

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 16/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin avun rahoituksesta AKT-EU-kumppanuussopimuksen mukaisesti ja rahoitustuen myöntämisestä merentakaisille maille ja alueille tehdyn sisäisen sopimuksen hyväksymisestä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen Euroopan unionin avun rahoituksesta AKT-EU-kumppanuussopimuksen mukaisesti ja rahoitustuen myöntämisestä merentakaisille maille ja alueille tehdyn

sisäisen sopimuksen hyväksymisestä (HE 92/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö, lähetystöneuvos Sari Lehtiranta ja yksikön päällikkö Lotta Karlsson, ulkoasiainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Luxembourgin kesäkuussa 2013 tehdyn neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien sisäisen sopimuksen vuosia 2014—2020 koskevaan monivuotiseen rahoituskehikseen perustuvan Euroopan unionin avun rahoituksesta Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) valtioiden ryhmän jäsenten sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen mukaisesti sekä rahoitustuen myöntämisestä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen neljännessä osassa tarkoitetuille merentakaisille maille ja alueille (jäljempänä sisäinen rahoitussopimus).

Sisäisellä rahoitussopimuksella perustetaan uusi, järjestyksessä yhdestoista Euroopan kehitysrahasto (EKR), josta rahoitetaan AKT—EU -

kumppanuussopimuksen, jäljempänä Cotonoun sopimus, puitteissa harjoitettava yhteistyö vuosina 2014—2020. Cotonoun sopimus on Euroopan unionin (EU) ja Saharan eteläpuolisen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden välisen suhteiden perusta. Sopimuksen mukaan EU:n ja AKT-valtioiden välisen yhteistyön päämääränä on AKT-valtioiden taloudellisen, kulttuurisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen rauhan ja turvallisuuden lisäämiseksi sekä vakaan ja demokraattisen poliittisen ympäristön vahvistamiseksi. Cotonoun sopimus sisältää yhteistyön poliittista ulottuvuutta, kehitysyhteistyötä ja kauppaa koskevia määräyksiä.

Eurooppa-neuvosto päätti helmikuussa 2013, että vuosien 2014—2020 yhteistyörahoitusta varten perustetaan uusi, järjestyksessä yhdestoista,

EKR. Sisäisellä rahoitussopimuksella määrätään, että yhdestoista EKR muodostuu jäsenvaltioiden maksuosuuksina kerättävästä 30 506 000 000 euron määrästä sekä eräistä, aikaisemmista EKR:stä yhdenteentoista EKR:ään siirtyvistä varoista. Suomen maksuosuudeksi mainitusta 30 506 000 000 euron määrästä on sopimuksessa määrätty 1,51 % eli yhteensä 460 362 995 euroa.

EU:n jäsenvaltiot sitoutuvat sisäisellä rahoitussopimuksella myös Euroopan investointipankin AKT-valtioille sekä merentakaisille maille ja alueille myöntämien riskipääomaintojen taakaajiksi.

Sopimuksella perustetaan Euroopan komission komitea yhdennentoista EKR:n varojen hoitoa varten, jäljempänä EKR:n komitea. Li-

säksi sopimuksella perustetaan Euroopan investointipankin alaisuuteen investointikehyskomitea. Sopimuksella sovitaan EU:n jäsenvaltioiden äänimäärästä EKR:n komiteassa ja investointikehyskomiteassa, jotka tekevät päätöksensä määräenemmistöllä. AKT-valtioiden kanssa tehtävän kehitysrahoitusyhteistyön lisäksi sopimuksessa sovitaan yhdennentoista EKR:n tukimenojen rahoituksesta sekä merentakaisille maille ja alueille annettavasta tuesta.

Sisäinen rahoitussopimus tulee voimaan sitä päivää seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä, jona viimeinen jäsenvaltio on ilmoittanut hyväksyneensä sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Sisäisen rahoitussopimuksen määräykset kuuluvat kokonaisuudessaan jäsenvaltioiden toimivaltaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Johdanto

Suurin osa maailman köyhimmistä valtioista kuuluu Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren ryhmään, ns. AKT-valtioihin. Ulkoasiainvaliokunta pitää hyvänä, että EU:n kehitysapua on tarkoitus keskittää enenevässä määrin vähiten kehittyneisiin valtioihin ja Saharan eteläpuoliseen Afrikkaan ottaen huomioon, että AKT-valtiot ovat kehitystasoltaan varsin erilaisia. Valiokunta korostaa, että kehitysyhteistyössä on kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota avun tehokkuuteen ja kestävien tulosten aikaansaamiseen. Tämä edellyttää, että myös muiden politiikkojen, erityisesti kauppaa-, maatalous-, investointi- ja veropolitiikka, kehitysvaikutukset huomioidaan. Yksityissektorin osallistumista kehitysmaiden taloussuhteiden vahvistamiseen tulee kannustaa mm. luomalla innovatiivisia yhteistyömahdollisuuksia kehitysyhteistyön avulla.

Cotonoun sopimus ja EPA-sopimukset

Euroopan unionin yhteistyö AKT-valtioiden (79) kanssa perustuu vuonna 2000 tehtyyn Cotonoun sopimukseen. Sopimus on maantieteellisesti laaja-alaisin ja keskeisimpiä välineitä kehittää EU:n kehityspolitiikkaa. Sopimusta tarkastellaan viiden vuoden välein (viimeksi vuonna 2010: E 124/2008 vp). Sopimuksen päämääränä on edistää AKT-valtioiden kestävästä kehitystä, vahvistaa turvallisuutta sekä vakaata ja demokraattista toimintaympäristöä. Suomen kehityspolitiikan keskeiset periaatteet — ihmisoi-keudet, demokratia ja oikeusvaltio — huomioidaan sopimuksessa. Sopimukseen sisältyy mm. mahdollisuus keskeyttää yhteistyö yksittäisten valtioiden kanssa, jos näitä sopimuksen olennaisia osia rikotaan.

Cotonoun sopimukseen sisältyvä markkinoilepääsyä koskeva erityisjärjestely lakkasi vuonna 2007. Sen vuoksi on käyty neuvotteluja Maailman kauppajärjestön (WTO) velvoitteiden mukaisista uudentlaisista talouskumppanuuksista, niin sanotut EPA-sopimukset (Economic Part-

nership Agreement)¹. Sopimukset korvaavat Cotonoun sopimuksen kauppaa koskevat määräykset, ja niillä pyritään AKT-valtioiden integroimiseen maailmantalouteen. Tavoiteltuun laajaan EPA-sopimukseen (kauppa, palvelut, henkisen omaisuuden suoja, investoinnit, kilpailu, kuluttajansuoja, julkiset hankinnat ja kestävä kehitys) on päästy kuitenkin vain Karibian maiden ryhmän kanssa. Länsi-Afrikan, Eteläisen Afrikan yhteisön (SADC) ja Itä-Afrikan yhteisön (EAC) kanssa on saatu aikaan vain tavarakaupan ja kehitysyhteistyön kattavat sopimukset. Itäisen ja eteläisen Afrikan valtiot (ESA) ovat neuvottelleet ns. väliaikaisen EPA:n (tavara-kauppa) ja ilmoittaneet samalla, että ne eivät ole tällä hetkellä kiinnostuneita neuvottelemaan täysimääräistä sopimusta. Keski-Afrikan ryhmän neuvottelut ovat pysähdyksissä, vain Kamerun on ratifioinut kahdenvälisesti EU:n väliaikaisen EPA-esityksen ja aloittanut sen toimeenpanon. Tyynenmeren ryhmän kanssa neuvottelut ovat kesken, mutta Fidži on aloittanut väliaikaisen EPA-sopimuksen toimeenpanon. Neuvottelut EPA-sopimuksista eivät ole edenneet suunnitellusti. Ulkoasiainvaliokunta on useaan otteeseen kiirehtinyt neuvottelujen etenemistä ja korostanut joustavuutta ja kehitysmaiden näkökohtien huomioimista.

Cotonoun sopimuksen rahoitus: Euroopan kehitysrahasto

Cotonoun sopimuksen mukaista yhteistyötä on rahoitettu Euroopan kehitysrahastosta (EKR). Myös EPA-sopimukset kuuluvat rahoituksen piiriin (esim. kauppaa tukevat ns. "aid for trade"-hankkeet, ja Cotonoun sopimuksen ehdot pätevät EPA-rahoitukseen.

Eurooppa-neuvosto päätti helmikuussa 2013, että vuosien 2014—2020 yhteistyörahoitusta varten perustetaan uusi EKR. EKR:lle on varattu nimike yhteisön talousarviossa vuodesta 1993

lähtien, mutta se ei edelleenkaan kuulu yhteisön yleiseen talousarvioon. Valiokunta pitää poikkeuksellisenä, että AKT-maiden taloudellisesti merkittävä kehitysyhteistyö on edelleen EU:n talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahaston kautta maksettavat tuet ovat noin 30 prosenttia kaikista EU:n ulkoisista tuista. AKT-valtioille suunnattavan tuen sisällyttämisestä EU:n budjettiin ja erillisestä rahastosta luopumisesta on keskusteltu EU:ssa vuosikymmenien ajan. Nyt keskustelu budjetisoinnista on siirretty Cotonoun sopimuksen voimassaolon päättymiseen eli vuoteen 2020. Valiokunta on painottanut, että EU:n kehitysyhteistyön hallinnointia tulisi keskittää ja johdonmukaistaa. Yhtenäinen talousarvio auttaisi luomaan kokonaiskuvan EU:n kehitysyhteistyöpolitiikasta niin rahoituksen määrän kuin maantieteellisen jakautumisenkin suhteen. Valiokunta kiirehtii kehitysmaiden yhdenmukaisen kohtelun ja varojen hallinnoinnin avoimuuden kehittämistä.

Käsiteltävänä olevan esityksen tavoitteena on hyväksyä sisäinen rahoitussopimus, jolla perustetaan yhdestoista EKR. Rahasto tulee toimintakykyiseksi, kun kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sopimuksen. Vuoden 2014 aikana toimintaa rahoitetaan väliaikaisratkaisulla. Kasvua edelliseen EKR:ään on kaksi prosenttia, koska rahoitusajanjakso pitenee yhdellä vuodella. EKR muodostuu jäsenvaltioiden maksuosuuksina kerättävästä 30 506 000 000 euron määrästä sekä aikaisemmista rahastoista siirtävistä varoista. Tästä kokonaissummasta 29 089 000 000 euroa osoitetaan AKT-valtioille, 364 500 000 euroa merentakaisille maille ja alueille ja 1 052 500 000 euroa komissiolle tukimenoihin koskien EKR:n ohjelmasuunnittelua ja toteutusta. Valiokunta ei pidä hyvänä, että komission hallintomenot (alle 6 %) ovat nousseet, mutta toteaa, että ne jäävät edelleen yleisen kv. järjestöjen tason alapuolelle, joka on saadun selvityksen mukaan noin 8—10 prosenttia. Suomen maksuosuudeksi mainitusta 30 506 000 000 euron määrästä on sopimuksessa määrätty 1,51 prosenttia eli yhteensä 460 362 995 euroa seuraavan seitsemän vuoden aikana.

¹ Neuvotteluryhmiä on seitsemän: Karibian neuvotteluryhmä (CARIFORUM), Keski-Afrikka, Länsi-Afrikka, itäisen ja eteläisen Afrikan valtiot, Itä-Afrikan yhteisö, Eteläisen Afrikan kehitysyhteisö sekä Tyynimeri.

EU:n jäsenvaltiot sitoutuvat sisäisellä rahoitussopimuksella myös Euroopan investointipankin AKT-valtioille sekä merentakaisille maille ja alueille myöntämien riskipääomaintojen taakaajiksi.

Sopimuksen toimeenpanosta

Sopimuksella perustettavassa EKR-komiteassa käsitellään maaohjelmat ja niitä täsmentävät monivuotiset suunnitelmat, ja jäsenmaat hyväksyvät asiakirjat komission esityksen pohjalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu rahoitus- ja investointikomiteoissa aktiivisesti sopimuksella rahoitettavan toiminnan sisällön kehittämiseen ja valvontaan.

Suomalaiset yritykset, julkiset laitokset ja luonnolliset henkilöt voivat osallistua yhdennestötoista EKR:stä rahoitettavien hankkeiden tarjouskilpailuihin, joiden yhteisarvo on miljardeja euroja. Myös kansalaisjärjestöt voivat saada sopimuksen mukaista rahoitustukea maa- ja alueohjelmissa sovittujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että ulkoasiainministeriö on aktiivisesti yhteydessä

komissioon ja Euroopan Investointipankkiin, jotta hankkeiden tarjouskilpailuista ja niihin liittyvistä menettelytavoista saadaan ajoissa ja riittävästi tietoa EKR:n tuomien taloudellisten mahdollisuuksien hyödyntämiseksi myös Suomessa.

Sisäisen rahoitussopimuksen kaikki määräykset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja sopimus voidaan hallituksen esityksen mukaisesti hyväksyä äänen enemmistöllä. Asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa ulkoasiainvaliokunnalla ei ole ollut huomauttamista valioneuvoston linjaan (E 136/2011 vp, U 26/2012 vp). Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps
vpj. Pertti Salolainen /kok
jäs. Jörn Donner /r
Timo Heinonen /kok
Ilkka Kanerva /kok
Ilkka Kantola /sd
Annika Lapintie /vas

Maria Lohela /ps
Tom Packalén /ps
Aila Paloniemi /kesk
Juha Sipilä /kesk
Jutta Urpilainen /sd
Ben Zyskowiec /kok
vjäs. Seppo Kääriäinen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.