

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Prism – rajanylittävät aloitteet”
(yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä)**

(2001/C 116/02)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 28. tammikuuta 1999 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti laatia lausunnon aiheesta ”Prism – rajanylittävät aloitteet” (yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 27. syyskuuta 2000. Esittelijä oli Henri Malosse.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 29. ja 30. marraskuuta 2000 pitämässään 377. täysistunnossa (marraskuun 29. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. TSK:n yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän Prism-hanke

1.1. Talous- ja sosiaalikomiteassa toimiva yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä käynnisti vuonna 1999 Euroopan laajuisen Prism-tutkimuksen (Progress Report ”Initiatives in the Single market”) aloitteista, joita valtion- ja paikallishallinnon viranomaiset sekä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijat ovat tehneet vastatakseen yhtenäismarkkinoiden uusiin haasteisiin (euro, kilpailun koventuminen, uudet yhteistyöalat, tiedotuksen ja viestinnän esteet jne.).

1.2. Yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä on asettanut Prism-hankkeelle seuraavat tavoitteet:

- innovatiivisen alhaalta ylöspäin suuntautuvan lähestymistavan kehittäminen yhtenäismarkkinoille täydentämään yhteisön perinteistä ylhäältä alaspäin suuntautuvaa lähestymistapaa
- parhaiden toimintatapojen esille tuominen ja tunnetuksi tekeminen
- tältä pohjalta tehtävä sellaisten Euroopan unionin poliittisten ja lainsäädännöllisten aloitteiden luettelointi, joilla edistetään, täydennetään ja kehitetään kyseisiä aloitteita
- TSK:n omaleimaisen ja toiminnallisen panoksen varmistaminen yhtenäismarkkinoista ja Internetistä käytävässä keskustelussa: tämä on TSK:n oma aloite muiden aloitteiden joukossa
- TSK:n aseman vahvistaminen välittäjänä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden ja EU:n toimielinten välillä.

1.3. TSK:n yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän mukaan kyseiset, suoraan yhtenäismarkkinoille sopeutumiseen liittyvät aloitteet voidaan jakaa neljään ryhmään:

A. Tiedotus ja tuki

- käyttäjille suunnattu toimintaa koskeva tiedotus (julkaisut, keskustelutilaisuudet, Internet, koulutus, viestimet)
- yhtenäismarkkinoiden tilanteen kohdennettu arviointi (kyselyt, tutkimukset, viestimet).

B. Ongelmanratkaisumenettelyt

- sovittelu esteiden ja ongelmien ilmaannuttua (toiminta valtiollisella, valtioiden välisellä ja yhteisön tasolla, suorat neuvottelut ratkaisujen löytämiseksi ongelmiin).

C. Kumppanuus

- avoimuutta lisäävät kumppanuussuhteet Euroopan tasolla (kumppanuus-, vaihto- ja yhteistyöohjelmat, sopimukset, yhteenliittymät)
- resurssien yhdistäminen kilpailukykyyn vahvistamiseksi (keskukset, sponsorointi, pk-yritysten yhteenliittymät, kielipalvelut).

D. Sopimukset ja menettelytapasäännöt

- hallintomenettelyjen yksinkertaistaminen (yhden luokun periaate, vastavuoroinen tunnustaminen, toimintaohjeet)

- julkisuus kuvan kohentaminen kilpailukykyyn parantamiseksi (kelpoisuus, sertifiointi, alkuperänimitykset, merkin-
nät, todistukset, peruskirjat).

2. Valmisteluryhmän ”Prism – rajanylittävät aloitteet” työohjelma

2.1. Prism-hanketta varten on tehty aloite, jolla pyritään erittelemään rajaseutujen parhaimpien toimintatapojen osatekijät. Samalla on käynnistetty toimia kansallisen ja alueellisen tason parhaiden käytäntöjen tunnistamiseksi. Onkin tarpeen määrittää tarkkaan, minkä tyyppisiä rajaseutualoitteita voidaan esittää. Tämän takia olisi syytä analysoida ensin rajaseutujen uudet ongelmat.

2.1.1. Tarkoitusta varten järjestettiin Brysselissä 21. huhtikuuta 1999 pidetyn yleisen kuulemistilaisuuden jälkeen 15. marraskuuta 1999 toinen kuulemistilaisuus Triestessä. Tilaisuudessa kävivät selkeästi ilmi toiminnan rajoitukset (parhaiden aloitteiden valikoinnin vaikeus, vastakkaiset näkemykset aloitteiden laadusta) sekä lukuisat esteet, joita on unionin ulkopuolisten maiden raja-alueilla. Kuulemistilaisuuden jälkeen päätettiin, että työskentelyn pohjaksi valitaan tietty joukko kriteerejä, joiden avulla voidaan parantaa rajanylittävien aloitteiden vaikutusten laadun arviointia ja antaa suosituksia parhaiden toimintatapojen levittämiseksi. Luxemburgissa järjestetyn kuulemistilaisuuden tavoitteena oli saada hyväksyntä tälle uudelle lähestymistavalle, joka perustuu tarkkaan määritellyille kriteereille.

2.1.2. Luxemburgissa 21. heinäkuuta 2000 Saarín, Rheinland-Pfalzin, Lorrainen, Luxemburgin, Wallonian ja Belgian saksankielisten alueiden muodostaman suuralueen talous- ja sosiaalineuvoston suojeluksessa järjestetty kuulemistilaisuus onnistui erinomaisesti. Tilaisuudessa arvioitiin useita jo päätökseen saatuja ja vielä kesken olevia aloitteita ennalta määritelyjen kriteerien pohjalta. Siinä esiteltiin aloitteita, jotka voitaisiin lukea niiden parhaiden toimintatapojen joukkoon, joita kannattaa levittää ja joita yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä voi hyödyntää töissään. Osa aloitteista on vaikuttanut tässä lausunnossa esitettäviin ehdotuksiin. Tilaisuudessa vahvistettiin myös menetelmä parhaiden aloitteiden onnistumiseen vaikuttavien osatekijöiden luettelomiseksi, mahdollisten epäonnistumisten syiden erittelemiseksi ja levittämiskeinoja koskevien ehdotusten tekemiseksi. Tältä pohjalta myös valmisteluryhmä voi antaa suosituksia niistä yhteisön ohjelmista, joita voidaan hyödyntää rajanylittävän yhteistyön alalla ja joiden avulla voidaan kehittää myös yhteisön ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Näistä on mainittava erityisesti Interreg-ohjelma, joka tarjoaa teknisen ja rahoituksellisen viitekehyksen.

2.2. Korostettakoon, että aihe liittyy komitean esikuva-analysistä antamassaan lausunnossa⁽¹⁾ esittämiin ehdotuksiin. Lausunnossa suositeltiin alueellista lähestymistapaa, jota pidetään kansallista näkökulmaa parempana. Komission soveltaman kansallisen lähestymistavan tulokset ovat olleet toistaiseksi melko vaatimattomia. Menetelmä julkistettiin kuitenkin juhlallisesti Lissabonissa maaliskuussa 2000 pidetyssä Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa, jossa esikuva-analyysi nostettiin Euroopan unionin uusien tärkeimpien työmenetelmien joukkoon. Yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän Prism-aloite kuuluu tähän samaan yhteyteen: sillä pyritään edistämään esikuva-analyysiin keskittyvää uutta lähestymistapaa yhtenäismarkkina-asioissa. Kyseinen lähestymistapa perustuu ennemminkin metodien kuin esimerkkien erittelyyn, ja sen avulla on päästy merkittäviin ja kestäviin tuloksiin.

3. Rajaseutujen ongelmien analysointi

3.1. Historiallista taustaa raja-alueiden ongelmille

3.1.1. Nykyiset rajat ovat tulosta kansallisvaltioiden syntyemisestä 1800-luvulla. Hankalista liikennejärjestelyistä huolimatta rajaseuduilla liikuttiin ahkeraan, ja niillä tapahtui henkilövaihtoa sekä vaihtoa kulttuurin ja talouden alalla. Eurooppaan tuleva muukalainen huomaa heti esim. Välimeren alueen, Reinin ja Tonavan alueen, Flanderin ja Balkanin alueen arkkitehtonisen ja kulttuurisen samankaltaisuuden. Hallinnollisten rajojen vetäminen ja erityisesti kansallisuuden käsitteeseen perustuvien valtioiden syntyminen rikkoivat vähitellen näiden alueiden maantieteellisen ja kulttuurisen yhteyden ja tekivät niistä, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, erillisiä alueita, joista tuli usein toistensa vihollisia tai jotka elivät täysin eristyksissä toisistaan.

3.1.2. Yksi 1900-luvun lopulle ominaisista ilmiöistä on rajojen ja niiden olemassaolon ristiriitaisuus: talous- ja kauppa-
virtoja valvotaan koko ajan tarkemmin, mutta toisaalta ollaan muodostamassa laajaa taloudellista ja poliittista aluetta, mikä merkitsee rajojen poistamista tuhansien kilometrien matkalta. Tämä on ongelmallista sekä rajaseutualueiden identiteetin että niiden tulevaisuuden kannalta.

⁽¹⁾ Lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Esikuva-analyysi – Väline taloudellisten toimijoiden ja viranomaisten käyttöön” (KOM(97) 153 lopull.), EYVL C 296, 29.9.1997, s. 8.

3.1.3. Eurooppaa on rakennettu viisikymmentä vuotta, mutta vieläkään ei ole onnistuttu täysin poistamaan kansallisten valtioiden synnyn ja rajojen vetämisen jättämiä jälkiä. Vaikka ihmiset, tavarat, palvelut ja pääomat liikkuvat vapaasti (joskaan vapaus ei ole vielä täydellistä), on myönnettävä, että kansalliset näkökohdat menevät vielä selvästi raja-alueen käsitteen edelle. Vaikka rajat eivät enää muodosta fyysistä estettä, ne ovat piirtyneet vahvasti mieliin muun muassa käyttäytymiskaavojen ja tottumusten kautta. Euroopan unionin tulisikin pohtia, ovatko eurooppalaisen yhteistyöalueen uudelleenmuodostamiseen kehitetyt välineet asianmukaisia.

3.1.4. Rajat olivat/ovat tulosta valtioiden välisestä jaosta. Raja-alueille on kuitenkin ominaista maantieteellinen läheisyys. Mutta mikä on alueiden läheisyyden merkitys? Ratkaisuvana etuna ovat nykypäivänä useimmiten nopeat toimitusajat, jotka riippuvat tuotantokoneiston joustavuudesta. Kansallisten rakenteiden ja menettelyiden vastavuoroinen tunnustaminen muodostaa maantieteelliselle läheisyydelle esteitä, joiden purkamiseen tarvitaan asiantuntija-apua.

3.1.4.1. Yhtenäismarkkinoiden ongelmana on alueiden rajojen hahmottaminen. Entiset rajat ovat jättäneet jälkiä raja-alueiden talouteen. Esimerkiksi työntekijöiden päivittäinen liikkuminen on yksi rajanylittävien alueiden talouselämän näkyvistä tunnusmerkeistä. Vaikuttaa siltä, että rajanylittävä työntekijöiden vaihto lisää alueiden suoritus- ja kilpailukykyä.

3.1.5. Eristäytymispolitiikka on aikansa elänyt. Jos jaot häviävät, on keksittävä uudenlaisia yhteyksien luomismuotoja. Tämä on haaste, johon raja-alueiden on vastattava yhtenäismarkkinoilla. Toisaalta, onko järkevää kehittää lähentymismenetelmiä ja -rakenteita, jos kansallisten valtioiden rakenteet ja toiminta vain ylläpitävät ja joskus jopa syventävät eroja?

3.2. Perinteiset teoriat raja-alueiden epäkohdista

3.2.1. Taloustieteen teoksissa rajat nähdään usein keinotekoisina markkina-alueiden vääristäjinä, jotka yleensä jarruttavat

talouskehitystä investointikustannusten toiminnan ja lisääntymisen takia.

3.2.2. Kun asiaa tarkastellaan puhtaasti taloudelliselta kannalta, fyysisten tai "näkymättömien" rajojen ylläpitäminen hidastaa talouskehitystä. Tärkeässä asemassa ovat näkymättömät esteet: kielet, käytösmallit, hallinnon asenteet, kulttuuriset ongelmat jne. Näillä "näkymättömillä esteillä" selitetään yhä useammin se, että rajattoman Euroopan unionin sisällä on edelleenkin raja-alueita.

3.2.3. Yksi Triestessä järjestetyn kuulemistilaisuuden tärkeitä opetuksia oli se, että Euroopan unionin todettiin muodostavan ohjelmiansa ja rahoituksensa kautta ainoan todellisen vastapainon hajaantumiselle ja pirstaloitumiselle. Valitettavasti näyttää siltä, että ohjelmat ovat lisänneet yhteistyöntoimintaa rahallisten etujen takia ennemminkin kuin synnyttäneet todellista halua paikallistason kumppanuussuhteisiin. Lisäksi yhteisön toiminta näyttää hyvin vaatimattomalta verrattuna todellisten rajojen ja näkymättömien esteiden painoarvoon.

3.2.4. Luxemburgin kuulemistilaisuus oli hyvin tavallisuudesta poikkeava, ja siinä tuli korostetusti esille ennen kaikkea paikallisten toimijoiden dynaamisuus, sillä paikallistasolla on käynnistetty jo ennen yhteisön ohjelmia esimerkillisiä talous-, sosiaali- ja kulttuurialan yhteistyöaloitteita. Sinänsä tervetulleet yhteisön ohjelmat ovat tietenkin mahdollistaneet näiden aloitteiden laajentamisen. Niiden usein kankea ja byrokraattinen toiminta voi kuitenkin olla esteenä yhteistyölle. Komissio alkoi kiinnostua rajaseuduista vasta 1980-luvun lopulla, kun Interreg-ohjelmat käynnistettiin. Luxemburgin kuulemistilaisuudessa korostettiin myös yhteistyötä edistävien rakenteiden merkitystä. Näitä ovat esimerkiksi suuralueen huippukokoukset, talous- ja sosiaali-neuvostot, konsultitason konferenssit ja AY-ryhmittymät. Ne muodostavat siltoja näkymättömien esteiden yli ja toimivat vastapainona sinänsä luonnolliselle kansallisten suuntausten vetovoimalle, jolla on taipumus jarruttaa todellisten rajanylittävien talousalueiden syntymistä yhtenäismarkkinoilla.

4. Uudet puitteet raja-alueiden analyysille

4.1. Tiettyyn valtioon kuuluva raja-alue on samaan aikaan sekä erottava että yhdistävä tekijä. Raja-alueella voi syntyä

jännitteitä, mutta samalla se antaa esimakua naapurimaasta ja voi siten olla erityisen houkutteleva.

4.2. Euroopan unionin rakentaminen on parhaillaan tilanteessa, jossa puhutaan samaan aikaan sekä rajattomasta Euroopasta että alueiden Euroopasta. Ensimmäisessä tapauksessa selkeänä tavoitteena on rajojen poistaminen. Toisessa tapauksessa ajatuksena on myöskin rajojen poistaminen, mutta siinä maantieteelliset, sosiokulttuuriset, kielelliset ja rakenteelliset rajaavat tekijät ovat määrääviä.

Erottavista rajoista siirrytään tilanteeseen, jossa rajat nähdään yhteyksiä luovina.

4.3. Tämän näkemyksen mukaisesti rajanylittäviä aloitteita käsittelevän valmisteluryhmän tulee tukeutua teorioihin, joissa ei enää keskitytä esteiden vaikutuksiin, vaan päinvastoin korostetaan mahdollisuutta esteiden poistamiseen ja sellaisten yhteysalueiden luomiseen, joilla alueiden välinen yhteistyö on mahdollista, sekä pyrkimystä raja-alueiden asteittaiseen muuttamiseen rajanylittäviksi alueiksi.

4.3.1. Aluesuunnittelun kannalta yhteistyön pitkän aikavälin haasteena on sellaisten elävien ja solidaaristen rajanylittävien alueiden luominen, jotka toteuttavat yhteisiä aloitteita ja hankkeita ja joilla on vaihto-, koordinointi- ja toimintarakenteet (hankkeeseen liittyvä näkökohta, joka on vielä määriteltävä solidaarisuuden ja yhteisten strategioiden pohjalta).

4.3.2. Toteutetut kuulemistilaisuudet tukevat ajatusta, jonka mukaan tämän uuden näkemyksen tulee toteutua operationaalisesti niiden julkisyhteisöjen tasolla, joilla on toimivalta määritellyillä yhteistyöaloilla. Se rakentuu toimijoiden verkottumisen ja yhteistyön kautta. Talous- ja yhteiskuntaelämän edustajien osallistuminen tähän toimintaan on yksi määräävistä tekijöistä. Osallistuminen tulee näkyä sekä konsultatiivisessa toiminnassa (esimerkiksi suuralueen talous- ja sosiaalineuvosto) että operationaalisella tasolla (esimerkiksi konsultitason yhteistyö).

4.4. Näkymättömät esteet ovat vaikeimmin voitettavissa, ja kansallisuuden käsitteeseen perustuvilla valtioilla ja alueilla on edelleenkin kielteinen vaikutus. Näin ollen uudessa analyysikykyssä korostetaan raja-alueiden kehittämistä yhteysalueiksi. Tarkoituksena ei ole kieltää kansallisia tekijöitä, vaan tasapai-

nottaa niitä. Mitä paremmin raja-alue on tietoinen esteistä ja mitä päättäväisemmin se pyrkii voittamaan ne, sitä enemmän se kehittyy kohti yhteysaluetta. Sen sijaan muilla alueilla rajat pysyvät esteinä poliittisen tilanteen, toimijoiden vähäisen osallistumisen tai liian suurten taloudellisten erojen takia.

4.5. Jotta raja-alueiden lähentymisen onnistumiseen ja epäonnistumiseen liittyvät tekijät pystyttäisiin erittelemään, ne on ensin määriteltävä rakenteiden, menetelmien ja tuotoksen kannalta.

4.5.1. Rakenteilla tarkoitetaan virallisia toimenpiteitä, joilla konkretisoidaan kaikenlaiset – teolliset, sosiaaliset, oikeudelliset, institutionaaliset jne. – yhteistyösopimukset. Tässä yhteydessä hyvät ja huonot toimintatavat liittyvät ongelmiin ja siihen, miten ne voidaan ratkaista.

4.5.2. Menetelmillä tarkoitetaan aloitteiden toteuttamisen ehtoja: yhteisön tuet, alue- ja paikallisyhteisöjen ja valtioiden avustukset, hankkeiden kumppanuusnäkökohdat ja erityisesti talous- ja yhteiskuntaelämän paikallisten toimijoiden – myös naisten, nuorten ja heikossa asemassa olevien sosiaaliryhmien – osallistuminen, hankkeiden huolellinen valmistelu etukäteen tehtävien toteutettavuustutkimusten avulla, jatkuvat seuranta- ja arviointimekanismit, tulosten levittäminen jne.

4.5.3. Tuotoksella tarkoitetaan erityisesti toteutettujen toimien eurooppalaista lisäarvoa, hankkeiden sosiaalista ulottuvuutta, vastaavuutta suhteessa tarpeisiin, tulosten konkreettista hyödyntämistä siten, että aloitteilla on todellista vaikutusta, etteivät ne jää kokeiluasteelle jne.

4.6. Taloudellisen ja sosiaalisen tehokkuuden analysoimiseksi näyttäisi olevan myös aiheellista arvioida rajayhteistyön rakenteellisia näkökohtia aluesuunnittelun kannalta (yhdenmukaisuus alueellisten, paikallisten ja kansallisten poliitikkojen kanssa, kulttuurimuutokset jne.) sekä niiden täydentävyyttä suhteessa muihin yhteisön ohjelmiin.

4.7. Jos kyseessä on aktiivinen strategia, avoimien alueiden olemassaolo ja kehitysnäkymät (avoimet rajat) voivat avata mahdollisuuden yhteistyöverkkojen uudelleenrakentamiseen, uusien solidaarisuusrakenteiden kehittämiseen, kansalaisille tarkoitettujen palveluiden käsitteen luomiseen jne. Yhteys-alueista tulisi näin otollista maaperää vaihdolle ja ne saattaisivat vaikuttaa myönteisesti rajojen poistamiseen kuitenkin niin, ettei kansallinen monimuotoisuus ja rikkaus häviäisi.

5. Toimintaehdotukset

5.1. Hyvien toimintatapojen luokittelu ja luettelointi

Hyvät toimintatavat tulisi luokitella yksinkertaisesti järjestelymekanismien, menetelmien, tuotoksen ja rakenteellisten vaikutusten perusteella:

5.1.1. Yhteistyömekanismien (rakenne, sopimus) tutkimuksessa keskitytään pääasiassa kohdattuihin ongelmiin ja siihen, miten ne on ratkaistu – jos ne on ratkaistu – sekä valittuun hallinnointitapaan (hallinto, talous jne.).

5.1.2. Menetelmän analysoinnissa eritellään kumppanuuksuhteet (taloudelliset, operationaaliset, konsultatiiviset) sekä työohjelmaan kuuluvat tekijät (toteutettavuustutkimukset, seuranta, arviointikriteerit ja -menetelmät, taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten analysointi).

5.1.3. Tuotosta tutkittaessa arvioidaan hankkeen eurooppalainen lisäarvo integraation ja yhtenäismarkkinoiden toteutumisen kannalta, hankkeen sosiaalinen ulottuvuus, miten hanke vastaa asetettuja tavoitteita sekä vaikutusten todelliset mittasuhteet (rajatut vai laajalle levinneet vaikutukset).

5.1.4. Myös hankkeen mahdolliset rakenteelliset vaikutukset (kulttuurinen avautuminen, mentaliteetin muutokset, alueelliset järjestelyt, yhteisten hankkeiden käynnistäminen, yhteinen strategia taloudellista ja sosiaalista kehittämistä varten, koulutus ja yhteiset aloitteet ammattitaidon kehittämiseksi jne.) tulee ottaa esille.

5.1.5. Lisäksi olisi mielenkiintoista käsitellä sitä, miten ne täydentävät yhteisön muita toimintalinjoja: ympäristöpolitiikka, laajentuminen, koheesiopolitiikka, sosiaalipolitiikka jne.

5.2. Hyvien toimintatapojen hyödyntäminen ja levittäminen

Rajanylittävien alueiden toimijoiden kuulemistilaisuuksista on saatu hyvin erilaisia tuloksia. Toimintatavat, yhteistyön intensiivisyys, hankkeiden rakenne sekä niiden sisältö vaihtelevat huomattavasti, sillä mukana on monia muuttujia, joista esimerkiksi yhteistyön kehitysasteella näyttää olevan ratkaiseva rooli. Kehitysastetta määrittävät suhteiden historiallisen taustan lisäksi poliittinen tahto sekä käytettävissä olevat oikeudelliset ja toiminnalliset rakenteet.

Rajanylittävien alueiden tulee mukauttaa toimintatavat, joissa yhdistyvät kokonaisstrategiat, toiminnan tehokkuus ja rajanylittävä integraatio, tavanomaisiin toimintavaatimuksiin.

Jotta hyviä toimintatapoja voidaan todellakin hyödyntää ja levittää, komitea suosittelee seuraaviin rakenteisiin perustuvaa menetelmää:

5.2.1. Kehitetään Prism-tietokantaa rajanylittävien aloitteiden tutkimuksessa käytettävien neljän kriteerin pohjalta ottaen huomioon, että valitut aloitteet esitellään ennen kaikkea niissä käytettyjen menetelmien ja saavutettujen tulosten avulla.

5.2.2. Järjestetään aloitteiden hallinnoijille keskustelufoorummeja, joissa keskitytään neljään pääkohtaan eli rakenteisiin, menetelmiin, tuotokseen ja rakenteellisiin vaikutuksiin.

5.2.3. Tarkastellaan entistä huolellisemmin epäonnistumisia ja kohdattuja vaikeuksia huonojen kokemusten ”muistilistan” avulla. Tämä voi osoittautua paljon opettavaisemmaksi kuin onnistumisten luettelointi.

5.3. Toimintakehyksen ja lainsäädännöllisten puitteiden kehitys

Hyvien toimintatapojen luettelon ja huonojen kokemusten muistilistan perusteella yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän tulisi voida ehdottaa innovaatioita ja antaa toimintasuosituksia alueiden, jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten edustajille muun muassa seuraavanlaisista aiheista:

5.3.1. Rajaseutujen yhteistyöjärjestelmien toiminnan helpottaminen (säännöt, kirjanpito, verotus jne.).

5.3.2. Yhteistyörakenteiden vahvistaminen kolmella tasolla – poliittisella, konsultatiivisella ja operationaalisella – ja talous- ja yhteiskuntaelämän paikallistoimijoiden todellisen osallistumisen varmistaminen.

5.3.3. Yhteistyön helpottaminen välittäjien (suuralueen hankkeen esimerkin mukaisesti) tai ohjaus- ja tukitoimistojen avulla: työnhakijoille (Eures-verkko), yrityksille (euroneuvontakeskukset) ja käsiteollisuudelle (BDTE – yritysten rajanylittävän kehittämisen toimistot) tarkoitetut palvelut.

5.3.4. Analysointi- ja havainnointivälineet erityisesti työllisyyden alalla poliittisten toimien ja kentällä tehtävän työn ohjailemiseksi.

5.3.5. Konkreettisten hankkeiden käynnistäminen, sillä ai-noastaan niiden avulla voidaan saada voimavarat käyttöön ja saavuttaa todellisia rakenteellisia vaikutuksia.

5.3.6. Tuki kentällä työskenteleville ryhmille. Analyysit ovat osoittaneet, että tärkeitä hankkeita tuottavassa yhteistyössä on mukana toimijoita, joilla on taitotietoa ja erityisosaa-mista: he hallitsevat hyvin naapurialueen kielen, he tuntevat naapurimaan institutionaaliset ja hallinnolliset puitteet, he pystyvät hankkimaan teknisiä resursseja ja rahoitusta ja osaavat hallinnoida monimutkaisia hankkeita.

5.4. Näiden huomioiden pohjalta voidaan tehdä seuraavat toimintaehdotukset:

- On tarpeen tukea tätä kokonaisvaltaista kehitysdynamiikkaa antamalla apua sääntöjen määrittämiseen, tarjoamalla yksinkertaiset ja avoimet verotuspuitteet sekä antamalla rahoitusta ryhmille ja verkoille.
- Toisaalta tulee antaa käyttöön välineet parhaita menetelmiä ja rajanylittäviä toimintajärjestelmiä koskevaa tiedotusta (oppaat, tietokannat) ja vuoropuhelua (keskustelufoorumit jne.) varten, jotta saadaan vastaukset useimpiin

hankkeiden teknistä hallintaa ja hallintosuhteita koskeviin kysymyksiin: sopimusmallit, selvitykset kansallisista lainsäädäntö- ja oikeusvelvoitteista jne.

5.5. Erityisesti Interreg-ohjelmalla, mutta myös muilla komission ehdottamilla teknisillä ja rahoituspuitteita koskevilla järjestelmillä pyritään edistämään rajanylittävää dynamiikkaa panemalla alkuun hankkeita rahoitustuen avulla.

5.5.1. Hyvin erilaisissa olosuhteissa järjestetyistä kahdesta kuulemistilaisuudesta käy ilmi, että yhteisön ohjelmien määrärahojen käyttöä ohjailee suuri joukko erilaisia tärkeitä tekijöitä, joista voidaan mainita aiemmat rajanylittävät suhteet, täydentävyys, taloudellinen yhteenkuuluvuus sekä suhteiden tiiviys. Järjestelyt näyttävät olevan tehokkaimpia alueilla, jotka ovat jo valmistautuneet yhteistyöhön. On valitettavaa, että komission toiminta perustuu jo havaittuihin hyötyihin eikä suuntaudu aktiivisesti ja tehokkaasti sinne, missä on eniten tarvetta yhteistyöhön.

5.5.2. Esiteltyjen hankkeiden pohjalta voidaan tehdä useita toimintaehdotuksia aloitteen parantamiseksi:

- Ohjelman toimintatason uudelleenarviointi: esimerkiksi Interreg-ohjelma on hallinnollinen, vaikka hankkeet vaativat itse asiassa toimintaan perustuvaa rajausta, joka perustuisi ohjelman synkronointiin ja yhdenmukaisuuteen molemmin puolin rajaa. Yhdenmukaiseen ohjelmointiin johtavan hallinnollisen organisoimisen tulisi mahdollistaa yhteistyön kehittäminen pitkälle.
- Monivuotisen ohjelman laatiminen – jota ei tehdä Interreg-ohjelmassa – yhteistyöhankkeiden tapaan.
- Toteutus yhteistyössä eri maiden hallintoviranomaisten kanssa siten, että niillä on tukena yhteiset ja yhdenmukaiset rajanylittävät välineet ja menettelyt: yhteiset ehdokkuus- ja neuvonantohankkeet, yhteinen toteutusajankäytäntö.
- Etusija ihmisten väliselle yhteistyölle, sillä liian monissa ohjelmissa varsinkin unionin ulkopuolisten maiden raja-alueilla tyydytään käsittelemään vain fyysisiä näkökohtia (tiet, sillat jne.), vaikka tiedetään, etteivät ne hyödyllisyydestään huolimatta ole koskaan onnistuneet estämään konflikteja.

- Huomion kiinnittäminen paikallistason yhteistyöstrategioihin – muun muassa järjestäytyneessä kansalaisyhteiskunnassa – ennakkoehtona yhteisön toimille.

5.6. Kun näitä tekijöitä täydennetään tuotteiden laatustandardien asettamisella, Interreg-aloitteesta voidaan tehdä Euroopan unionin väline, jonka avulla luodaan dynaamisia raja-alueita yhtenäismarkkinoille ja joka on tehokkaampi kuin oma budjettikohta tai rahalliset avustukset.

6. Tärkeimmät päätelmät

Brysselissä, Triestessä ja Luxemburgissa järjestettyjen kuulemistilaisuuksien perusteella valmisteluryhmä "Prism – rajanylittävät aloitteet" suosittaa seuraavaa:

6.1. Rajanylittävien alueiden hyvien toimintatapojen erittely tehdään neljän kriteerin pohjalta: yhteistyömekanismi, valittu menetelmä, tulokset ja rakenteelliset vaikutukset.

6.2. Taataan Prism-aloitteen optimaalinen käyttö hyvien toimintatapojen levittämiseksi keskustelufoorumeissa, joissa käsitellään erityisesti menetelmiä, kohdattuja ongelmia ja tulosten vaikutuksia.

6.3. Kehotetaan Euroopan unionia kiinnittämään entistä enemmän huomiota rajaseutuihin, jotta niistä tulisi todellisia rajanylittäviä alueita. Esimerkkinä voidaan pitää unionin tiettyjen alueiden (esim. suuralue, jolla vierailtiin Luxemburgissa järjestetyn kuulemistilaisuuden yhteydessä) paikallistoimijoiden ponnistuksia. Samassa yhteydessä Interreg-ohjelmaa tulee suunnata uudelleen siten, että siinä keskitytään todellisiin yhteistyöstrategioihin ja asetetaan etusijalle talous- ja yhteiskuntaelämän osapuolten osallistuminen, kenttätyö, vaihtoa edistävät konkreettiset hankkeet, ihmisten väliset suhteet ja verkottuneet ryhmät.

6.4. Euroopan unioni kiinnittää erityistä huomiota etäisimpien ja syrjäisimpien, erityisesti ehdokasmaiden rajoilla sijaitsevien alueiden tilanteeseen, jotta niitä kannustettaisiin kehittämään aktiivisesti avoimuutta lisääviä strategioita, joissa ensisijaisina osallistujina ovat paikalliset vastuhenkilöt ja toimijat. Samassa yhteydessä voitaisiin mainiosti levittää ja soveltaa keskeisempien alueiden käynnistämistä menetelmiä ja Prism-aloitteen hyviä toimintatapoja.

Bryssel 29. marraskuuta 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS