisia kysymyksiä, kuten ohjelmointia, strategiaa, ala-, alue- tai maakohtaista toimien täytäntöönpanoa tai tiettyä välinettä. **EKR:n osalta** olennaiset tekijät ja EU:n toimien perusta vahvistetaan EKR:n täytäntöönpanoasetuksessa. EU:n apua köyhyyden poistamisen alalla mitataan käyttäen mahdollisuuksien mukaan erityisiä ja mitattavissa olevia indikaattoreita. Erityistä huomiota kiinnitetään edistykseen vuosituhaten kehitystavoitteiden saavuttamisessa.