



## KEHITYSPOLITIIKAN YLEISKATSAUS

Kehityspolitiikka on yksi Euroopan unionin ulkoisen toiminnan avainaloista. Sen tavoitteita ovat köyhyyden poistaminen, kestävä kasvun edistäminen, ihmisoikeuksien ja demokratian puolustaminen, sukupuolten tasa-arvon edistäminen sekä ympäristö- ja ilmastohaasteisiin vastaaminen. EU toimii maailmanlaajuisesti ja on maailman suurin kehitysavun antaja. Yhteistyö EU:n jäsenvaltioiden kanssa ja Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030:n mukainen toiminta ovat avainasemassa avun tehokkaassa toimittamisessa.

### OIKEUSPERUSTA

- [Euroopan unionista tehdyn sopimuksen](#) (SEU) 21 artiklan 1 kohta: unionin kehitysyhteistyön yleinen valtuutus ja perusperiaatteet
- [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) (SEUT) 4 artiklan 4 kohta ja 208–211 artikla
- SEUT:n 312–316 artikla: talousarvioasiat
- [Cotonoun sopimus](#) (AKT-valtiot) ja erilaiset kahdenväliset assosiaatiosopimukset (SEUT:n 217 artikla): erityiset yhteistyösopimukset

### POLIITTINEN KEHYS

Euroopan unioni tukee kehitysmaita edistämällä kestävä kehitystä. Pitkän aikavälin tavoitteena on köyhyyden poistaminen, joka on ollut keskeinen päämäärä EU:n ulkopolitiikassa siitä asti, kun [Euroopan kehitysrahasto](#) (EKR) perustettiin Rooman sopimuksella vuonna 1957. EKR kattoi entiset siirtomaat Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) alueella. Tällä hetkellä EU toimii yhdessä noin 160 maan kanssa eri puolilla maailmaa ja keskittyy erityisesti AKT-maihin, EU:n jäseniksi pyrkiviin maihin, EU:n itäisiin ja eteläisiin naapurimaihin, Aasiaan ja Latinalaiseen Amerikkaan.

Unioni ja sen jäsenvaltiot ovat yhdessä [maailman johtava avunantaja](#). Ne antoivat 74,4 miljardia euroa virallista kehitysapua vuonna 2018. Kehitysyhteistyö kuuluu jaettuun EU:n toimivaltaan: Unioni pystyy toteuttamaan yhteistä kehitysyhteistyöpolitiikkaa, kunhan se ei estä jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa tällä alalla. Yhteistyö on niin tiivistä, että jäsenvaltioiden kehitysvirastot usein panevat täytäntöön EU:n rahoittamia ohjelmia.

EU on ottanut johtoaseman kansainvälisesti politiikan johdonmukaisuudessa, ja se pyrkii ottamaan huomioon kehitystavoitteet kaikissa toimintapolitiikoissaan, jotka vaikuttavat kehitysmaihin. Tätä varten se antoi vuonna 2005 poliittisen



sitoumuksen ”Kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuus”. Vuonna 2009 tämä strategia jaettiin viiteen osa-alueeseen: 1) kauppa ja rahoitus, 2) ilmastonmuutoksen torjunta, 3) maailmanlaajuisen elintarviketurvan varmistaminen, 4) maahanmuuton hyödyntäminen kehityspolitiikassa sekä 5) turvallisuuden ja kehityksen välisten yhteyksien ja synergioiden tehostaminen maailmanlaajuisen rauhanrakentamishjelman puitteissa. Komissio julkaisee joka toinen vuosi kertomuksen, jossa kuvataan unionin edistymistä kehitykseen vaikuttavien politiikkojen johdonmukaisuuden alalla. [Viimeisin kertomus](#) julkaistiin tammikuussa 2019.

Kehitysapu on rajallinen resurssi. Tästä syystä EU on sitoutunut avun tuloksellisuuteen ja edistää läheisiä suhteita kumppanimaiden kanssa kehitysyhteistyön ohjelmoinnissa ja toteuttamisessa. Unionin kehityspolitiikan työnjakoa koskevat menettelysäännöt vuodelta 2007 ja avun tuloksellisuutta koskeva toimintakehys vuodelta 2011 hyväksyttiin tätä silmällä pitäen. Nämä toimet ovat sopusoinnussa niiden kansainvälisten toimien kanssa, joita on toteutettu OECD:n vuonna 2005 hyväksymän Pariisin julistuksen perusteella. Siinä korostetaan kehitysavun omavastuullisuutta, yhdenmukaistamista, yhteensovittamista, tuloksia ja keskinäistä vastuuta. Avun tuloksellisuutta koskevaa toimintakehystä on tarkistettu kahdesti: Accran toimintasuunnitelmassa (2008) ja tehokasta kehitysyhteistyötä koskevassa Busanin kumppanuudessa (2011).

#### **A. YK:n kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelma**

EU osallistui aktiivisesti YK:n [kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintaohjelman](#) laatimiseen. Siinä vahvistetaan uusi maailmanlaajuinen malli köyhyyden poistamiseksi ja kestävän kehityksen saavuttamiseksi. Se hyväksyttiin New Yorkissa syyskuussa 2015 ja on jatkoa vuosituhannen kehitystavoitteille (MDG). Siinä on 17 uutta kestävän kehityksen tavoitetta (SDG), jotka keskittyvät talouteen, yhteiskuntaan, ympäristöön ja hallintotapaan liittyviin tavoitteisiin, jotka on määrä saavuttaa vuoteen 2030 mennessä. EU ja sen jäsenvaltiot esittivät yhteisen yhteenvedon Yhdistyneiden kansakuntien korkean tason poliittiselle foorumille ensimmäistä kertaa syyskuussa 2019. Asiakirjassa keskityttiin EU:n toimiin Agenda 2030 -toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi, ja se laaditaan neljän vuoden välein.

#### **B. Uusi kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus ja EU:n muutossuunnitelma**

Sen jälkeen, kun EU hyväksyi Agenda 2030 -toimintaohjelman, se pääsi sopimukseen vuoden 2005 [kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen](#) tarkistetusta versiosta, joka tukeutuu vuosituhannen kehitystavoitteisiin. Uudessa konsensuksessa esitetään keskeiset periaatteet ja strategia kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ne ohjaavat EU:n ja sen jäsenvaltioiden kehityspolitiikkaa seuraavien 15 vuoden aikana niiden sisäisissä ja ulkoisissa toimissa. Köyhyyden poistaminen on yhä Euroopan kehitysyhteistyöpolitiikan ensisijainen tavoite. Euroopan parlamentin puhemies, Maltan pääministeri EU:n neuvoston ja jäsenvaltioiden puolesta, komission puheenjohtaja ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja / komission varapuheenjohtaja allekirjoittivat konsensuksen 7. kesäkuuta 2017.



Sisäisenä toimenä komissio antoi marraskuussa 2016 tiedonannon ”Seuraavat toimet Euroopan kestäväen tulevaisuuden varmistamiseksi”, jossa sovitetaan kestäväen kehityksen tavoitteet unionin toimintapolitiikan puitteisiin ja EU:n tämänhetkisiin painopisteisiin. Jos katsotaan tilannetta EU:n rajojen ulkopuolella, unioni on sitoutunut uudelleen tavoitteeseen käyttää kehitysapuun 0,7 prosenttia bruttokansantulostaan Addis Abeban toimintaohjelman (hyväksytty heinäkuussa 2015) sitoumusten mukaisesti. Se on perusta, jota tarvitaan Agenda 2030:n panemiseksi täytäntöön.

Lisäksi EU:n kehitysyhteistyöpolitiikka nykyisellä ohjelmakaudella 2014-2020 seuraa [EU:n muutossuunnitelmaa](#). Neuvosto hyväksyi tämän suunnitelman toukokuussa 2012 EU:n kehityspolitiikan vaikutuksen lisäämiseksi. Siinä kehityspolitiikan keskeisiksi osatekijöiksi määritellään ”ihmisoikeuksien, demokratian, oikeusvaltion ja hyvän hallintotavan edistäminen” sekä ”osallistuva ja kestävä kasvu”. Samoin todetaan, että EU:n apua olisi ohjattava ”sitä eniten tarvitseville maille”, mukaan lukien epävakaaat valtiot ja vähiten kehittyneet maat. Eriyttäminen on uusi periaate, jonka mukaan avun määrä ja välineet voidaan sovittaa kunkin maan erityistarpeiden ja sen hallinnon suorituskyvyn mukaan.

### C. Oikeudellinen ja taloudellinen toimintakehys

Unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineet (ks. jäljempänä taulukko 1) saattavat muuttua uudesta vuosia 2021-2028 koskevasta EU:n monivuotisesta rahoituskehuksesta käytävien neuvottelujen seurauksena (ks. erillinen faktatietojen luku 1.4.3), jotka aloitettiin vuonna 2018 ja jotka on tarkoitus saattaa päätökseen vuoden 2019 lopussa tai vuoden 2020 alussa. Komissio esitti kesäkuussa 2018 naapuruuspolitiikan, kehitysyhteistyön ja kansainvälisen yhteistyön rahoitusvälinettä koskevan ehdotuksen, joka sulautti yhteen suurimman osan nykyisistä välineistä. Parlamentti vahvisti kantansa maaliskuussa 2019, ja neuvosto vahvistaa omansa ennen vuoden 2019 loppua. Ne käyttävät yhdessä lainsäädäntövaltaa tässä asiassa.

### D. Ulkoisen toiminnan tärkeimmät rahoitusvälineet

Taulukko 1: EU:n ulkoisen toiminnan rahoitusvälineet  
(monivuotinen rahoituskehys 2014-2020)

Väline	Kohde	Tukimuoto	Talousarvio
Kehitysyhteistyön rahoitusväline (DCI)	Latinalainen Amerikka, Aasia, Keski-Aasia, Persianlahden alue, Etelä-Afrikka + globaali aihekohtainen tuki	maan-tieteellinen ja aihekohtainen	19,7 miljardia euroa
Euroopan naapuruusväline (ENI)	16 naapuruusmaata, Venäjä (alueellinen ja rajat ylittävä yhteistyö)	maan-tieteellinen	15,4 miljardia euroa
Liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA)	Balkanin maat ja Turkki	maan-tieteellinen	11,7 miljardia euroa
Kumppanuusväline	teollisuusmaat	maan-tieteellinen	955 miljoonaa euroa
Grönlannin väline	Grönlanti	maan-tieteellinen	184 miljoonaa euroa



Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline (EIDHR)	demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen	aihekohtainen	1,3 miljardia euroa
Vakautta ja rauhaa edistävä väline (IcSP)	poliittinen vakaus ja rauhanrakennus	aihekohtainen	2,3 miljardia euroa
Väline ydinturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä varten (INSC)	ydinturvallisuus	aihekohtainen	225 miljoonaa euroa
Talousarvion ulkopuolinen tuki			
Euroopan kehitysrahasto (EKR)	AKT-valtiot sekä merentakaiset maat ja alueet	maan- tieteellinen	29,1 miljardia euroa

Näistä välineistä kaksi on kooltaan ja kohteeltaan erityisen merkittäviä kehitysyhteistyön kannalta:

Kehitysyhteistyön rahoitusväline (DCI) on yksi unionin talousarvion merkittävimmistä kehitysrahoituksen lähteistä. Se kattaa kehitysyhteistyön Latinalaisen Amerikan, tiettyjen Lähi-idän maiden, Etelä-Afrikan sekä Keski-, Itä-, Etelä- ja Kaakkois-Aasian kanssa. Kehitysyhteistyön rahoitusvälineessä on myös kaksi aihekohtaista ohjelmaa, jotka kattavat kaikki kehitysmaat: globaaleja julkishyödykkeitä ja haasteita koskeva ohjelma, johon on varattu 5,1 miljardia euroa, ja kansalaisjärjestöjä ja paikallisviranomaisia koskeva ohjelma, jonka määrärahat ovat 1,9 miljardia euroa. Kehitysyhteistyön rahoitusvälineen tärkeimpiä uusia piirteitä kaudella 2014-2020 on eriyttämisen periaate. Yhteensä 16 keskitulotason maata ei voi enää saada avustuksina annettavaa kahdenvälistä EU-rahoitusta, mutta ne voivat edelleen kuulua alueellisen ja aihekohtaisen yhteistyön piiriin. Neuvoston ja parlamentin välillä käytyjen neuvottelujen jälkeen viisi keskitulotason maata (Ecuador, Etelä-Afrikka, Kolumbia, Kuuba ja Peru) katsotaan poikkeustapauksiksi, joiden kanssa voidaan vielä tehdä yhteistyötä. Turkmenistan ja Irak, joista on tullut ylemmän keskitulotason maita, saavat myös edelleen poikkeuksellisesti kahdenvälistä tukea.

Euroopan kehitysrahasto (EKR) on unionin vanhin ja suurin kehityspoliittinen väline. EKR ei ole osa EU:n talousarviota. Se toimii Cotonoun sopimuksen puitteissa ja kattaa yhteistyön AKT-valtioiden sekä unionin merentakaisen maiden ja alueiden kanssa. Sen tärkeimmät rahoitusalat ovat taloudellinen kehitys, sosiaalinen ja inhimillinen kehitys sekä alueellinen yhteistyö ja yhdentyminen. Yhdennentoista EKR:n määrärahat ovat 29,1 miljardia euroa, joista 24,3 miljardia euroa on varattu kansalliseen ja alueelliseen yhteistyöhön, 3,6 miljardia euroa AKT-valtioiden sisäiseen yhteistyöhön ja 1,1 miljardia euroa AKT-investointikehykseen. Rahoitus myönnetään säännöllisesti tarkistettavissa ohjelmissa, joiden yhteydessä kumppanimaat voivat osallistua yhteistyön prioriteettien ja hankkeiden määrittelyyn. Cotonoun sopimus päättyy vuonna 2020, ja neuvottelut tulevista suhteista Euroopan unionin ja AKT-maiden välillä alkoivat lokakuun alussa 2018, ja ne olisi saatava päätökseen ennen sopimuksen voimassaolon päättymistä.



## EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

- Oikeudellinen kehys: SEUT:n 209 artiklassa määrätään, että Euroopan parlamentti ja neuvosto ”hyväksyvät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen kehitysyhteistyöpolitiikan toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet”. Toimielimet ovat siis yhdenvertaisessa asemassa, ja kehityspolitiikka on yksi harvoista ulkoisen toiminnan aloista, joilla parlamentilla on tällaista toimivaltaa. Neuvottelut unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineitä ja erityisesti kehitysyhteistyön rahoitusvälinettä koskevasta asetuksesta ovat korostaneet parlamentin merkitystä toisena lainsäätäjänä ja johtaneet uudelleenjärjestelyihin parlamentaarisen valvonnan lisäämiseksi. Vuonna 2014 komissio ja parlamentin kehitysvaliokunta kävivät ensimmäistä kertaa strategista vuoropuhelua, jolloin parlamentti pystyi osallistumaan päätöksentekoon kehitysyhteistyön rahoitusvälineen ohjelma-asiakirjoista.
- Täytäntöönpanon parlamentaarinen valvonta: Parlamentilla on oikeus kyseenalaistaa komission toiminta ja jopa vastustaa täytäntöönpanopäätöksiä, jos se katsoo, että ehdotukset edistävät muita kuin kehityspoliittisia tavoitteita (kuten kauppaa tai terrorismin torjuntaa) tai että komissio ylittää toimivaltansa. Parlamentti valvoo toimintaa myös keskustelemalla säännöllisesti komission kanssa kehityspoliittisista toimista sekä virallisesti että epävirallisesti. Kehitystyötä ja kansainvälistä yhteistyötä koskevien välineiden [väliarviointi](#) tehtiin 2017–2018. Parlamentti aloitti tämän uudelleentarkastelun komission kanssa käydyn strategisen vuoropuhelun puitteissa. Parlamentti valvoo Euroopan kehitysrahastoa kehitysvaliokuntansa harjoittaman EKR:n ohjelma-asiakirjojen poliittisen valvonnan kautta sekä AKT:n ja EU:n yhteisen parlamentaarisen edustajakokouksen välityksellä.
- Budjettivalta: Lissabonin sopimuksen mukaan parlamentti ja neuvosto käyttävät yhdessä unionin budjettivaltaa. Neuvostolla on edelleen ensisijainen päätösvalta seitsenvuotisen rahoituskehysten vahvistamisessa, vaikka se edellyttää myös parlamentin hyväksyntää (SEUT:n 312 artikla). Vuotuinen talousarvio vahvistetaan SEUT:n 314 artiklan mukaisesti noudattaen menettelyä, johon kuuluu yksi parlamentin ja yksi neuvoston käsittely. Näiden käsittelyjen jälkeen parlamentti joko hyväksyy tai hylkää talousarvion. Kansainvälisen yhteistyön alalla parlamentin kehitysvaliokunta seuraa talousarvion käsittelyä ja tekee konkreettisia ehdotuksia sen toimivaltaan kuuluvien budjettikohtien osalta. Parlamentilla ei kuitenkaan ole virallista budjettivaltaa EKR:n suhteen, sillä sen määrärahoista ja niiden jakautumisesta päätetään hallitustenvälisesti neuvoston ja komission kesken ja parlamentilla on vain neuvoa-antava rooli. Parlamentilla on lisäksi oikeus myöntää vastuuvapaus komissiolle sekä EU:n talousarvion että EKR:n osalta.

Gonzalo Urbina Treviño  
11/2019

