



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 26.2.2004
KOM(2004) 101 lopullinen/2

Corrigendum
Table des matières EL et FI.
page 29 EN.

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen

Politiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013

SISÄLLYSLUETTELO

I	Laajentuneen Euroopan unionin painopisteet	6
A.	Kestävä kehitys	6
1.	Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky: Lissabonin tavoitteiden toteuttaminen	7
2.	Kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio	15
3.	Luonnonvarojen kestävä hallinta ja suojelu: maa- ja kalatalous ja ympäristö	18
B.	Täyden merkityksen antaminen unionin kansalaisuudelle	20
1.	Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue	20
2.	Perushyödykkeiden ja -palveluiden saatavuus	22
3.	Kansalaisuus toimivaksi: eurooppalaisen kulttuurin ja monimuotoisuuden edistäminen	23
C.	EU kansainvälisenä toimijana	24
1.	EU ja sen naapuruuspolitiikka	24
2.	EU kestävän kehityksen alan toimijana	25
3.	EU globaalina toimijana	26
4.	Politiikkayhdistelmä	27
II	Resurssien ja tavoitteiden yhteensovittaminen	28
1.	Nykyisten sitoumusten periytyminen	28
2.	Uudet rahoitusvaatimukset	29
III	Tavoitteisiin pääsyn takaaminen: välineet ja hallintomalli	33
A.	Etenemissuunnitelma	33
B.	Välineitä yksinkertaistamalla parempiin tuloksiin	34
IV	Uusi rahoituskehys (2007–2013)	37
A.	Riittävä ajanjakso	37
B.	Menojen luokittelu ja menojen kehittyminen	37
C.	Joustavuus	38
V	Rahoitusjärjestelmä	39
A.	Omien varojen rakenne	39
B.	Talousarvion epätasapainon korjaaminen	40

Liitteet

Tulevaisuutta ei tarvitse ennakoida, mutta se on tehtävä mahdolliseksi.

Antoine de Saint-Exupéry

JOHDANTO

Pian tapahtuva historiallinen mannermaan jälleenyhdistyminen on Euroopan unionin suurin saavutus sen jälkeen, kun yhdentymisprosessi alkoi toisen maailmansodan jälkimainingeissa. Jatkona yhtenäismarkkinoiden luomiselle ja yhtenäisvaluutan käyttöönnotolle Eurooppa yhdistyy päämäärinään demokratia, vapaus, rauha ja edistys.

Laajentunut Euroopan unioni tarjoaa ennenkokemattomat mahdollisuudet lisätä kansalaisten hyvinvointia ja parantaa heidän ja heidän lastensa elämän laatua. Haasteenamme on nyt muuttaa tämä kunnianhimoinen tavoite todellisuudeksi ja varmistaa, että Euroopan unioni kykenee hyödyntämään kaikki laajentumisen tarjoamat mahdollisuudet ja vastaamaan kansalaisten odotuksiin.

Velvoite ottaa käyttöön uudet rahoitusnäkymät vuodesta 2006 alkavalle kaudelle tarjoaa mahdollisuuden antaa laajentuneen Euroopan unionin politiikalle tukeva perusta ja keinot tavoitteiden saavuttamiseksi niin, että Euroopan ja kansallisen tason toimet tähtäävät samoihin päämääriin.

Yhteisenä tavoitteenamme olisi oltava Eurooppa, joka arvostaa jokaisen jäsenvaltion kulttuurista ja kansallista erilaisuutta sekä kunnioittaa kansallista identiteettiä, mutta on samalla sitoutunut eurooppalaisiin arvoihin ja poliittiseen tahtoon yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteena on yhteisvastuun ja kumppanuuden Eurooppa, jossa ihmisillä on mahdollisuus yhdessä rakentaa kestävää hyvinvointia, ja Eurooppa, jonka ääntä kuunnellaan kaikkialla maailmassa.

Nämä haasteet on tietenkin nähtävä levottoman maailman ja kansainvälisen epävarmuuden taustaa vasten, ja viimeaikaisten tapahtumien perusteella Euroopan unionin toimintakykyä on voitu epäillä.

Euroopan perustuslain aikaansaaminen on näkyvä ja symbolinen teko, joka ei kuitenkaan ole vielä toteutunut. Euroopan unionin on jatkettava eteenpäin yhdentymisen tiellä ja kyettävä väistämään jäykän hallitustenvälisyyden muodostama ansa. Tarvitsemme perustuslain ja välineet nopeaa päätöksentekoa ja toimintaa varten, jotta voimme edetä ja samalla säilyttää yhteisömetodin valtasapainon. Sopimus uudesta perustuslaista on siten keskeinen asia Euroopan tulevaisuuden kannalta.

Euroopan on vastattava talouden haasteeseen. Kansalaiset odottavat, että Euroopan unioni vie eteenpäin taloudellista yhdentymistä ja tekee maailman suurimmasta talous- ja kauppakokonaisuudesta alueen, jossa kasvu ja hyvinvointi lisääntyvät. Euroopan talouskehitys on ollut suhteellisen heikkoa. Keskimääräinen kasvuprosentti 15 jäsenvaltion EU:ssa vuodesta 1995 on ollut 2,2 prosenttia, kun vastaava prosenttiluku on koko maailmassa 3,6 ja Yhdysvalloissa 3,2. Näillä näkymin Euroopan talous taantuu, jos toimiin ei ryhdytä. Mitä kauemmin Euroopan talous menestyy heikosti, sitä enemmän aletaan epäillä sen mahdollisuuksia tuottaa hyvinvointia, mikä on sen poliittisen oikeutuksen peruspilareita. Tämän suuntauksen kääntämiseksi tarvitaan jämäkkää, koordinoitua ja johdonmukaista toimintaa.

Taistelu rauhan puolesta ja terrorismia vastaan on alue, jolla Euroopan on oltava vahvasti mukana. Erimielisyydet tärkeistä kansainvälisistä kysymyksistä ovat kuitenkin haitanneet tämän tavoitteen toteutumista.

Näihin kysymyksiin tarttuminen on todellinen haaste unionille ja sen jäsenvaltioille. Toimimattomuuden hinta on korkea ja kasvaa koko ajan.

Tarvitaan uutta sitoutumista, jotta voidaan sopia laajentuneen unionin yhteisistä tavoitteista tuleville vuosille ja antaa unionille keinot näiden tavoitteiden toteuttamista varten. Muuten kaikki jäsenvaltiot ovat menettäjiä. Tarvitaan kaikkien viranomaisten yhteistoimintaa sekä Euroopan että kansallisella tasolla, jotta lisäarvo ja konkreettiset edut ulottuisivat kaikkialle.

Euroopan unionin lisäarvo tulee rajatylittävästä, Euroopan laajuisesta toiminnasta. Kansallisilla viranomaisilla ei ole riittäviä mahdollisuuksia ottaa huomioon toimiansa kaikkia hyötyjä tai kustannuksia. Vaikuttavuus edellyttää kriittistä massaa, jota ei voida saada aikaan pelkästään kansallisten viranomaisten toimin tai kansallisen tason verkottumispyrkimysten kautta.

Perussopimuksissa määritellyillä yhteisillä politiikoilla voidaan saavuttaa nämä edut yhdistämällä sääntelyä, koordinointia ja rahoitusta.

Kun päätetään seuraavista rahoitusnäkyistä, kysymys ei ole pelkästään rahasta. Kysymys on poliittisesta suunnasta, jonka on perustuttava selkeään näkemykseen siitä, mitä haluamme tehdä. Nämä valinnat määrittävät kykenevätkö Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot todella saavuttamaan sen, mitä eurooppalaiset niiltä odottavat.

Tämä merkitsee uutta vaihetta unionin talousarvion kannalta. Kyse ei ole resurssien uudelleenjaosta jäsenvaltioiden kesken. Kyse on siitä, miten yhteisestä politiikasta saadaan mahdollisimman suuri hyöty niin, että jokaisella Euroopan tasolla kulutetulla eurolla saadaan aikaan entistä enemmän lisäarvoa.

* *

*

Aikaisemmat rahoitusnäkyt ovat heijastaneet poliittista hanketta. Vuosia 2000–2006 koskevan Agenda 2000:n osalta tämä hanke tarkoitti Euroopan valmistamista laajentumiseen. Kun laajentuminen toteutuu, ja vaikka uusien jäsenvaltioiden integroiminen edellyttää vielä paljon työtä, Euroopan on nyt löydettävä uutta dynamiikkaa ja vastattava uusiin odotuksiin.

Euroopan on toimittava yhtenäisenä, jotta kasvu nopeutuisi ja syntyisi enemmän ja parempia työpaikkoja. Ei ole olemassa taikakeinoa Euroopan talouden pönkittämiseksi ja sen saamiseksi kestäväälle kehitysuralle. Osa ongelmasta liittyy kuitenkin selvästi siihen, että innovaatiotoiminta ja teknologia eivät vielä toimi talouskasvun vetureina Euroopassa. Lissabonin kokouksen jälkeen tavoitteena on ollut tehdä Euroopan unionista dynaaminen osaamistalous, jolla on vakaa teollinen perusta. Tavoitteiden mukaisesti vuosittainen kasvuprosentti pitäisi nostaa noin kolmeen. Se, että unioni ja sen jäsenvaltiot eivät ole kyenneet saavuttamaan tätä tavoitetta, osoittaa, että tähänastiset toimet eivät ole olleet riittäviä.

Lissabonin strategia ja sisämarkkinat edellyttävät tehokasta talouden hallintoa, jotta voidaan luoda tasapainoinen taloudellisten, yhteiskunnallisten ja ympäristöön liittyvien etujen paketti,

joka muodostaa kestävä kehityksen ytimen ja tekee eurooppalaisille mahdolliseksi kohdata muutokset luottavaisin mielin.

Kasvun täytyy pohjata yhteisvastuuseen. Kilpailukyky ja koheesio vahvistavat toisiaan. Unionin koheesiopolitiikan tarkoituksena on taata kaikkien alueiden ja kansalaisten välinen yhteisvastuu. Se on toiminut aikaisemmin, ja sen on nyt toimittava unionissa, joka on taloudellisesti monitahoisempi kuin milloinkaan aikaisemmin. Tämä merkitsee sitä, että toimet on keskitettävä valikoituihin aloitteisiin niin, että tilanteiden ja tarpeiden suhteelliset erot tulevat otetuiksi huomioon.

Kasvun hedelmät on suunnattava niin, että ne auttavat eurooppalaisia selviytymään muutoksesta. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua olisi siksi vahvistettava, ja se olisi integroitava entistä paremmin julkiseen politiikkaan niin, että talouden toimijoiden olisi helpompi ennakoida ja hallita muutosta.

Euroopan kansalaisuuden on taattava konkreettiset oikeudet ja velvoitteet, varsinkin vapaus, oikeus ja turvallisuus, sekä mahdollisuus käyttää julkisia peruspalveluja Euroopan tasolla. Jäsenyyden kansalaisille tuomat edut ulottuvat markkinavapauksia laajemmalle, ja nämä kysymykset on asetettava etusijalle. Tämä on alue, jolla yleiset vapaudet ja yksilön oikeudet ja velvollisuudet Euroopan tasolla ovat kehittymässä, samalla kun kulttuurierot säilyvät vahvoina, ja niiden säilymistä on jatkuvasti tuettava ja edistettävä. Kulttuurinen monimuotoisuus tukee Euroopan yhtenäisyyttä. Siksi unionin on täydennettävä jäsenvaltioiden työtä ja taattava, että rajattoman Euroopan tarjoamat edut ovat tasapuolisesti kaikkien saatavilla.

Euroopan täytyy olla vahva globaali toimija. Kaikki tunnustavat, että Euroopalla on tärkeä rooli maailmassa ja velvollisuuksia naapureitaan kohtaan. Tätä on pidetty selviönä esimerkiksi Euroopan tulevaisuutta koskevassa keskustelussa. Eurooppaan kohdistuvat odotukset kasvavat olipa kyse kehitysavusta, kauppapolitiikasta, ulko- ja turvallisuuspolitiikasta tai muihin politiikan aloihin liittyvistä ulkoisista kysymyksistä.

On myös selvää, että globaalilla näyttämöllä Eurooppa toimii taloudellista painoarvoaan ja poliittisia mahdollisuuksiaan paljon vähäisemmällä teholla. Vain yhteisillä toimilla ja niiden tehokkuudella voimme muuntaa arvomme ja poliittiset julistuksemme todellisuudeksi. Emme milloinkaan voi kunnolla vastata kriiseihin Euroopassa tai muualla ilman yhteisiä välineitä ja resursseja niiden käyttämiseksi. EU on eurooppalainen ja globaali toimija, ja sen on otettava vastaan alueellisen johtajuuden tuomat kasvavat haasteet ja vastuut.

* *

*

Euroopan unionin tulevan rahoitusjärjestelmän pitäisi olla vakaudeltaan sellainen, että se tukee unionin poliittisten tavoitteiden toteuttamista usean vuoden aikavälillä. Sen on oltava kohdennettu niin, että sen avulla saadaan aikaan konkreettisia ja kohdennettuja tuloksia, jotka hyödyttävät jäsenvaltioita ja kansalaisia. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on välttämätöntä, että kansalliset ja unionin tasoiset toimet sovitetaan yhteen parhaalla mahdollisella tavalla.

Yhteiset politiikat ovat ja niiden pitääkin olla edelleen keskeisessä asemassa, kun pyritään saavuttamaan laajentuneen unionin tavoitteita. Yhteiset toimintalinjat eivät ole vain lisävarusteita: vain yhteisin toimin Euroopan tasolla voidaan päästä hyviin tuloksiin.

EU:n politiikka on perinteisesti keskittynyt maatalouteen, koheesioon, sisämarkkinoiden luomiseen ja makrotaloudellisen vakauden aikaansaamiseen. Näillä alueilla politiikat ovatkin olleet sangen tuloksellisia. Olisi virhe luopua toiminnasta niillä alueilla, joilla toimintaohjelmat on jo hiottu toimimaan menestyksellisesti ja vastaamaan uusiin tarpeisiin. Maatalousuudistusta ja sen rahoitusta koskeva sopimus osoittaa, että jäsenvaltiot ovat samaa mieltä. Unionin on nyt edelleen järkeistettävä toimintaansa näillä aloilla ja ulotettava se uusiin jäsenvaltioihin. Mutta koska laajentuminen kasvattaa menoja enemmän kuin tuloja, jo pelkästään yhteisön lainsäädännön toteuttaminen tarkoittaa menojen lisääntymistä.

Ylimmän tason kunnianhimoisten poliittisten sitoumusten ja niiden toteuttamiseen liittyvien epäonnistumisien välisen kuilun ei saa antaa kasvaa. Useilla näistä uusista painopistealueista unionin kykyä vastata jäsenvaltioiden odotuksiin heikentää poliittisen toimintatahdon ja voimavarojen puute. Unionille asetettuja poliittisia tavoitteita ja odotuksia vastaavasti on oltava käytettävissä keinoja, myös rahoitusta. Tavoitteena on oltava julkisen rahoituksen tehon maksimointi ja se, että kansallisen ja EU:n työn tulos on enemmän kuin osien summa.

I LAAJENTUNEEN EUROOPAN UNIONIN PAINOPISTEET

Tuleviin rahoitusnäkyymiin liittyy kolme painopistealuetta:

- (1) Sisämarkkinat on saatava valmiiksi, jotta niistä voidaan saada täysi hyöty laajemman, **kestävään kehitykseen** liittyvän tavoitteen toteuttamista varten valjastamalla talous-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikka tähän tarkoitukseen. Osatekijöitä ovat kilpailukyky, koheesio ja luonnonvarojen kestävä hallinta ja suojelu.
- (2) **Euroopan kansalaisuus** poliittisena käsitteenä perustuu siihen, että saadaan aikaan alue, jolla vallitsee vapaus ja oikeus, joka on turvallinen ja jolla julkisten perushyödykkeiden saanti on turvattu.
- (3) Euroopalla pitäisi olla johdonmukainen asema **kansainvälisenä toimijana**, joka noudattaa perusarvojaan, ottaa vastuuta alueista, edistää kestävä kehitystä ja osallistuu siviiliväestön turvallisuuden ja strategisen turvallisuuden varmistamiseen.

A. Kestävä kehitys

Sisämarkkinat muodostavat pohjan kasvulle. Mutta Euroopan kansalaisten hyvinvoinnin lisääminen eurooppalaisten arvojen mukaisesti edellyttää sitä, että Euroopan unionista tulee dynaaminen osaamistalous, jossa talouskasvu on kestävä ja sosiaalinen koheesio lisääntyy. Tästä on kysymys Lissabonin toimintasuunnitelmassa, joka käynnistettiin vuonna 2000 ja jota täydennettiin Göteborgin Eurooppa-neuvostossa vuonna 2001.

Lissabonin suunnitelman lujittamiseksi ja toteuttamiseksi on otettava huomioon kilpailun ja koheesio toisiaan vahvistavat piirteet. Näitä käsitellään jäljempänä.

Jotta Euroopan kansalaisten hyvinvointia voitaisiin parantaa kestävällä tavalla,

- Euroopan unionista on tehtävä dynaaminen ja kasvuun suuntautunut osaamistalous
- unionin laajentumisen yhteydessä on parannettava koheesiota

- maatalouden kilpailukykyä on parannettava, maaseudun kehitystä vahvistettava, kalavarojen kestävä hyödyntäminen varmistettava ja ympäristön laatu taattava.

1. Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky: Lissabonin tavoitteiden toteuttaminen

Kasvun asettaminen etusijalle edellyttää uutta suuntaa sekä kansallisessa että EU:n politiikassa ja talousarvion laadinnassa. Euroopasta on tultava entistä dynaamisempi ja yhtenäisempi. Siksi politiikkaa on muutettava merkittävästi unionin fyysisen ja tietämykseen liittyvän infrastruktuurin tukemiseksi. Tätä varten on tarpeen tehostaa tutkimusta, edistää yritys- ja innovaatiotoimintaa ja luoda Euroopan taseoisia verkkoja sekä parantaa koulutuksen asemaa. Tämä on edellytyksenä kilpailukykyisen teollisuuspohjan ylläpitämiselle. Samalla se edellyttää uusia kollektiivisia takuita työntekijöille sekä uutta panostusta globaalin talous- ja liiketoimintaympäristön muutosten ennakointiin ja niihin sopeutumiseen hyvissä ajoin.

Tavoitteet

- Yritysten kilpailukyvyn edistäminen täysin yhdentyneillä markkinoilla
- Tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen vahvistaminen Euroopassa
- Euroopan yhteenliittäminen EU:n verkkojen avulla
- Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen laadun parantaminen
- Sosiaalipoliittinen toimintasuunnitelma: Euroopan yhteiskunnan auttaminen muutoksen ennakoinnissa ja hallinnassa.

a) Yritysten kilpailukyvyn edistäminen täysin yhdentyneillä sisämarkkinoilla

Jotta EU saavuttaisi kunnianhimoiset tavoitteensa, jotka liittyvät kasvun vauhdittamiseen, koheesion parantamiseen ja ympäristön kannalta edullisten investointien lisäämiseen, sen on luotava johdonmukainen lähestymistapa kilpailuun sisämarkkinoiden käyttämättömän potentiaalin vapauttamiseksi. Unioni voi toimia jäsenvaltioiden ponnistelujen liikkeellepanijana ja koordinaattorina ja antaa oman täydentävän panoksensa tavoitteiden saavuttamiseen.

Euroopan unionin toimissa liiketoimintaympäristön parantamiseksi ja tuottavuuden lisäämiseksi voitaisiin käsitellä seuraavia tekijöitä:

- **Sisämarkkinoiden saattaminen valmiiksi ja hallinta.** Tulevan lainsäädäntötyön tavoitteena on markkinoiden täydellisen yhdentymisen jäljellä olevien esteiden poistaminen. Joillakin aloilla, kuten verkosto- ja palvelualoilla, sisämarkkinat eivät ole vielä läheskään todellisuutta. Laajentuneessa unionissa tarvitaan edelleen merkittävää panostusta sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseen esimerkiksi lääke- ja kemikaalialoilla virastojen tai Euroopan standardointijärjestelmän kautta. Lisähaasteena on järjestelmän ulottaminen naapurimaihin.
- **Teollisuuden kilpailukyvyn ylläpito ja parantaminen,** tavoitteena entistä nopeampi tuottavuuden kasvu ja kansainvälisen kilpailukyvyn paraneminen. Tähän liittyy uusi lähestymistapa yhteisön ja kansalliseen lainsäädäntöön, sekä lainsäädännön parantamisen

periaatteiden täysi hyödyntäminen. Näihin periaatteisiin kuuluu Euroopan yritysten kilpailukykyyn kohdistuvien, lainsäädännöstä ja sääntelyjärjestelmästä johtuvien vaikutusten arviointi.

- **Yrittäjyyden ja pienten yritysten kehittämisen edistäminen.** Rahoitusmahdollisuuksien edistäminen yhteisön rahoitusvälineiden kautta sekä eurooppalaisten yritystukipalvelujen saatavuus auttavat parantamaan yritysten kykyä harjoittaa liiketoimintaa laajentuneilla sisämarkkinoilla ja kilpailla ulkomailla.
- Sopivien toimijoiden ja voimavarojen valjastaminen **auttamaan yritysten innovointipotentiaalin hyödyntämisessä. Teknologiansiirron** edistäminen tietovirtojen ja innovaatioverkkojen avulla auttaa yrityksiä, ja varsinkin nuoria innovatiivisia yrityksiä. Innovaatiopolitiikalla voidaan myös edistää investoimista innovaatioihin, **organisaatiomuutoksiin** sekä **innovatiivisiin suunnitteluratkaisuihin.** Yhteisten lähestymistapojen luomista, rajatylittävää ja alueellista toimintaa sekä EU:n laajuista verkottumista edistämällä voidaan edistää innovaatiotoiminnalle suotuisan sääntely-ympäristön aikaansaamista ja leviämistä.
- Jotta tuottavuuden kasvuvajetta voitaisiin pienentää, tarvitaan entistä järjestelmällisempää lähestymistapaa **tietoyhteiskuntaan** liittyviin tekijöihin **tutkimukseen, sääntelyyn ja hyödyntämiseen** liittyvien keinojen pohjalta, sillä tieto- ja viestintätekniikkaan suuntautuvilla julkisilla ja yksityisillä investoinneilla on suuri merkitys tuottavuuden, kilpailukyvyn ja tehokkuuden parantamisessa.
- Arvioiden mukaan jäsenvaltioissa investoidaan **julkisissa palveluissa** käytettävään tieto- ja viestintätekniikkaan puhtaasti kansallisella tasolla noin 50 miljardia euroa vuoteen 2011 mennessä. Lisäpanostusta tarvitaan, jotta tätä tekniikkaa otettaisiin käyttöön yleiseurooppalaisissa julkisissa palveluissa niiden tehokkuuden, vaikuttavuuden ja yhteentoimivuuden parantamiseksi. Tämä koskee julkissektorilla esimerkiksi terveydenhuoltoa, ympäristönsuojelua, kulttuuria, koulutusta ja turvallisuutta.
- **Ekotehokkaan tekniikan** käyttöönotolla voidaan vähentää ympäristövaikutuksia ja samalla parantaa kilpailukykyä ja edistää kasvua. Monia mahdollisesti merkittäviä ympäristötekniikoita on olemassa, mutta niitä käytetään liian vähän. Syitä tähän ovat sidokset nykyiseen tekniikkaan, vaikeudet saada rahoitusta, sijoittajien vähäinen tietämys asiasta ja vääristyneet hintasignaalit. Ympäristöteknologiaa koskevan toimintasuunnitelman pohjalta ympäristötekniikan käyttöä voidaan edistää markkinapohjaisin välinein sekä kohdennetuin poliittisin aloittein, joilla pyritään lisäämään innovointia tällä alalla. Tämä ulottuvuus olisi sisällytettävä tutkimukseen, esittelyyn ja innovaatiotoimintaan liittyviin EU:n välineisiin sekä aluepolitiikkaan ja ulkoiseen yhteistyöhön.

b) Tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen vahvistaminen Euroopassa

Yksi ala, jolla EU:n talousarviolla selkeästi voidaan ja pitää saada tuloksia aikaan on tutkimus ja teknologia. Tutkimustoiminta Euroopassa on hajanaista, liian eriytynyttä ja riittämättömästi mukana kansainvälisessä yhteistyössä. Lisäksi Euroopassa tutkimukseen osoitetaan vain 2 prosenttia BKT:stä, kun osuus Yhdysvalloissa on 2,7 ja Japanissa yli 3 prosenttia. Eurooppa ei ole onnistunut houkuttelemaan maailman huippututkijoita. Monet Euroopan huippuluokan tieteenharjoittajista ovat valinneet työskentelymaakseen Yhdysvallat. Tämä on keskeinen tekijä pyrittäessä parantamaan Euroopan tuotantosektorin kykyä hyödyntää uutta kansainvälistä työnjakoa.

Jotta Euroopasta tulisi huippuosaamisen johtotähti, joka houkuttaa tutkijoita ja investointeja, meidän on poistettava eriytyneiden kansallisten ohjelmien muodostamat esteet. Mutta laadun parantaminen ei yksin riitä. Tutkimuspanostusta on myös lisättävä. Siksi unionin on samanaikaisesti tavoiteltava kolmea toisiinsa liittyvää ja toisiaan täydentävää päämäärää:

- **”eurooppalaisen tutkimusalueen” toteuttaminen** toimimaan tutkimuksen ja teknologian sisämarkkinana sekä puitteina kansallisen ja alueellisen tutkimustoiminnan ja -politiikan entistä paremmalle koordinoinnille, jotta vältetään nykyinen tutkimustoiminnan hajanaisuus ja päällekkäisyys Euroopassa
- **Euroopan tutkimuspanostuksen nostaminen kolmeen prosenttiin unionin BKT:stä vuoteen 2010 mennessä** niin, että yksi prosentti tulee julkisista lähteistä ja kaksi prosenttia yksityissektorilta
- **tutkimustoiminnan tukeminen ja vahvistaminen** kaikkialla Euroopassa tarjoamalla Euroopan tasolla suoraa rahoitusta, joka täydentää kansallisia ohjelmia ja auttaa kahden ensimmäisen päämäärän saavuttamisessa.

EU-tasoinen rahoitusapu tuo tutkimukselle suurta lisäarvoa, sillä se auttaa luomaan rahoitus- ja henkilöresurssien kriittistä massaa sekä stimuloi huippuosaamista ja luovuutta Euroopan tasolla tapahtuvan tietojenvaihdon, verkottumisen, yhteistyön ja kilpailun kautta. Lisäksi se parantaa Euroopan valmiuksien ja saavutusten näkyvyyttä.

Monet seikat puoltavat sitä, että EU:n tutkimusrahoitusta, jonka osuus nykyisin on 0,4 prosenttia BKT:stä, lisättäisiin merkittävästi kansallisten toimien täydennyksenä ja läheisessä yhteydessä niihin. Tämä auttaisi osaltaan saavuttamaan julkisten investointien osuudelle asetetun yhden prosentin tavoitteen, joka on yksi prosentti julkisista investoinneista. Unionin toimissa olisi keskityttävä seuraaviin viiteen pääaiheeseen, jotka vastaavat Euroopan tutkimustoimintaan liittyviä viittä merkittävää ongelma-kohtaa:

- Euroopan tutkimustoiminnan dynaamisuuden, laadun, luovuuden ja tuottavuuden tukeminen **antamalla rahoitusapua** hankkeille, joita toteuttavat varsinkin perustutkimuksen alalla **kilpailullisin perustein valittavat yksittäiset tutkimusryhmät** mieluummin Euroopan kuin kansallisella tasolla ja joissa tutkitaan uusia tieteenaloja ja aiheita. Tukea annetaan läheisessä yhteistyössä tiedeyhteisön kanssa.

Tätä tarkoitusta varten perustetaan Yhdysvaltain *National Science Foundationin* tyyppinen eurooppalainen väline, josta myönnetään avustuksia yksittäisille, Euroopan tasolla kilpaileville huipputason tutkimusryhmille esimerkiksi korkeamman matematiikan tai kvanttifysiikan aloilla. Tavoitteena ovat uudet läpimurrot tietojenkäsittely- ja ohjelmistoaloilla.

- Euroopan **tutkimuskapasiteetin** vahvistaminen tukemalla sekä Euroopan laajuisten ja Euroopan kannalta merkittävien tutkimuksen keskeisten rakenteiden suunnittelua, kehittämistä ja hyödyntämistä että tutkimuksen ja teknologian henkilöstöresurssien kehittämistä parantamalla koulutusta, poistamalla esteitä yleiseurooppalaisen tiedeuran luomiselta ja edistämällä tutkijoiden kansainvälistä liikkuvuutta. Nämä toimet on koordinoitava koheesiopolitiikkaan liittyvien toimien kanssa.

Tällaista tutkimuskapasiteettia olisivat esimerkiksi aineen tutkimuksessa käytettävät suuret laserlaitteet ja biolääketieteen sovellukset taikka eurooppalaiset genomitutkimuksen biotietopankit ja tutkimuksen verkko- ja tietojenkäsittelyinfrastruktuurin

ajanmukaistaminen. Tutkimuksen henkilöstöresurssien parantamista voitaisiin tukea Euroopan nuorille ja vakiintuneessa asemassa oleville tutkijoille suunnatuilla laajoilla tukiohjelmilla.

- Yleiseurooppalaisten, **julkisen ja yksityisen sektorin välisen kumppanuuksien** muodostaminen teknologiatutkimuksen alalla **teknologisen alustan** käsitteeseen perustuvien yhteisaloitteiden avulla. Tässä yhdistetään julkisten ja yksityisten sidosryhmien voimavaroja yhteisten tutkimusohjelmien laatimiseksi ja toteuttamiseksi elinkeinoelämän kannalta merkittävillä aloilla Euroopan kasvualoitteen mallin mukaisesti.

Esimerkkejä tällaisen yhteistyön kohteista ovat uuden sukupolven puhtaiden ja taloudellisten lentokoneiden kehittäminen vuoden 2020 tähtäimellä, vetyverkkojen ja polttokennojen ja uuden aurinkoenergiatekniikan kehittäminen, nanoelektroniikan hallitseminen, investoiminen matkaviestinnän ja johdottoman tietojenkäsittelyn tuleviin tekniikoihin ja sovelluksiin, sulautettuihin järjestelmiin liittyvien yhteisten toimien vahvistaminen sekä koordinoitu eurooppalainen toiminta kemian alalla erilaisten teollisiin sovelluksiin liittyvien ja sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

- Eurooppalaisten huipputasoisryhmittymien muodostumisen edistäminen laboratoriotason **verkottumisen ja yhteistyön** pohjalta tukemalla kansainvälisten keskikokoisia verkkoja ja hankkeita unionin kuudennen tutkimuksen puiteohjelman uusien välineiden avulla ja kehittämällä toimintaa saatujen kokemusten perusteella.

Tähän lohkoon kuuluu eurooppalaisten huipputasoisryhmittymien tukeminen esimerkiksi ympäristön ja ilmaston, tieto- ja viestintätekniikan, lääke- ja elintarvikealan tai uusia materiaaleja ja teollisia prosesseja koskevan tutkimuksen aloilla edistämällä eurooppalaisten huipputason laboratorioden yhteistyötä eurooppalaisissa huipputasoisverkoissa sekä selkeisiin ja kohdennettuihin tavoitteisiin tähtäävää tutkimusta integroiduissa hankkeissa.

- **Kansallisten ja alueellisten tutkimusohjelmien ja -suunnitelmien** tehostaminen verkottumismekanismien avulla, jotta saataisiin aikaan voimavarojen kriittinen massa, vahvistettaisiin kansallisten toimien keskinäistä täydentävyyttä ja parannettaisiin julkisten tutkimusohjelmien johdonmukaisuutta Euroopassa. Toimintaan liittyy tietojenvaihdon edistäminen, ohjelmien vastavuoroinen avaaminen sekä yhteisten aloitteiden käynnistäminen.

Kansallisia tutkimusohjelmia voitaisiin liittää yhteen esimerkiksi tutkimuksessa, joka liittyy syöpään, Alzheimerin tautiin ja uusiin sairauksiin, nanoteknologiaan taikka tärkeisiin sosiaalisiin ja talouteen liittyviin haasteisiin, kuten väestönkehitykseen, koulutukseen, työllisyyteen ja innovaatioihin.

Läheisessä yhteydessä tutkimukseen liittyvän toiminnan kanssa unionin olisi tuettava johdonmukaista ja vahvaa Euroopan tason työtä seuraavilla kahdella alalla, joilla tiede ja teknologia ovat avainasemassa:

- **Avaruus:** Euroopan avaruuspolitiikan tukeminen tavoitteena Euroopan tasoisten ja kansallisten yksityisten ja julkisten toimien johdonmukaisuuden parantaminen painopisteinä sovellusten kehittäminen sellaisilla aloilla kuin paikannus ja navigointi, maapallon havainnointi ja seuranta ja televiestintä, koordinoimalla eri tasoilla tehtäviä T&K-investointeja ja auttamalla EU:ta toteuttamaan poliittisia tavoitteitaan entistä

tehokkaammin yhteistyössä nykyisten eturivin avaruustutkimusmaiden, kuten Venäjän, ja nousevien maiden, kuten Kiinan, Intian ja Brasilian, kanssa.

Keskeisellä sijalla tällä alalla on Euroopan avaruushankkeen toteuttaminen EU:n avaruushankkeiden, esimerkiksi GMES-järjestelmän (*Global Monitoring for Environment and Security*), vahvistamiseksi.

- **Turvallisuus:** Unionin politiikan tukeminen edistämällä tutkimusta, jota tarvitaan turvallisuuden eri osatekijöiden parantamiseksi Euroopassa jatkona jo käynnistetyille valmistelutyölle alalla, jolla investoinnit Yhdysvalloissa ovat viisinkertaiset Eurooppaan verrattuna. Tämä on komission osuus laajemmasta EU:n toimintalinjasta, jonka avulla pyritään vastaamaan Euroopan haasteisiin ja uhkiin, joita on määritelty mm. Euroopan turvallisuusstrategiassa, jonka Eurooppa-neuvosto vahvisti joulukuussa 2003. Toiminta täydentää jäsenvaltioiden ja EU:n muiden toimielimien työtä.

Työsarkaan sisältyy sellaisen, Euroopan kannalta lisäarvoa tarjoavan tietämyksen ja tekniikan kehittäminen, jonka avulla voidaan ennakoida, seurata ja lieventää uusia turvallisuushuolia, joita ovat bioterrorismi, kyberrikollisuus ja globaalit turvallisuusongelmat, sekä varmistaa Euroopan asema monitahoisissa tutkimusverkostoissa.

EU:n toimintaa **tutkimustulosten levittämisen** alalla tehostetaan vastaavasti, ja lisäksi vahvistetaan **Euroopan osallistumista globaaleihin aloitteisiin ja sen johtavaa asemaa niissä.**

c) *Euroopan yhteenliittäminen EU:n verkostojen avulla*

Euroopan laajuisia verkkoja koskevan hankkeen käynnistämisestä on kulunut kymmenen vuotta, mutta Euroopan unionin kattavien valta-akseleiden verkoston kehitys polkee paikallaan. Liikenne verkostoissa kuitenkin kasvaa koko ajan, ja laajentuminen lisää sitä edelleen maanteilla, rautateilla ja energiaverkoissa. Ruuhkien aiheuttama kustannus arvioidaan yhdeksi prosentiksi BKT:stä, ja vuoteen 2020 mennessä sen odotetaan kaksinkertaistuvan. Jos mitään ei tehdä, liikenteen lisäys suuntautuu maanteille ja johtaa hyvin kielteisiin vaikutuksiin ruuhkina, ympäristön pilaantumisenä, turvallisuuden heikkenemisenä ja elämänlaadun huononemisenä. Jos mitään ei tehdä, Eurooppaa ei saada liitettyä yhteen, ja puutteellisen infrastruktuurin johdosta kaikkia kasvumahdollisuuksia ei voida hyödyntää.

Tehokkaat Euroopan laajuiset verkot ovat ehdoton edellytys tavaroiden, kansalaisten ja energian kestäväälle liikkuvuudelle laajentuneessa Euroopassa. Sen lisäksi, että tällaiset verkot parantavat kilpailukykyä, ne ovat myös näkyvä merkki Euroopan yhdistymisestä. Entistä parempien liikenneyhteyksien ansiosta saadaan käyttöön hyödyntämätöntä potentiaalia, jonka arvoksi arvioidaan 0,23 prosenttia BKT:stä, mikä vastaa noin miljoonaa pysyvää työpaikkaa. Nopeiden rautatieyhteyksien ja eurooppalaisen satelliittinavigointijärjestelmä Galileon kaltaiset hankkeet työntävät Euroopan teollisuutta huipputekniikan eturiviin.

Niinpä toimet tehokkaan ja kestävä kehityksen mukaisen liikennejärjestelmän ja luotettavan energianjakelun aikaansaamiseksi ovat olennaisia talouden suorituskyvyn kannalta. Toimimattomuudesta aiheutuisi todellisia kustannuksia.

Investoinneista saatavat hyödyt ulottuvat kansallisten rajojen yli. Mutta kansalliset hallitukset eivät kykene katsomaan asiaa Euroopan näkökulmasta, ja ne asettavat kansalliset ohjelmat

etusijalle, varsinkin aikoina, jolloin kansallisiin talousarvioihin kohdistuu suuria paineita. Euroopan unionin koordinointi ja osallistuminen rahoitukseen painottamalla erityisesti rajatylittäviä osuuksia voi tuoda toimintaan maanosan mittakaavassa johdonmukaisuutta ja pitkän aikavälin vakautta sekä edistää yksityissektorin osallistumista.

- Esimerkiksi merikuljetuksia koskevan *Motorways of the sea* -hankkeen avulla voitaisiin siirtää rahtia pois maanteiltä (esimerkiksi Rotterdamin ja Bilbaon välillä voitaisiin siirtää 7,6 miljoonaa tonnia vuosittain, mikä on 10 prosenttia tällä reitillä kuljetettavasta maantierahdista). Mutta tämä voi onnistua vain EU:n koordinoinnin avulla.
- Lyonin ja Torinon välille suunniteltu Mont-Cenis-rautatietunneli kolminkertaistaisi nykyisen kapasiteetin ja yhdistäisi Euroopan dynaamisimpiin kuuluvia alueita uusien jäsenvaltioiden keskeisten alueiden kanssa. Mutta hanketta ei saada käyntiin ilman EU:n tukea.

Euroopan laajuisen verkon kokonaiskustannukset ovat arviolta 600 miljardia euroa. Uudet Euroopan laajuisia verkkoja koskevat suuntaviivat, joihin joulukuussa 2003 kokoontunut Eurooppa-neuvosto suhtautui myönteisesti, parantavat jäsenvaltioiden välistä koordinointia ja täsmentävät painopisteitä luettelemalla ensisijaiset hankkeet tarkkoine päivämäärineen.

Keskeisiä hankkeita ovat muiden muassa kansallisten nopeiden rautatieverkkojen yhteenliittäminen vuoteen 2012 mennessä, perusverkoston luominen rautatierahdikuljetuksia varten keskiseen Eurooppaan vuoteen 2015 mennessä sekä satamien ja maakuljetusten yhdistämiseen liittyvä toimenpidepaketti vuoteen 2010 mennessä.

Kaikkien 26 ensisijaisen liikennehankkeen toteuttamiskustannukset ovat 220 miljardia euroa vuoteen 2020 mennessä siten, että eniten rahoitusta tarvitaan vuosina 2007–2013. Yksityissektorin osuuden näiden hankkeiden rahoituksesta arvioidaan olevan noin 20 prosenttia, ja loppuosa rahoitetaan yhteisesti kansallisista ja yhteisön talousarvioista niin, että yhteisön osuus on enintään 20 prosenttia.

Eurooppalaista rahoitusta tarvitaan myös sen varmistamiseen, että energianjakelu toimii yli kansallisten rajojen, sekä uudistuvien energiamuotojen ja puhtaan energian kehittämiseen. Nämä kustannukset ovat arviolta 100 miljardia euroa. Yhteisön aloitteita tarvitaan uusiutuvien energiamuotojen ja energiatehokkuuden vaikutusten ja houkuttelevuuden lisäämiseksi ja sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksi tällainen tavoite on tuottaa 22 prosenttia sähköstä uusiutuvien energialähteiden avulla vuoteen 2010 mennessä.

Unionin on myös jatkettava ponnistuksiaan sellaisten esteiden poistamiseksi, jotka haittaavat televiestinnän sisämarkkinoiden muodostumista, ja sen varmistamiseksi, että kaikilla alueilla on käytettävissä turvallinen laajakaistainfrastruktuuri. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että vältetään tietotekniikkakuilun muodostuminen kaupunkien ja syrjäisten maaseutualueiden välille.

d) Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen laadun parantaminen

Osaamispääoma on yksi tärkeimpiä kasvun osatekijöitä. Yksi lisäkoulutusvuosi voi lisätä tyypillisen Euroopan maan kokonaistuottavuutta 6,2 prosentilla. Kuitenkin julkisten koulutusinvestointien osuus BKT:stä laski useimmissa jäsenvaltioissa vuosina 1995–2000. EU on kilpailijoitaan jäljessä loppututkinnon suorittaneiden määrässä, koulunsa lopettavien taidoissa sekä osallistumisessa elinikäiseen oppimiseen. Myös erot eri jäsenvaltioiden välillä ovat suuret. Näistä syistä on tarpeen kiireesti vauhdittaa Euroopan koulutusjärjestelmien

uudistuksia. Globalisaatio ja tekniset ja demografiset muutokset edellyttävät joustavaa ja liikkuvaa työvoimaa, jonka taidot ovat tilanteeseen sopivia ja aina ajan tasalla.

Koulutuspolitiikka on alue, jossa läheisyys yksilöihin ja kulttuuritaustan erot ovat erittäin merkittäviä, ja siksi keskeisessä asemassa ovat kansalliset ja paikalliset viranomaiset. Lissabonin strategian ydin on yhteisön koulutusjärjestelmien yleinen modernisointi. Niinpä Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt yhteiset tavoitteet ja työohjelman koulutusjärjestelmien muokkaamiseksi tehokkaiksi elinikäisen oppimisen järjestelmiksi, joihin kaikki kansalaiset voivat osallistua ja joiden avulla voidaan edistää lähentymistä tason kohottamiseksi kaikkialla. Painopistealueita ovat koulutuksen laadun parantaminen (opetusohjelmien uudistaminen, uudet opetusmenetelmät, laadunvarmistus), koulutuksen saannin helpottaminen kaikissa elämänvaiheissa (mukaan luettuna sähköinen oppiminen) sekä koulutusalan avaaminen esimerkiksi työmarkkinoilta ja kansainvälisestä kilpailusta saataville ulkoisille vaikutteille.

Tähän työhön tarvitaan unionin tukea, sillä edut leviävät koko EU:hun, eikä yksittäisillä jäsenvaltioilla ole tarvittavia keinoja käytettävissään. Sen lisäksi, että koheesiopolitiikalla tuetaan infrastruktuureja ja peruskoulutusta, unioniin tuella on kaksi päämuotoa: yksilöiden (kuten opiskelijoiden, opettajien, tutkijoiden ja kouluttajien) liikkuvuuden edistäminen sekä koulujen, yliopistojen ja eri maissa sijaitsevien koulutuksen tarjoajien kumppanuuksien ja verkostojen tukeminen. Keskeisellä sijalla tässä tavoitteessa on liikkuvuus – opiskelijoiden, opettajien, tutkijoiden ja kouluttajien sekä myös ideoiden ja parhaiden käytänteiden liikkuvuus. Kaikki osapuolet ovat sitä mieltä, että kansainvälinen liikkuvuus on keskeisen tärkeitä, mutta sitä ei voida tehokkaasti järjestää eikä rahoittaa kansallisella tasolla. Vain EU:n toimien kautta voidaan luoda puitteet ja antaa tarvittava rahoitustuki, jonka kysyntä nykyisten ohjelmien puitteissa on paljon tarjontaa suurempi.

Tavoitteena on saada

kolme miljoonaa yliopisto-opiskelijaa mukaan liikkuvuusohjelmiin vuoteen 2010 mennessä (vuonna 2002 määrä oli yksi miljoona). Tämä tarkoittaa sitä, että noin kymmenelle prosentille yliopisto-opiskelijoista tarjotaan mahdollisuutta päästä hyötymään opiskelusta ulkomailla.

150 000 ammatillisessa koulutuksessa olevaa opiskelijaa osallistumaan vuosittain liikkuvuuteen liittyviin toimiin vuoteen 2013 mennessä

kymmenen prosenttia koulujen oppilaista ja opettajista mukaan liikkuvuuteen liittyviin toimiin koko ohjelman toiminta-ajan

50 000 aikuista osallistumaan elinikäiseen oppimiseen liittyvään liikkuvuuteen vuoteen 2013 mennessä.

Tämän toiminnan olisi annettava merkittävä panos siihen, että Euroopasta tulee jälleen huipputason koulutusalue.

e) *Sosiaalipoliittinen toimintasuunnitelma: muutoksen ennakointi ja hallinta Euroopassa*

Kansainvälisen kilpailutilanteen nopea muuttuminen johtaa uudelleenlaiseen työnjakoon, joka vaikuttaa kaikkiin. Edut ovat moninaiset, mutta yhdistettynä heikkoon kasvuun ilmiö voi lisätä työttömyyttä ja syrjäytymistä. Tätä taustaa vasten EU:n on ennakoitava tulevia

muutoksia ja reagoitava niihin. Tämä on sosiaalisen koheesion ja talouskasvun eurooppalaisen mallin ydin.

Unionin on sopeuduttava muutokseen, toimittava muutoksen alullepanijana ja osattava toimia muuttuneessa tilanteessa. Sosiaalipoliittinen toimintasuunnitelma vastaa dynaamisesti nopeasti muuttuvaan kansainväliseen kilpailutilanteeseen osana Lissabonin strategiaa, ja se on unionin tienviittana työllisyys- ja sosiaalikysymyksissä. Ohjelmassa yhdistyvät lainsäädäntö, avoin koordinoitimenettely, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja EU:n rahoitustuki, ja se on väline eurooppalaisen yhteiskuntamallin modernisoinnissa.

Sosiaalipoliittinen toimintasuunnitelma auttaa Eurooppaa hyödyntämään koko potentiaalinsa vahvistamalla sosiaalipolitiikan asemaa tuottavana tekijänä ja ehkäisemällä sen puuttumisesta aiheutuvia kustannuksia.

EU:n on saatava aikaan kunnollinen lainsäädäntöjärjestelmä, joka takaa tasavertaiset olosuhteet yrityksille ja työntekijöille varmistamalla riittävät sosiaalinnormit ja perusoikeudet. EU:n toiminta on myös katalyytti, joka helpottaa uudistusten suunnittelua ja toteuttamista jäsenvaltioiden työmarkkina- ja sosiaalipolitiikassa, ja saa sitä kautta aikaan merkittäviä poliittisia uudistuksia vähin kustannuksin. EU:n taso soveltuu myös parhaiten työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun edistämiseen onnistuneesti, kuten perustamissopimuksessa todetaan.

- Sosiaalipoliittista toimintasuunnitelmaa olisi edelleen vahvistettava, jotta voitaisiin vastata kaikille jäsenvaltioille yhteisiin haasteisiin ja hallita muutosta, johon vaikuttavat laajentuminen, globalisaatio ja väestön ikääntyminen.
- Viimeisimmässä kevätraportissaan komissio kehotti perustamaan eurooppalaisia muutoksumppanuuksia, kolmikantajärjestelyjä, joiden tavoitteena on tunnistaa yhteisiä haasteita ja vastata niihin muutoksen hallitsemiseksi. Työehtosopimukset kattavat nykyisin yhä useammin monia muitakin aiheita kuin perinteiset palkka- ja työaikakysymykset, ja ne ovat muotoutumassa välineiksi, joiden avulla ennakoidaan ja hallitaan muutosta. Näiden kumppanuuksien toiminnassa olisi käsiteltävä myös kysymyksiä, jotka liittyvät globalisaatiosta aiheutuvaan uuteen kansainväliseen työnjakoon painottaen erityisesti alakohtaista lähestymistapaa.

Toimintaa EU:n tasolla voidaan perustella seuraavasti:

- EU on sopiva kehys tasavertaisten olosuhteiden luomiselle liiketoimintaa varten vahvistamalla yhteiset sosiaalinnormit ja työntekijöiden oikeudet ja vapaa liikkuvuus.

Ennaltaehkäisyn edistäminen ja terveyttä ja turvallisuutta koskevien vähimmäisvaatimusten asettaminen on suuresti vähentänyt työperäisiä sairauksia ja tapaturmia ja alentanut huomattavasti kustannuksia. Talouselämälle koituvat kokonaiskustannukset ovat silti 2,6–3,8 prosenttia BKT:stä, mikä on selvä näyttö lainsäädännön puutteiden hinnasta. Komissio on asettanut tavoitteeksi vähentää tapaturmien esiintymistä 15 prosentilla kaikissa jäsenvaltioissa.

Sosiaaliturvan koordinointiin liittyvistä säännöksistä hyötyy tätä nykyä 30 miljoonaa ihmistä oleskellessaan tilapäisesti toisessa jäsenvaltiossa. Vähintään 100 miljoonan henkilön tavoite saavutettaneen, kun eurooppalainen sairaanhoitokortti otetaan käyttöön.

- EU:n koordinointi toimii myös katalyyttina jäsenvaltioiden poliittisille uudistuksille vähäisin kustannuksin.

- Euroopan työllisyysstrategia uudistaa jäsenvaltioiden työmarkkinarakenteita. Nykyisen työllisyysasteen ja tavoitteena olevan täystyöllisyyden välinen vaje on lähes 16 miljoonaa työpaikkaa. Pelkästään ikääntyneiden työntekijöiden muodostaman potentiaalin hyödyntäminen vastaisi seitsemää miljoonaa työpaikkaa. Työvoiman vajaakäytön kustannuksiksi voidaan arvioida yhdeksän prosenttia EU:n BKT:stä, eli 825 miljardia euroa koko EU:n osalta.

- EU:n taso soveltuu perustamissopimuksen mukaisesti myös parhaiten työmarkkinaosapuolten suhteiden ja vuoropuhelun edistämiseen onnistuneesti.

Yritysneuvostosta annetun direktiivin tavoitteena on edistää työntekijöiden informointia ja kuulemista kansainvälisellä tasolla. Neuvostot kattavat nyt 65 prosenttia työntekijöistä, ja kattavuuden nostaminen 80 prosenttiin toisi näiden mekanismien edut 2,5–3 miljoonan uuden työntekijän ulottuville. Tällöin järjestelmään piiriin kuuluisi noin 21,5 miljoonaa työntekijää kautta Euroopan, mikä helpottaisi rakenneuudistusta.

Jaksoon 1 kohdistuvat rahoitustarpeet voidaan eritellä seuraavasti:

MAKSUSITOU- MÄÄRÄRAHAT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1a. Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825

2. Kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio

Koheesiopolitiikkansa kautta unioni on merkittäväällä tavalla edistänyt harmonista, tasapainoista ja kestävää kehitystä. Euroopan käyttämättömän potentiaalin liikkeellepanijana koheesiopolitiikka on myös parantanut talouden suorituskykyä yleisesti ja samalla vähentänyt taloudellisia ja sosiaalisia eroja.

Koheesiopolitiikan tarjoama lisäarvo

Seuraavassa esitetään Euroopan koheesiopolitiikan keskeiset piirteet, joita on tarpeen vahvistaa tulevien jäsenvaltioiden ja alueiden talouksien suorituskyvyn parantamiseksi:

- **Voimavarojen keskittäminen investointeihin**, joiden avulla voidaan lisätä fyysisen ja henkisen pääoman määrää ja siten tehostaa parhaalla mahdollisella tavalla kilpailukykyä ja kasvua. Rahoituksellisesti politiikasta ovat hyötäneet neljän köyhimmän maan alueet, ja tällaisen keskittämisen ansiota on, että suurimmalla osalla näistä alueista keskimääräinen kasvu oli EU:n keskiarvoa *suurempi* vuosina 1995–2001.
- **Sisämarkkinasääntöjen noudattaminen** esimerkiksi kilpailupolitiikan ja julkisen hankintojen yhteydessä. Selvä vaikutus on yhteisön sisäisen kaupan lisääntyminen etenkin vähiten kehittyneiden jäsenvaltioiden ja alueiden ja muun EU:n välillä. Koheesiopolitiikan kannalta tämä merkitsee sitä, että noin neljännes näitä alueita koskevien ohjelmien aiheuttamista menoista palaa muualle EU:hun lisääntyneen viennin

muodossa.

- **Työpaikkojen luomisen painottaminen uusilla aloilla** uuden kansainvälisen työnjaon aiheuttamiin talouden ja yhteiskunnan muutoksiin sopeutumisen helpottamiseksi. Esimerkkinä mainittakoon, että vähiten kehittyneiden alueiden ulkopuolella edellisillä, vuosien 1994–1999 ohjelmilla autettiin noin 300 000 pientä yritystä ja 500 000 uuden työpaikan luomista.
- **Kumppanuuden ja hyvän hallintotavan edistäminen.** Monitasoiseen hallintoon osallistuvat sekä yhteisö että kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset ja sidosryhmät. Tällainen hallintotapa auttaa varmistamaan, että toimet ovat kentällä vallitseviin olosuhteisiin sopivia ja että tuloksiin pyritään aidosti (”omistajuus”).
- **Vipuvaikutus,** joka saadaan aikaan yhteisrahoitusta koskevilla säännöillä, joiden avulla saadaan uusia voimavaroja uusiin investointeihin kansallisista julkisista ja yksityisistä lähteistä. Jokainen unionin talousarviosta koheesiopolitiikkaan osoitettu euro poikii vähiten kehittyneillä alueilla (tavoite 1) keskimäärin 0,9 euroa ja muilla (tavoite 2) alueilla 3 euroa.
- Unionin muiden alakohtaisten toimintalinjojen tukeminen menestyksellisesti.
 - Panostamalla yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoon, koheesiopolitiikka auttaa epäsuotuisassa asemassa olevia alueita täyttämään EU:n asettamat vaatimukset esimerkiksi ympäristöalalla.
 - Koulutuksen sekä liikenteen ja energiahuollon kaltaisilla aloilla koheesiopolitiikka tarjoaa mittavaa tukea uusille investoinneille varsinkin vähiten kehittyneillä jäsenvaltioiden alueilla.

Tulevaisuuden kannalta on tärkeää, että Euroopan tasolla harjoitetaan edelleen tehokasta koheesiopolitiikkaa, joka edistää modernisointia ja vauhdittaa kasvua vähemmän kehittyneillä alueilla ja tuo entistä enemmän väkeä tuottavaan työhön unionissa kokonaisuutena. Mutta politiikkaa on myös tarpeen uudistaa uusia haasteita paremmin vastaavaksi.

Laajentuminen on ennenkokematon haaste kilpailukyvyille ja unionin sisäiselle koheesiolle. Laajentuneessa unionissa keskimääräinen BKT asukasta kohti on yli 12 prosenttia alhaisempi kuin 15 jäsenvaltion unionissa, ja tuloerot kaksinkertaistuvat.

Uudistuksessa on keskityttävä kilpailukykyyn, kestäväan kehitykseen ja työllisyyteen, kuten Eurooppa-neuvoston kokouksissa Lissabonissa ja Göteborgissa esitettiin pohdittaessa kilpailun kiristymisen, globalisaation ja väestön ikääntymisen vaikutuksia. Tulevaisuuden haasteena on varmistaa, että **Lissabonin ja Göteborgin tavoitteet ja varautuminen uuden kansainvälisen työnjaon aiheuttamiin muutoksiin sisällytetään alusta alkaen kaikkiin kansallisiin ja alueellisiin kehittämisstrategioihin.**

Varojen käytön laadun parantamiseksi seuraavalla kaudella Lissabonin ja Göteborgin tavoitteiden mukaisesti komissio ehdottaa, että koheesiopolitiikkaa olisi ohjattava yleisellä strategialla. Niinpä komissio aikoo antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle strategisen asiakirjan, jossa esitetään koheesiopolitiikan painopisteet, mukaan luettuna toimenpiteet, jotka katsotaan tarpeellisiksi talouden ja yhteiskunnan muutoksiin varautumista varten.

Komission tavoitteena on myös saada aikaan entistä yksinkertaisempi ja selkeämpi painopistejärjestelmä Lissabonin ja Göteborgin tavoitteiden toteuttamiseksi niin, että erilaiset olosuhteet tulevat otetuiksi huomioon. Etusijalla ovat aikaisempien sijasta seuraavat kolme tavoitetta:

- **Lähentyminen:** Etusijalla toiminnassa ovat laajentuneen unionin **muuta heikommin kehittyneet jäsenvaltiot ja alueet**. Tähän kuuluisivat myös ne alueet, jotka eivät ole saaneet lähentymisprosessia valmiiksi, mutta jotka eivät enää ole oikeutettuja tukeen siksi, että tulot asukasta kohti ovat suhteellisesti liian korkeat laajentuneessa unionissa. (nk. tilastovaikutus). Lähentymisohjelmien toimet on tarkoitettu suunnata fyysisen ja henkisen pääoman modernisointiin ja lisäämiseen tavoitteena kilpailukykyyn paraneminen pitkällä aikavälillä, ympäristön kannalta kestävä kehitys ja kyseisten alueiden panoksen kasvaminen koko unionin talouskehityksen kannalta. Lisäksi on tarkoitettu kehittää parhaita toimintatapoja hallinnon alalla ja parantaa institutionaalista toimintakykyä.
- **Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys:** Alueelliset kilpailukykyyn ja työllisyyteen liittyvät ohjelmat ulotettaisiin myös **muihin jäsenvaltioihin ja muille alueille**, sillä merkittäviä tarpeita on edelleen kaikkialla unionissa taloudellisen ja sosiaalisen rakennemuutoksen ja muiden ongelmien takia. Jotta yhteisön toimista saataisiin lisäarvoa, niiden on keskityttävä rajoitettuun joukkoon politiikan painopisteitä, jotka liittyvät Lissabonin ja Göteborgin toimintasuunnitelmaan ja joissa toimilla on mahdollista saada aikaan lisäarvoa ja kerrannaisvaikutuksia kansallisiin ja alueellisiin toimintalinjoihin. Työllisyysohjelmat organisoidaan kansallisella tasolla. Alueellisia kehitysohjelmia on tarkoitettu yksinkertaistaa luopumalla nykyisestä järjestelmästä, jossa komission on valittava suppeita alueita pienaluetasolla. Sen sijaan olisi löydettävä sopiva tasapaino tukitoimien maantieteellisen ja aihekohtaisen kohdentamisen välillä, kun laaditaan monivuotista kehittämissuunnitelmaa. Tähän kuuluu myös sellaisten alueiden tukeminen, jotka eivät enää ole oikeutettuja lähentymisohjelmista saatavaan tukeen (vaikkei laajentumisen synnyttämää tilastovaikutusta olisi).
- **Alueellinen yhteistyö Euroopassa rajatylittävien ja kansainvälisten ohjelmien muodossa:** Näissä ohjelmissa pyritäisiin löytämään ratkaisuja niihin erityisongelmiin, jotka liittyvät kilpailukykyisen ja menestyvän talouden rakentamiseen sellaisilla alueilla, joita halkovat kansalliset rajat. Keskeisellä sijalla olisi kokemusten ja hyvien käytänteiden vaihto, joka edesauttaisi taloudellista yhdentymistä koko unionin alueella ja entistä harmonisempaa ja tasapainoisempaa kehitystä.

Jaksoon 2 kohdistuvat rahoitustarpeet voidaan eritellä seuraavasti:

MAKSUSITOUMUS- MÄÄRÄRAHAT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1b. Kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960

3. Luonnonvarojen kestävä hallinta ja suojele: maa- ja kalatalous ja ympäristö

Uudet jäsenvaltiot tuovat EU:hun 75 miljoonaa uutta kuluttajaa ja neljä miljoonaa uutta maanviljelijää. Laajentuminen kasvattaa markkinoita, lisää kilpailua ja tiukentaa haasteita, jotka aiheutuvat tuotteiden laatuun ja turvallisuuteen sekä ympäristönsuojeluun liittyvien vaatimusten noudattamisesta. Jäsenvaltiot päättivät jo varhaisessa vaiheessa korvata omat kalliit ja osittain ristiriitaiset kansalliset politiikkansa yhteisellä perustamissopimuksen mukaisella politiikalla. Pontimena olivat odotukset siitä, että maataloustuotteiden vapaa liikkuvuus ja kilpailun vääristymisen välttäminen Euroopan yhteisön alueella toisivat alalle lisäarvoa parantamalla tarjonnan vakautta sekä kilpailukykyä sisäisillä ja ulkoisilla markkinoilla.

Sittemmin politiikka on kehittynyt, ja mukaan on otettu ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi tuotannon laatuun, ympäristöön, eläinten hyvinvointiin ja maaseudun (joka muodostaa 80 prosenttia Euroopan alueesta) säilymiseen elävänä. Politiikassa on myös otettu huomioon tarve tukea maanviljelijöitä, jotka tuottavat ja säilyttävät julkishyödykkeitä mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Niinpä yhteisen maatalouspolitiikan avulla on ajan mittaan tuotettu lisäarvoa kustannuksin, jotka ovat alhaisemmat kuin jos jäsenvaltiot olisivat jatkaneet omaa erillistä maatalouspolitiikkaansa.

Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) perusteellisesta uudistamisesta päätettiin viime kesäkuussa. Sitä täydennetään toisella toimenpidepaketilla, jota seuraa sokeria koskeva ehdotus vuoden 2004 puolivälissä. Sen tarkoituksena on taata vakaa järjestelmä alalle vuoteen 2013 saakka.

Uudistuksen tarkoituksena on vastata tavoitteisiin, jotka liittyvät kilpailukykyyn, yhteisvastuuseen ja ympäristönäkökohtien ottamiseen entistä paremmin huomioon, ja se on siten keskeinen vaihe Lissabonin ja Göteborgin kehittämisstrategiassa. Uudistuksen osa-alueita ovat

- markkinoiden tukitoimenpiteiden ja suorien tukimaksujen merkittävä yksinkertaistaminen erottamalla maanviljelijöille maksettavat suorat tuet tuotannosta
- maaseudun kehityksen vahvistaminen edelleen siirtämällä varoja markkinoiden tukitoimenpiteistä maaseudun kehittämiseen vähentämällä suorita tukimaksuja suurille tiloille (tuen mukauttaminen) ja siten yhdistämällä YMP:n kaksi pilaria, jotka ovat toisiaan täydentäviä maanviljelyn ja maatalousyhteisöjen kestävä kehityksen edistämässä
- rahoituskuriin liittyvä mekanismi, joka on markkinatuen ja suoran tuen katon asettamista vuosille 2007–2013 koskevan Eurooppa-neuvoston päätöksen mukainen.

Tuleva vahvistettu, vuoden 2006 jälkeistä aikaa koskeva maaseudun kehittämispolitiikka auttaa osaltaan kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa. Politiikalla on seuraavat kolme päätavoitetta:

- maataloussektorin kilpailukykyyn parantaminen tukemalla rakenneuudistusta (esim. investointituet nuorille maanviljelijöille sekä tiedotus- ja edistämistoimet)
- ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen tukemalla maanhoitoa, mukaan luettuna Natura 2000 -luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvia alueita koskevien maaseudun kehittämistoimien yhteisrahoitus (esim. maatalouden ympäristötoimenpiteet ja metsätalouteen ja epäsuotuisassa asemassa oleviin alueisiin liittyvät toimet)

- elämänlaadun parantaminen maaseudulla ja elinkeinotoiminnan monipuolistumisen edistäminen maatalouteen ja muihin maaseudun toimijoihin kohdistuvien toimenpiteiden avulla (esim. tuotannon laadullinen uudistaminen, elintarvikkeiden laatu, kylien elvyttäminen).

Yhteinen kalastuspolitiikka (YKP) on edellytyksenä kalastajien ja jäsenvaltioiden rannikkoalueiden tasavertaiselle kohtelulle ja taloudellisille mahdollisuuksille. Sen merkitys kestäväen kalatalouden kannalta kasvaa kalakantojen pienentyessä, kun on otettava tasapainoisella tavalla huomioon ympäristöön, talouteen ja yhteiskuntaan liittyvät seikat.

Uudistetussa yhteisessä kalastuspolitiikassa on 1. tammikuuta 2003 alkaen painotettu entistä enemmän elollisten vesiluonnonvarojen kestävää hyödyntämistä tieteellisten tosiseikkojen perusteella. Ennalta varautuva lähestymistapa kalakantojen hallintaan ja vesiviljely on nyt liitetty kiinteästi kestävää kehitystä koskevaan yhteisön politiikkaan.

Lissabonissa ja Göteborgissa asetettiin poliittiseksi tavoitteeksi sellaisen talouden kehittäminen Eurooppaan, joka saa aikaan kasvua ja samalla vähentää ympäristöön kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää jatkuvaa sitoutumista luonnonvarojen kestäväan käyttöön ja hallintaan sekä ympäristönsuojeluun. Ympäristöpolitiikka täydentää yhtenäismarkkinoita olennaisella tavalla ja parantaa elämänlaatua. Euroopan kansalaiset pitävät puhdasta ympäristöä yhä enenevässä määrin oikeutenaan ja odottavat, että EU takaa tämän oikeuden ja varmistaa, että jäsenvaltiot toteuttavat ympäristöpolitiikkaa oikein. Tärkeitä tähän liittyviä toimia vuosina 2006–2012 ovat seuraavat:

- EY:n ilmastomuutosohjelman toteuttaminen, mukaan luettuna toimenpiteet, joilla varmistetaan, että Kioton pöytäkirjassa asetettu tavoite EY:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi saavutetaan
- sellaisten aihekohtaisten strategioiden toteuttaminen, jotka liittyvät erityisiin ympäristönsuojelun painopistealueisiin, joita ovat maaperä, ilmanlaatu, torjunta-aineet, meriympäristö, kaupunkiympäristö, luonnonvarojen kestävä käyttö ja hallinta sekä jätteiden kierrätys
- ympäristöteknologiaa koskevan toimintasuunnitelman toteuttaminen ko. teknologian tarjoamien mahdollisuuksien täysimittaista hyödyntämistä ja luonnonvaroihin kohdistuvien paineiden vähentämistä varten ja tavoitteena Euroopan kansalaisten elämänlaadun parantaminen, kilpailukykyyn ja talouskasvun tehostaminen sekä EU:n johtavan aseman vahvistaminen ympäristöteknologian kehittämisessä ja soveltamisessa
- Natura 2000 -alueiden verkoston kehittäminen ja toteuttaminen Euroopan biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja biologiseen monimuotoisuuteen liittyvän toimintaohjelman toteuttaminen.

Edellä sanotun valossa Euroopan unionin on noudatettava tehtyjä sitoumuksia ja hallittava luonnonvarojaan niin, että kasvun ja koheesion eurooppalaista mallia sovelletaan myös ympäristöasioiden hallinnassa.

Jaksoon 3 kohdistuvat rahoitustarpeet voidaan eritellä seuraavasti:

MAKSUSITOUMUS- MÄÄRÄRAHAT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2. Luonnonvarojen kestävä hallinta ja suojele	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805

B. Täyden merkityksen antaminen unionin kansalaisuudelle

1. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue

Vapaus, turvallisuus ja oikeus ovat keskeisiä arvoja, jotka muodostavat eurooppalaisen yhteiskuntamallin ytimen.

Kun perusoikeuskirja liitetään sopimukseen Euroopan perustuslaista, unionilla on oikeudellinen velvollisuus taata, että perusoikeuksia kunnioitetaan ja että niitä myös aktiivisesti edistetään.

Nykyisin myönnetään selkeästi, että maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksiin sekä rikosten ja terrorismin torjuntaan liittyviin haasteisiin ei voida enää vastata asianmukaisesti, jos toteutetaan pelkästään kansallisia toimenpiteitä.

Tämän Euroopan unioniin kytkeytyvän ulottuvuuden kehittäminen onkin yhdentymisen uusi haaste: todellinen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue on välttämätön peruspilari Euroopan unionille, ja se kuuluu olennaisena osana laajentuneen unionin poliittisiin päämääriin.

Unionin tasolla toteutettava toiminta takaa oikeudenmukaisen tehtävänjaon – taloudellisen taakan jakaminen mukaan luettuna – ja lisää yhteisten kysymysten ja arvojen tuntemusta, mikä puolestaan helpottaa yhteisten toimintamallien syntymistä.

Laajentumisen myötä on yhä enemmän kansalaisia, jotka odottavat saavansa aivan uusia hyötyjä asuessaan vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella. Toisaalta laajentuminen tuo mukanaan myös erityisiä haasteita esimerkiksi unionin ulkorajojen turvallisuuden kannalta.

i) Ulkorajat/maahanmuutto

- Unionin on huolehdittava **ulkorajoistaan** yhtenäisesti voidakseen ottaa vastaan lailliset muuttovirrat koordinoitusti ja voidakseen suojautua laittomilta muuttovirroilta unionin ulkorajoilla, jotka laajentumisen jälkeen käsittävät noin 6 000 kilometriä maarajaa ja yli 85 000 kilometriä merirajaa.

Tämän kysymyksen osalta tärkeänä tavoitteena on Euroopan rajavalvontavirasto, jonka on määrä helpottaa Euroopan rajavartiolaitoksen muodostamista; tällä yksiköllä on oltava riittävät resurssit, jotta se voi tukea kansallisia viranomaisia suorittamalla valvontatehtäviä ja rajavalvontaa.

- EU:lla on jatkossakin haasteena kansainvälistä suojelua koskevien velvoitteiden noudattamisen takaaminen muuttovirtojen ja turvapaikanhakijoiden yhteydessä. **Yhteinen turvapaikkapolitiikka**, joka perustuu oikeudenmukaiseen tehtävien ja kustannusten jakoon jäsenvaltioiden välillä, takaa yhdenmukaiset edellytykset ottaa vastaan yli

400 000 henkilöä, jotka hakevat vuosittain turvapaikkaa laajentuneessa unionissa; toisaalta yhteisellä turvapaikkapolitiikalla on estävä vaikutus sellaisiin hakijoihin nähden, joilla ei ole riittäviä perusteita turvapaikan saamiseksi.

- **Yhteisellä maahanmuuttopolitiikalla** pyritään jatkuvien muuttovirtojen tehokkaaseen hallintaan ottaen huomioon työmarkkinoiden tarpeet. Väestörakenteen muutoksen vuoksi maahanmuuttajat vaikuttavat osaltaan EU:n talouskasvuun, kilpailukykyyn ja kestäväan kehitykseen. Unionin onkin toteutettava tällä politiikanalalla toimenpiteitä tarjotakseen kannustimia ja tukea jäsenvaltioiden toimille, joiden avulla edistetään jäsenvaltioiden alueella asuvien kolmansien maiden kansalaisten integroitumista.

Maahanmuuttajien kotouttamisen onnistuminen kytkeytyy näin ollen sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen, ja onnistunut kotouttaminen on taloudellisen tehokkuuden välttämätön edellytys. EU:ssa asuu jo tällä hetkellä yhteensä 14,3 miljoonaa kolmansien maiden kansalaista, ja heitä arvioidaan saapuvan EU:hun vuosittain 1,5 miljoonaa.

EU:n rahoituksen olisi täydennettävä ja tuettava jäsenvaltioiden toimia, ja siinä olisi pyrittävä koordinointiin kansainvälisten kysymysten alalla:

Vähintään 5 prosenttia laillisesti EU:n alueella asuvista kolmansien maiden kansalaisista (ja välillisten vaikutusten kautta 10 prosenttia) olisi saatava osallistumaan ohjelmiin ja toimiin, jotka käsittelevät esimerkiksi palvelujen saatavuutta, omanarvontunnon kehittämistä sosiaalisessa elämässä, verkkojen perustamista ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa toimijoiden välillä. Lisäksi kotouttamisen alalla olisi asetettava tavoite, jonka mukaan erityisiä kotouttamispalveluja (perehdyttämis- ja kielikursseja) olisi tarjottava 20 prosentille vastasaapuneista kolmansien maiden kansalaisista.

Kestävän maahanmuuton edistämiseen tähtäävän politiikan täydennykseksi on myös tarpeen kehittää yhteinen väline laittomasti asuvien kolmansien maiden kansalaisten tai EU:hun sääntöjenvastaisesti muuttavien henkilöiden palauttamista varten.

ii) Oikeus/turvallisuus

- **Turvallisuuden** takaaminen rikollisuuden ja terrorismin ehkäisemisen ja torjumisen avulla on jatkossakin keskeinen haaste unionille. Tämän alan ensisijaisiin toimiin kuuluvat seuraavat: Europolin kehittäminen ja vahvistaminen; Euroopan poliisiakatemia, jonka tehtävänä on tehostaa yhteistyötä ja vaihtoja alan toimijoiden välillä; entistä suuremman painoarvon antaminen rikosten ehkäisemiselle, varsinkin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden uusien muotojen ja keinojen ehkäisemiselle. Näiden toimien avulla on määrä vastata turvallisuustarpeeseen, joka on välttämätön edellytys eurooppalaisten yhteiskuntien hallinnolliselle, taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle kestävyydelle. EU:n tasolla toteutettavista toimista voidaan mainita seuraavat esimerkit:
 - Euroopan poliisiakatemia tarjoaman koulutuksen piiriin on saatava 10 prosenttia ylemmistä poliisiviranomaisista, ja yhteisiä koulutusmoduuleja levittämällä on tavoitettava epäsuorasti 60 prosenttia EU:ssa toimivista poliisiviranomaisista.
 - Tärkeiden tietojen vaihdon on määrä lisääntyä kansallisten lainvalvontaviranomaisten ja Europolin välillä 75 prosenttia vuoteen 2013 mennessä.
- **Tosiasiallinen oikeuteen perustuva alue** on luonnollinen jatke tosiasialliselle liikkumisvapauden alueelle, sillä se tuo oikeusvarmuutta rajatylittävien toimien tueksi ja

antaa valmiuksia käsitellä rajatylittäviä oikeudellisia ongelmia, jotka liittyvät ihmisten henkilökohtaiseen ja -perhetilanteeseen. Tarvitaan toimia, joilla taataan toimivan oikeuden saatavuus ja tiivis oikeudellinen yhteistyö sekä yhteiset toimintatavat rikollisuutta vastaan karsimalla rikollisten suojapaikat.

Eurojust-yksikköä vahvistetaan, jotta voidaan lisätä koordinoitua ja yhteistyötä tutkijoiden ja syyttäjien välillä vakavien rajatylittävien rikosten yhteydessä.

2. Perushyödykkeiden ja -palveluiden saatavuus

Eurooppalaiset odottavat myös, että heidän saatavillaan on yleishyödyllisiä palveluja ja hyödykkeitä siinä määrin kuin eurooppalaiselta yhteiskunta- ja talousmallilta voidaan edellyttää.

- Kansalaisten suojele erilaisilta riskeiltä esimerkiksi erilaisten luonnontuhojen ja terveyteen ja ympäristöön vaikuttavien kriisien yhteydessä on yksi alue, jolla unioni voi tarjota lisäarvoa silloin, kun jäsenvaltion toimien avulla ei voida reagoida tehokkaasti riskeihin, joista aiheutuu rajatylittäviä seurauksia tai jotka edellyttävät suuruusluokkansa vuoksi eurooppalaista yhteisvastuuta.
- Tämän lohkon kehittäminen tarkoittaa suoja- ja turvallisuusstandardien tiukentamista, jotta saadaan aikaan saastuttamattomia energia- ja liikennejärjestelmiä. Se tarkoittaa myös ympäristöstandardien soveltamista sen takaamiseksi, ettei luonnon peruselementeissä (ilmassa, vedessä ja maaperässä) ole terveydelle vaarallisia aineita.
- Kansalaiset odottavat, että EU suojelee heitä laajamittaisilta katastrofeilta. Keskipitkällä ajalla EU:n edellytetään yhä enenevässä määrin parantavan valmiuksiaan sellaisten katastrofien varalta, joissa jäsenvaltioiden valmiudet ovat riittämättömät, ja kohentavan EU:n laajuisesti käytettävissä olevia resursseja siten, että niiden vaikuttavuus on mahdollisimman hyvä.
- Kansalaiset ovat kuluttajina riippuvaisia toimittajista ja viranomaisista, joiden kuuluu taata kuluttajille tarjottujen tavaroiden ja palvelujen turvallisuus. Tarvitaan parempaa tiedottamista ja selviä viestejä, jotta kansalaiset voivat tehdä asianmukaiseen tietoon perustuvia valintoja hankinnoissaan ja elintavoissaan. Unionin on sitouduttava yhdessä kansallisten viranomaisten kanssa varmistamaan tuotteiden turvallisuus. Tämä on erityisen tärkeää elintarviketarjonnan turvallisuuden, laadun ja ravintoarvon kannalta samoin kuin tuotantotapaan liittyvien takeiden osalta. On myös tärkeää, että kansalaisille toimitetaan asianmukaista informaatiota heidän ostamistaan ja kuluttamistaan elintarvikkeista.
- Terveys luo myös hyvinvointia. Terveiden kohentaminen tuo mukanaan edistystä, mahdollistaa ihmisille pitemmän, paremman ja tuottavamman elämän ja on taloudellisen hyvinvoinnin edellytys. Jokainen odottaa saavansa luotettavaa informaatiota ja neuvontaa terveyden alan perusvalinnoista. Unioni voi osaltaan auttaa kansallisia viranomaisia mahdollistamaan ihmisten terveyden kohentaminen, ja lisäksi unioni voi helpottaa rajatylittävien terveydenhoitopalvelujen saantia. Nykymaailmassa liikutaan ja käydään kauppaa tiiviisti ja maailmanlaajuisesti, minkä vuoksi terveyskriisit leviävät nopeasti yli rajojen ja vaativat yhteisiä toimia EU:n tasolla.
- Eurooppalaisen yhteiskuntamallin omaksuneet kansalaiset odottavat saavansa **riittävästi yleishyödyllisiä peruspalveluja** esimerkiksi terveydenhuollon, koulutuksen, energihuollon, liikenteen, televiestinnän ja postipalvelujen alalla. Tämä saattaa edellyttää

yhteisiä toimintalinjoja sen takaamiseksi, että jäsenvaltiot tekevät asiaankuuluvia poliittisia valintoja.

3. Kansalaisuus toimivaksi: eurooppalaisen kulttuurin ja monimuotoisuuden edistäminen

EU:lla on edessään historiansa merkittävin laajentuminen. Maahanmuutto on jo lisännyt unionin kulttuurista monimuotoisuutta, ja väestörakenteen kehityssuuntausten perusteella tämä tulee jatkumaan. Erittäin suuri sosiaalinen ja kulttuurinen monimuotoisuus onkin tunnusomaista laajentuvalle unionille. Kansalaisten keskinäinen tuntemus ja ymmärtämys on entistä tärkeämpää. Euroopan kansalaisten on tiedettävä ja pystyttävä kokemaan, mikä heille on yhteistä.

On suunniteltu puitteet, joiden avulla on tarkoitus tukea jäsenvaltioiden kansalaisten välistä vuoropuhelua ja kokemusten vaihtoa ja parantaa keskinäistä ymmärtämystä ja yhteisen eurooppalaisen identiteetin omaksumista sekä edistää eri toimilla unionin kansalaisuutta. Puitteilla on tarkoitus täydentää jäsenvaltioiden toimia ja edistää kulttuurista monimuotoisuutta unionissa, johon kuuluu 25 (ja myöhemmin yli 25) jäsenvaltiota ja lukuisia vähemmistöjä.

Tavoitteena on muun muassa tukea eurooppalaista kulttuuriyhteistyötä, auttaa karsimaan kansainvälisten vaihtojen ja rakenteiden esteitä eurooppalaisessa audiovisuaalituotannossa ja edistää nuorisovaihtoja, vapaaehtoistyötä ja arkioppimista samoin kuin kieltenoppimista ja kielten alan ammattilaisten koulutusta. Ennen kaikkea nuorten osallistuminen on Euroopan tulevaisuuden tae.

Seuraavassa on joitakin muita esimerkkejä:

- EU:n tasolla toteutettavaa kulttuuriyhteistyötä – esimerkiksi taiteilijoiden töiden liikkuvuutta sekä museoista, oopperataloista tai muista kulttuurilaitoksista koostuvien verkostojen perustamista – haittaavat esteet johtuvat jäsenvaltioiden olosuhteiden hajanaisuudesta.
- Eurooppalaisten elokuvien ja televisio-ohjelmien liikkuvuuden alalla on sama tilanne: kielellisten, kulttuuristen ja yhteiskunnallisten erityispiirteiden vuoksi eurooppalainen audiovisuaalituotanto rakentuu vieläkin suurelta osin kansalliselle perustalle ja tukeutuu lähinnä kansallisiin markkinoihin.

Voitaisiin asettaa seuraavat päämäärät:

Kulttuurien välistä vuoropuhelua ja vaihtoa käsittelevien kansalaisaloitteiden lukumäärä ja kansainvälisten yhteistyöhankkeiden lukumäärä kasvaa huomattavasti, 1 500 kulttuurilaitosta verkottuu ja toimilla tavoitetaan vuosittain miljoonia kansalaisia.

Alkuperämaan ulkopuolelle levitettyjen eurooppalaisten elokuvien määrä kasvaa nykyisestä tasostaan (11 prosenttia markkinoista) 20 prosenttiin vuonna 2013, eurooppalaisia elokuvia esittävien elokuvateatterien määrä kaksinkertaistuu vuoteen 2010 mennessä ja vuoteen 2013 mennessä koulutetaan 35 000 audiovisuaalialan ammattilaista.

Ohjelmakaudella toteutetaan 40 000 hanketta, jotka ovat suunnattuja nuorille (esimerkiksi nuorisovaihtoja), ja 5 000 hanketta, jotka ovat suunnattuja nuorisotyöntekijöille (koulutus- ja tiedotushankkeita sekä hyvien toimintatapojen vaihtoa), sekä lisätään eurooppalaiseen

vapaaehtoistyöhön osallistuvien määrää 10 000:een vuodessa.

Näiden toimien avulla edetään huomattavasti kohti EU:n tavoitetta: olla moninaisuudessaan yhtenäinen.

Jaksoon 4 kohdistuvat rahoitustarpeet voidaan eritellä seuraavasti:

MAKSUSITOUMUSMÄÄRÄRAHAT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3. Unionin kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620

C. EU kansainvälisenä toimijana

Unionin 25 – pian 27 – jäsenvaltiota muodostavat yli 450 miljoonan asukkaan väestön, ja unionin osuus koko maailman tuotannosta on neljännes. Siksi unioni voi periaatteessa katsoa voivansa vaikuttaa huomattavasti pitkän ajan poliittisiin ja taloudellisiin valintoihin, joista Euroopan ja muun maailman hyvinvointi ja vakaus osaltaan riippuu ja jotka puolestaan vaikuttavat eurooppalaisten hyvinvointiin ja turvallisuuteen.

Unionin taloudellisen painoarvon ja poliittisen vallan välillä on kuitenkin ero. Unioni ei ole valtio, mutta johdonmukaisten ulkosuhteiden avulla sen vaikutus voi kasvaa ja olla paljon suurempi kuin mitä jäsenvaltiot voivat erikseen tai edes rinnakkain toimimalla saavuttaa.

Unioni on kehittänyt ulkosuhteiden alalle laajan, vaikkakin puutteellisen, välinekokoelman, johon kuuluvat yhteinen kauppapolitiikka, kahden- ja monenvälisiin sopimuksiin perustuva yhteistyö, kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja taloudellinen apu sekä sisäisten politiikkojen ulkosuhteisiin liittyvät näkökohdat (energia, ympäristö, liikenne, oikeus- ja sisäasiat jne.).

EU:n ulkoiset toimet, joihin kuuluvat yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, yhteinen kauppapolitiikka sekä yhteistyö kolmansien maiden kanssa, tarjoavat puitteet, joiden avulla voidaan ottaa huomioon kaikki EU:n välineet – unohtamatta niiden institutionaalisia ja operatiivisia erityispiirteitä – ja kehittää asteittain eräitä yhteisiä toimia, joiden lähtökohtina ovat yhteiset kannat poliittisten suhteiden laajemmassa yhteydessä, turvallisuus mukaan luettuna.

Laajentuminen tuo entistä suurempia tehtäviä EU:lle alueellisena johtajana ja kansainvälisenä toimijana. Siksi sen olisi lisättävä valmiuksiaan edistää ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta samoin kuin valmiuksiaan keskittyä köyhyyden torjuntaan lähialueillaan sekä toteutettava kahden- ja monenvälisiä toimintalinjoja, joilla tähdätään lähinnä kestävään kehitykseen ja poliittiseen vakauteen. Tällä tavoin EU saa aikaan todellista johdonmukaisuutta sisäisten politiikkojen ja ulkoisten toimien asialistojen välillä ja voi osaltaan edistää maailmanlaajuisesta turvallisuudesta ja vaurautta.

1. EU ja sen naapuruuspolitiikka

EU:n rooli alueellisena johtajana on tärkeä sille itselleen ja sen lähialueille, mutta alueellisen johtajan rooli on myös ponnahduslauta, jolta käsin EU voi vaikuttaa kestäväyyteen ja vakauteen maailmanlaajuisesti. Edellisten laajentumisten onnistumisien pohjalta voidaan

todeta, että EU vakauttaa lähialueitaan ja tukee niiden kehitystä tekemällä tiivistä yhteistyötä ja pitämällä yhdentymisasteen niin korkeana kuin se on ehdokasmaiden ja ehdokkuuteen valmistautuvien maiden sekä niiden lähiympäristön tarpeiden ja mahdollisuuksien kannalta aiheellista. Kaupan ja sijoitustoiminnan vapauttaminen, sääntelyn tarkoituksenmukaisen lähentämisen edistäminen ja liikenne-, energia- ja viestintäverkkojen yhdistäminen tukevat näiden maiden omia sisäisiä kehitysstrategioita, jotka ovat onnistumisen avaintekijöitä. Yhdentymiskehityksen edistämisen kannalta on tärkeää parantaa yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alan yhteistyötä, jota voidaan jo pitää EU:n naapuruuspolitiikan menestyksenä. Maahanmuuttokysymyksiin sovellettavat yhteisesti sovitut toimintalinjat riippuvat toisaalta työpaikkojen syntymisestä lähtömaissa ja toisaalta laillisten maahanmuuttajien integroitumisesta laajentuneessa EU:ssa. Toisin sanoen tämä vakauskehä tarkoittaa yhteistä tilaa, yhteisöä, jossa voi jakaa kaiken paitsi toimielimet.

Ympäristö- ja ydinturvallisuus ja energiahuolto ovat myös olennaisia kysymyksiä EU:lle, kun se hoitaa suhteitaan naapurimaihinsa. Laiton maahanmuutto, järjestäytynyt rikollisuus, erilaiset laittoman kaupan muodot, terrorismi ja tartuntataudit ovat myös vakavia uhkia, jotka vaativat yhteisiä toimia näiden maiden kanssa. Yhtenäismarkkinoiden neljän vapauden laajentaminen tälle alueelle ja samanaikainen turvallisuuden lisääminen vaativat laajamittaista yhteistyötä ja integraatiota.

Jäsenvaltioilla, joilla on yhteistä rajaa EU:n naapurimaiden kanssa pohjoisessa ja etelässä, on erityisiä yhteisiä etunäkökohtia, ja koko EU:n intressinä on vahvistaa demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta ja kannustaa voimakkaasti taloudelliseen uudistamiseen ja integraatioon koko sillä alueella, joka käsittää EU:n, Venäjän ja sen naapurimaat, Balkanin ja Välimerin alueen ja ulottuu Persianlahdelle. Kyseessä on valtava haaste, kun halutaan ulottaa 25:n jäsenvaltion EU:n kanssa käytävän voimakkaan ja tasapainoisen kaupan edut koko tälle alueelle integroimalla nämä maat alueeseen, joka perustuu yhteisiin arvoihin ja muodostaa laajat markkinat, joille ovat ominaisia yhteenkytketyt verkot ja yhteiset säännöt ja standardit. Kasvavat tuloerot ja erilaiset historialliset taustat ovat luoneet EU:n ja sen naapurimaiden välille huomattavan kuilun, joka on kurottava umpeen pitkäjänteisillä yhteisillä toimilla.

EU:n itäiset ja eteläiset kumppanit eivät enää voi lykätä poliittisia ja taloudellisia uudistuksia, jotka ovat ratkaisevia ottaen huomioon teollistaminen/teollisuuden uudistaminen sekä niiden välttämättömien palvelujen kehittäminen, joiden kautta voidaan luoda miljoonia tarvittavia työpaikkoja elintason ja nuorten tilanteen parantamiseksi. EU:n yhteistyön ja avun ehdot sekä lojaalius, jota jäsenvaltiot ovat osoittaneet EU:ta kohtaan kahdenvälisissä suhteissaan näiden maiden kanssa, ovat Kööpenhaminan kriteerien tavoin tärkeitä tekijöitä, kun halutaan saada aikaan oikeasuuntaista edistymistä.

Lähialueillaan ja niiden ulkopuolella EU ei voi kuitenkaan rajoittua taloudellisiin ja poliittisiin yhteyksiin, vaan sen on yhä suuremmassa määrin pystyttävä takaamaan vakaus, estämään konflikteja ja hoitamaan kriisejä lähialueillaan, viime kädessä vaikka käyttämällä YK:n valtuuttamana voimaa.

2. EU kestävän kehityksen alan toimijana

Yhdentymisen tässä vaiheessa EU voi vaikuttaa eniten maailman turvallisuuteen työskentelemällä aktiivisesti kestävän kehityksen puolesta maailmanlaajuisen ohjausjärjestelmän sekä EU:n kahdenvälisen suhteiden avulla.

Kansainvälisenä taloudellisenä toimijana EU voi parantaa maailmanlaajuisen ohjausjärjestelmän vaikuttavuutta siten, että se levittää kestävää kehitystä koko planeetan

alueelle. Kehitysmaiden kanssa tehtävässä yhteistyössä keskitytään köyhyyden poistamiseen, ja EU voi ja sen tulee tukea voimakkaasti ja johdonmukaisesti YK:n yleiskokouksen vuonna 2000 asettamiin vuosituhattavoitteisiin tähtäävien toimien edistymistä, mikä on johdonmukaista monenvälisellä tasolla vahvistettuihin sitoumuksiin nähden. Yhteinen kehitysyhteistyöpolitiikka, joka painottuu köyhyyden torjuntaan, antaa tätä varten asianmukaiset lähtökohdat.

EU, joka on jo nyt johtava kauppamahti, maailman suurin avunantaja ja aktiivinen toimija monenvälisiä normeja käsittelevissä neuvotteluissa, on laajentumisensa jälkeen paljon paremmassa asemassa ja voi vaikuttaa entistä paremmin talouden hallintomallin kolmeen pilariin – kauppaan, rahoitukseen ja normien asettamiseen –, kun se takaa, että sillä on kaikkialla vain yksi ulkoinen edustus.

Edistämällä määräenemmistöpäätöksiin perustuvia yhteisiä kantoja unioni varmistaa oikean suunnan monenvälisissä neuvotteluissa ja juurruttaa paljon tarvittua johdonmukaisuutta hallintomalliin.

Laajentuneen Euroopan yhteenkuuluvuus ja unionin toiminnan johdonmukaisuus maailmanlaajuisissa talouskysymyksissä riippuvat viime kädessä siitä, vallitseeko EU:n sisällä vahva yksimielisyys eurooppalaisesta kehitysmallista, joka on yhteensopiva avointen ja kilpailukykyisten markkinoiden kanssa.

EU:n antaman taloudellisen avun sekä kaupan alan kahdenvälisen etuusjärjestelyjen aikaansaamat kerrannaisvaikutukset lisääntyisivät huomattavasti, jos EU:lla olisi tällainen yhtenäinen edustus talouden monenvälisen ohjausjärjestelmän elimissä, kuten Maailmanpankissa, Kansainvälisessä valuuttarahastossa ja talousasioista vastaavissa YK:n elimissä: jokaisen tässä uudessa tilanteessa käytetyn euron tuotto nousisi merkittävästi.

3. EU globaalina toimijana

Unionin olisi toteutettava täysimääräisesti tehtävänsä maailmanlaajuisessa poliittisessa ohjausjärjestelmässä todellisen monenvälisen toiminnan edistämiseksi. Sen olisi myös edistettävä strategista turvallisuutta, joka on määritetty joulukuussa 2003 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston vahvistamassa Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa. Tämä koskee suojautumista uhkilta samoin kuin siviiliväestön turvallisuuden takaamista sekä väestön suojelemista Euroopassa ja sen ulkopuolella.

Strateginen turvallisuus: vakavien uhkien edessä – terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, toimintakyvyttömät valtiot sekä sisäiset ja alueelliset konfliktit – EU:n on toimittava omalla alueellaan, kansainvälisen järjestyksen foorumilla sekä etulinjassa rajojensa ulkopuolella (esimerkiksi kriisinhallintatoimissa). Nämä toimet edellyttävät siviili- ja sotilasvoimavarojen asianmukaista yhdistämistä.

Siviiliväestön turvallisuus: Avoimuuden ja epävakauden leimaamassa nykymaailmassa siviiliväestö on entistä alttiimpi mahdollisille konflikteille, kansallisille katastrofeille ja kulkutaukeille. Rajattomana mantereena EU:hun kohdistuu helposti tällaisten riskien ja uhkien seurauksia. Unioni on johtava toimija, joka toimii kestävä kehityksen, ihmisarvon ja maailmanlaajuisen ohjausjärjestelmän puolesta, ja tämän aseman mukaisesti sen on myös toteutettava tarvittavia ulkoisia toimia ja tuettava tehokkaasti kansainvälisiä pyrkimyksiä, joiden avulla vaikutetaan siviiliväestön fyysisen turvallisuuden ja kehityspotentiaaliksi myös yleiseen turvallisuuteen ja vakauteen.

Jotta EU:lla olisi enemmän valmiuksia tällä alalla, on toteutettava uusia toimia käytettävissä olevien resurssien lisäämiseksi ja niiden yhdistämiseksi entistä tehokkaammin. Sotilaallisten voimavarojen lujittamiseksi on tarpeen lisätä turvallisuuteen liittyvää tutkimustoimintaa ja tehostaa siviilikriisinhallinnan voimavaroja samoin kuin diplomaattisia ja tiedusteluvoimavaroja.

EU:n avun lisäarvo

EU:n lähestymistapa ulkoisten toimien alan kriiseissä tarjoaa suhteellisen edun, jota Länsi-Balkanin, Afganistanin ja Itä-Timorin tapaukset havainnollistavat hyvin.

Länsi-Balkanilla EU:n avun ansiosta voitiin tukea lähialuepolitiikkaa, joka on vakautus- ja assosiaatioprosessi. Alueelle myönnettyjen varojen suuruusluokan ja annetun avun luonteen vuoksi – apu suunnattiin suurelta osin demokraattista vakautusta käsitteleviin toimenpiteisiin (pakolaisten paluu, instituutioiden kehittäminen, ihmisoikeudet ja oikeusvaltioperiaate) – EU sai aikaan vaikutukset, joihin ei todennäköisesti olisi päästy, jos olisi yhdistetty jäsenvaltioiden kahdenväliset ohjelmat.

Afganistanille osoitetun yhteisön avun alalla saavutettuun johdonmukaisuuteen ei olisi voitu päästä, vaikka yksittäiset kansalliset ohjelmat olisi koordinoitu mahdollisimman hyvin. Vuonna 2001 yhteisö teki vain yhden merkittävän sitoumuksen viideksi vuodeksi. Kyseisen pitkän ajan sitoumuksen edellytykset on vahvistettu kattavasti maakohtaisessa strategia-asiakirjassa, ja vuosittain suoritettavan tarkistuksen ansiosta apua voidaan joustavasti mukauttaa tilanteeseen kentällä.

Itä-Timorissa toteutetut yhteisön toimet ovat osaltaan edistäneet konkreettisesti maan kehittymistä ensimmäisten haasteellisten itsenäisyysvuosien aikana.

4. Poliittikkayhdistelmä

Kun edetään kohti yhteistä yhteistyö- ja avustuspoliitiikkaa, tarvitaan myös entistä parempaa **politiikkayhdistelmää**, jotta voidaan parantaa kahdenvälisen suhteiden tai kansainvälisten instituutioiden johdonmukaisuutta ja suunnitella jokaiselle kumppanimaalle, -alueelle tai -laitokselle sopiva politiikkayhdistelmä, joka vastaa unionin painopisteitä, kumppaneiden tarpeita tai maailmanlaajuisia haasteita, ja jotta voidaan muodostaa suunnitelman pohjalta mahdollisimman tehokas välineyhdistelmä.

Naapurimaiden osalta politiikkayhdistelmässä keskitytään lähinnä vakauden ja hyvinvoinnin jakamiseen ja otetaan huomioon EU:n sisäisten politiikkojen huomattava vaikutus. Muiden maiden tapauksessa politiikkayhdistelmä riippuu muun muassa unionin ja unionin kumppaneiden etua käsittelevästä arviosta ja geopoliittisesta tilanteesta.

Kun otetaan käyttöön yhtenäinen poliittinen toimintakehys ja yhtenäinen ohjelmatyö kutakin kumppanimaata ja aihealuetta varten, mikä johtaa koordinoituun ja yhteisrahoitettuun toteutukseen, pitäisi olla helpompaa toteuttaa tosiasiallisesti toisiaan täydentäviä toimia unionin ja jäsenvaltioiden välillä: yhteinen kehitysyhteistyöpolitiikka tarjoaisi tähän asianmukaiset puitteet.

Jaksoon 5 kohdistuvat rahoitustarpeet voidaan eritellä seuraavasti:

MAKSUSITOUMUSMÄÄRÄRAHAT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
4. EU kansainvälisenä toimijana	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740

II RESURSSIEN JA TAVOITTEIDEN YHTEENSOVITTAMINEN

Moitteeton rahoitussuunnittelu tarkoittaa resurssien ja tarpeiden yhteensovittamista. Koska taloudelliset resurssit ovat rajallisia, rahoitusta koskevista päätöksistä on lähinnä kyse valintojen tekemisestä ja painopisteiden asettamisesta.

Tässä tiedonannossa on pyritty selvittämään, miten unionin päämäärät voidaan saavuttaa. Tiedonannossa on tuotu esiin poliittinen hanke, jonka perustana on kestävä kehityksen avainkäsite: unionin luonnonvarojen hallinta, kilpailukyky ja yhteisvastuun kehittäminen sekä entistä paremman turvallisuuden ja hyvinvoinnin luominen eurooppalaisille koko unionin alueella.

Jotta unionin painopisteet ja suunnitelmat saataisiin käytännössä toteutetuiksi, on toimittava sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla. Kummallakaan tasolla ei ole valmiuksia tarjota kaikkia vastauksia. Jos unionin halutaan antavan panoksensa toimintaan, se tarvitsee riittävän talousarvion.

Jäsenvaltioiden julkiseen talouteen kohdistuu tällä hetkellä voimakkaita paineita, ja siksi on täysin oikeutettua vaatia, että unioni noudattaa rahoituksessaan kurinalaisuutta ja malttia. Mutta on väärin luulla, että rahalle saadaan varmasti vastinetta karsimalla menoja EU:n tasolla: jokainen unionin talousarviosta menoja varten osoitettu euro voi saada liikkeelle useita euroja kansallisella tasolla, kuten koheesiopolitiikka on jo osoittanut (katso kohta A.2).

Viime vuosina tapahtunut yhteisön talousarvion kehittyminen osoittaa, että unioni on pitänyt menot kurissa. Unioniin kohdistuvien pyyntöjen ja unionin käytettävissä olevien resurssien välinen ero on kuitenkin kasvanut liian suureksi. Kun unionin vastattavaksi asetetaan ensin lukuisia päämääriä ja sitten siltä evätään tarvittavat resurssit, samalla unioni ikään kuin tuomitaan oikeutetuissa odotuksissaan pettyneiden kansalaisten oikeutetun arvostelun kohteeksi.

1. Nykyisten sitoumusten periytyminen

Nykyisten rahoitusnäkökymien mukaan maksusitoumusmäärärahojen osuus on 25:n jäsenvaltion EU:ssa vuonna 2006 enintään 1,11 prosenttia EU:n bruttokansantulosta (BKTL). Jos yhdeksännen EKR:n sitoumukset otetaan huomioon, niistä aiheutuva lisäys olisi keskimäärin 0,03 prosenttia BKTL:sta.

Jotkin aiemmat päätökset ja sitoumukset vaikuttavat jo osaltaan menojen kehitykseen kaudella 2007–2013:

- Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt maatalouden markkinaperusteisten ja suorien maksujen suuruusluokan vuoteen 2013 asti.
- Koheesiopolitiikka kymmenessä uudessa jäsenvaltiossa, joiden vauraustaso on huomattavasti alhaisempi kuin 15 jäsenvaltion EU:ssa, edellyttää lisämenoja.
- Yhteisön säännöstöön perustuvat menovaatimukset kasvavat selvästi, kun mukaan otetaan myöhemmin kaksi uutta jäsenvaltiota, joissa maataloustoiminta on laajaa ja henkeä kohden lasketut tulot paljon alhaisemmat.
- Monet EU:n politiikat – esimerkiksi seuraavilla: sisämarkkinat, kilpailu, tulli, tilastot, liikenne ja ydinturvallisuus, audiovisuaaliala, nuoriso, kulttuuri ja tiedottaminen – tuovat

mukanaan resurssivaikutuksia, jotka johtuvat suoraan perussopimuksista ja EU:n lainsäädännöstä.

On myös otettava huomioon, että EKR:n sisällyttäminen talousarvioon on tärkeä muutos, jonka avulla voidaan lisätä unionin kehitysyhteistyöpolitiikan johdonmukaisuutta ja vaikuttavuutta.

Näitä sitoumuksia ei voida jättää huomiotta. Ei voida myöskään jättää ottamatta huomioon pakottavaa tarvetta kanavoida taloudellista tukea jossain määrin toimiin, joissa on tavoitteena vahvistaa kilpailukykyä kasvun ja työllisyyden edistämiseksi, kehittää kansalaisuuteen, vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue tai tehdä EU:sta todellinen kansainvälisen toimija.

Jos enimmäismäärä on noin yksi prosentti BKTL:sta, maatalouden tukimaksuja koskevia Eurooppa-neuvoston sitoumuksia ei pystyttäisi täyttämään, koheesiopolitiikan käyttöönotto 10 uudessa jäsenvaltiossa heikentyisi ja nykyisten toimintatasojen ylläpitäminen muiden politiikkojen alalla vaarantuisi; puhumattakaan että pystyttäisiin panemaan täytäntöön uusia painopisteitä. Tällaisessa tilanteessa EU:n täytyisi

- vähentää toimiaan ulkoisen avun alalla
- vähentää tukeaan maaseudun kehittämiseksi, joka kuuluu maatalouspolitiikan uudistuksen tärkeimpiin tavoitteisiin
- laiminlyödä kansainvälisiä sitoumuksiaan ja lupauksiaan
- vähentää rajusti koheesiotukea nykyisissä jäsenvaltioissa, vaikka edessä on huomattavia ongelmia kehityksen jälkeensä jääneisyyden, työttömyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vuoksi
- vetäytyä jo tekemistään sitoumuksista, uudesta naapuruuspolitiikastaan tai oikeuteen ja turvallisuuteen liittyvistä tehtävistään; lisäksi tuleva laajentuminen vaarantuisi.

Vaihtoehtona olisi se, että jouduttaisiin tekemään leikkauksia kaikilla aloilla ja avaamaan uudelleen jo voimassa olevia sopimuksia, mukaan lukien lokakuussa 2002 Brysselissä kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa päätetyt määrät ja varsinkin yhteisen maatalouspolitiikan uudelleensuuntaaminen maaseudun kehittämisen alalle.

Lyhyesti sanottuna viesti olisi se, että unioni vetäytyy näistä tehtävistä.

2. Uudet rahoitusvaatimukset

Edellä määritetyt haasteet ovat niin merkittäviä, että ne edellyttävät erittäin suurta rahoitusvalmiuksien lisäystä EU:n tasolla. Jos nykyisistä enimmäismääristä pidetään kiinni, haasteisiin voidaan vastata tekemällä muutoksia eri painopisteiden väliseen tasapainoon, laatimalla tarkkoja kustannusarvioita ja suurentamalla vain vähän talousarvion nykyistä volyymia. Unionin tarpeiden täyttämiseksi voidaan laatia uskottava suunnitelma, kun lähtökohdana pidetään talousarvion kurinalaisuutta koskevia nykysääntöjä, mikä tarkoittaa omien varojen enimmäismääränä 1,24 prosenttia BKTL:sta.

Tästä lähtökohdasta käsin olisi mahdollista

- saada päätökseen uusien jäsenvaltioiden mukaantulo maatalouden, kalastuksen sekä muiden luonnonvarojen hallinnan alalla samoin kuin yhteisen maatalouspolitiikan ja yhteisen kalastuspolitiikan uudistus
- panostaa kasvua ja työllisyyttä edistävään kilpailukykyyn, tutkimus, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus sekä EU:n verkot mukaan luettuina
- taata resurssit yhteisvastuuta koskevien sitoumusten täyttämiseen ja panostaa edelleen kasvuun ja työllisyyteen laajentumisen jälkeen
- toteuttaa uusia toimia kansalaisuuteen, vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella
- taata, että EU:sta tulee todellinen naapuri ja entistä voimakkaampi kansainvälinen toimija vuosituhattavoitteiden edistämiseksi.

Lopputuloksena olisi se, että pysyttäisiin 1,24 prosentin enimmäismäärän rajoissa, mutta talousarvion tasapainottamisen ansiosta saataisiin liikkumavaraa uusia painopisteitä varten. Merkittävä osa EU:n varoista kohdennettaisiin tavoitteisiin, jotka koskevat esimerkiksi kasvua ja työllisyyttä tukevaa kilpailukykyä (16 prosenttia) ja EU:ta kansainvälisenä toimijana (7 prosenttia).

Koheesiopolitiikan alalla säilytetään 4 prosentin katto määrärahasiirroille, ja laskelmassa otetaan edelleen huomioon määrät, jotka siirretään uusiin maaseudun kehittämisen ja kalatalouden ohjauksen välineisiin.

Euroopan kehitysrahasto liitettäisiin EU:n talousarvioon. Sen nykyinen osuus on 0,03 prosenttia BKT:sta.

Menojen käytön parantamiseksi ja entistä toimivampien toteutusmekanismien kehittämiseksi varat asetettaisiin käyttöön normaalin käytännön mukaan asteittain kyseisen kauden aikana.¹

Tämä raja on tarpeiden ja talousarvion vakauden välinen kompromissi. Sen avulla ei pystytä kaikilta osin täyttämään toistuvia tarpeita eikä takaamaan unionin valmiuksia näiden tarpeiden täyttämiseen. Tutkimusalan julkisten investointien on määrä nousta jäsenvaltioissa noin 0,88 prosenttiin BKT:sta vuoteen 2010 mennessä. Se on alle sovitun tason, joka on 1 prosenttia julkisten menojen osuudelle asetetusta 3 prosentin tavoitteesta. Nyt ehdotettu järjestely tarkoittaa, että syntyvä 0,12 prosentin vaje, joka on rahoitettava unionin talousarviosta, voitaisiin kattaa vain osittain. Vastaavasti EU voisi osallistua suuremmalla osuudella 600 miljardin euron panostukseen, jota tarvitaan Euroopan laajuisten verkkojen rakentamiseen, tai se voisi ottaa yleissivistävän koulutuksen alan liikkuvuusohjelmien piiriin entistä enemmän opiskelijoita ja yliopistojen edustajia. Unioni voisi siten ottaa kannettavakseen osan sitoumuksista, joita jäsenvaltiot tekivät Montereyssä. Turvallisuutta käsittelevään tutkimustoimintaan voitaisiin suunnitella osoitettavaksi noin 3 miljardia euroa. Kaikilla näillä aloilla unionin toimet voisivat tarjota todellisia etuja ja keventää jäsenvaltioiden talousarvioihin kohdistuvaa kuormitusta: 1,30 prosenttiin perustuvan

¹ Maksusitoumusmäärärahojen määrä olisi keskimäärin 1,22 prosenttia kyseisenä kautena. Maksujen määrä olisi keskimäärin 1,14 prosenttia (EKR mukaan luettuna).

vaihtoehdon avulla unioni olisi voinut vastata paremmin näihin tarpeisiin, ja vaihtoehto olisi silti kohtuullinen.

Edellä selostettu kehys käy ilmi seuraavasta taulukosta:

YHTEENVETO UUDESTA RAHOITUSKEHYKSESTÄ 2007–2013

Milj. € vuoden 2004 hintoina

MAKSUSITOUMUSMÄÄRÄRAHAT	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Kestävä kasvu	47 582	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 785
1a. Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio (b)	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960
2. Luonnonvarojen kestävä hallinta ja suojele	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
josta: Maatalous – markkinaperusteiset menot ja suorat maksut	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
3. Unionin kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620
4. EU kansainvälisenä toimijana (c)	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Hallinto (d)	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Korvaukset	1 041							
Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat yhteensä	120 688	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450

Maksumääräyksiin käytettävät määrärahat yhteensä (b)(c)	114 740	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100	Keskiarvo
Maksumääräyksiin käytettävät määrärahat % BKTL:sta	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Käyttömarginaali	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Omien varojen enimmäismäärä % BKTL:sta	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

a) Nykyisiin rahoitusnäkyymiin kuuluvat vuoden 2006 menot on jaoteltu ehdotetun uuden nimikkeistön mukaan. Jaottelu on ohjeellisen, ja sen on tarkoitus helpottaa vertailua.

b) Sisältää solidaarisuusrahaston menot (1 miljardi euroa vuonna 2004 käypinä hintoina) vuodesta 2006 lähtien. Vastaavat maksut on kuitenkin otettu huomioon laskelmassa vasta vuodesta 2007

c) EKR sisällytetään EU:n talousarvioon oletettavasti vuonna 2008. Vuosien 2006 ja 2007 maksusitoumukset on sisällytetty laskelmaan vain vertailua varten. Maksuja koskevissa luvuissa ei ole otettu huomioon ennen vuotta 2008 tehtyihin maksusitoumuksiin perustuvia maksuja.

d) Sisältää hallintomenot, jotka koskevat muita toimielimiä kuin komissiota samoin kuin eläkkeitä ja Eurooppa-kouluja. Komission hallintomenot sisältyvät neljään ensimmäiseen meno-otsakkeeseen.

III TAVOITTEISIIN PÄÄSYN TAKAAMINEN: VÄLINEET JA HALLINTOMALLI

Politiikan onnistuminen riippuu toteutusvälineiden tehokkuudesta ja yleensäkin talouden hallintomallin tarkoituksenmukaisuudesta. Tämä tarkoittaa asianmukaista tehtävänjakoa unionin ja jäsenvaltioiden välillä, asianmukaista yhteisten tavoitteiden painottamista ja johdonmukaisuutta, mukana olevien toimijoiden välistä yksituumaisuutta ja yhteistyötä sekä toteutusvälineiden johdonmukaisuuden ja selkeyden tarkistamista.

Seuraavat periaatteet ovat ensisijaisia:

- **yhteisön resurssien keskittäminen** tärkeisiin mutta harvalukuisiin aloitteisiin: rahoituksen avoimuus paranee, menojen laatu ja vaikuttavuus kohenee ja yhteisön lisäarvo voidaan arvioida paremmin
- **strategisten päämäärien, kohteiden ja välineiden välinen johdonmukaisuus**
- **kumppanuus** kaikkien mukana olevien toimijoiden kanssa, varsinkin unionin ja jäsenvaltioiden välillä.

Jotta suorituskyky saataisiin mahdollisimman hyväksi, yhteistyön ja kumppanuuden lujittamisen lisäksi tarvitaan myös **aiempaa yksinkertaisempia välineitä, joilla korvataan nykyiset** monimutkaiset päätöksentekovaltuudet ja politiikan välineet paikallis- ja aluetasolta kansalliselle ja EU:n tasolle asti.

Edellä selostetun perusteella voidaan määrittää kaksi pääasiallista linjaa:

- etenemissuunnitelma
- menojen hallinnointiin tarkoitettujen välineiden yksinkertaistaminen.

A. Etenemissuunnitelma

Etenemissuunnitelmaan olisi koottava päämäärät, tavoitteet, välineet ja indikaattorit sekä tiukka aikataulu sen arvioimiseksi, onko sovitut vertailuarvot saavutettu. Etenemissuunnitelman perimmäisenä tavoitteena olisi oltava kestävä kehitys, joka perustuu kasvun, koheesion ja ympäristön tasapainoiseen yhteisvaikutukseen.

Kuten edellä selostetaan, **strategisiin tavoitteisiin** (esimerkiksi tavoitteeseen, jonka mukaan eurooppalaisia tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen alan toimia lisätään) kytkeytyisi vain vähän **painopisteitä** (esimerkiksi yksittäisille tutkimusryhmille tarkoitettun avustusjärjestelmän perustaminen) ja tapauksen mukaan yksityiskohtaisia **toimia** (esimerkiksi nanoteknologiaa käsittelevät hankkeet).

Toteuttamiseen tarkoitettujen **välineiden** (lainsäädännön, koordinoinnin ja menojen) määrittelyn yhteydessä olisi määritettävä myös **edistymistä mittaavat indikaattorit** ja asetettava riittävästi **kannustimia** myönteisten tulosten takaamiseksi.

Mitä tulee Lissabonin prosessissa vahvistettuihin kestävän kehityksen strategiaan päämääriin, on selvää, että niihin on tähdättävä toteuttamalla toimia sekä jäsenvaltioissa että unionin tasolla.

Etenemissuunnitelman olisi siksi oltava yhteinen ohjelma, johon kuuluu toimia ja rahoitusta kansallisella ja unionin tasolla. Olisi käynnistettävä – yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa – prosessi, jossa laaditaan ehdotettujen painopisteiden ja tavoitteiden täydennykseksi yksityiskohtainen toimintasuunnitelma ja aikataulu ottaen huomioon poliittisten välineiden käyttö sekä luodaan tehokas seurantamekanismi toteutusvaihetta varten. Ehdotetun prosessin avulla olisi voitava taata kaikkien osapuolten kattava sitoutuminen sovittujen päämäärien saavuttamiseen. Sitä voitaisiin käyttää perustana, kun laaditaan Lissabonin strategian väliarviointi.

Unionin ja sen jäsenvaltioiden suorituskykyä etenemissuunnitelman toteuttamisessa arvioidaan nykyisin vuosittain kevään Eurooppa-neuvoston yhteydessä. Eurooppa-neuvoston antamaa ohjeistusta varten komissio on jo koonnut alakohtaiset selonteoksensa yhteen asiakirjaan (*Synthesis Spring Report*) ja esittänyt rungon prosessille, joka johtaa talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin ja työllisyyden suuntaviivoihin.

Toimintaa voitaisiin parantaa ja tehostaa seuraavasti:

- määritetään entistä parempi ja näkyvämpi vuorovaikutus jäsenvaltioiden ja unionin tasolla toteutettujen toimien ja budjettivarojen välillä
- arvioidaan näistä lähtökohdista käsin
 - miten jäsenvaltioiden talousarviot ja EU:n talousarvio voivat osaltaan edistää talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa ja työllisyyspolitiikan suuntaviivoissa määritettyjen poliittisten tavoitteiden ja suositusten saavuttamista ja yleensäkin Lissabonin strategian täytäntöönpanoa
 - miten unionin tasolla toteutettujen toimien avulla on onnistuttu aktivoimaan/kohdentamaan kasvun mukauttamiseen tarkoitetun rahaston käyttöä (ks. jäljempänä oleva kohta IV.C). Näin unioni voisi mukauttaa painopisteitä ja vastata uusiin tarpeisiin sekä tukea niitä budjettivaroin.

Tämän lähestymistavan avulla edistetään konkreettisesti unionin talouden hallintomallia, sillä siinä otetaan kaikilta osin huomioon yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittujen toimien vaikutukset. Vastaavasti koheesiopolitiikan johdonmukaisuus talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin ja työllisyyden suuntaviivoihin nähden kasvaa, minkä ansiosta koheesiopolitiikka nivoutuu paremmin kestäväen kasvun eurooppalaiseen suunnitelmaan.

B. Välineitä yksinkertaistamalla parempiin tuloksiin

Sääntely, koordinointi ja talousarviotuki kuuluvat välineisiin, joita unioni voi käyttää poliittisten päämääriensä edistämiseen. Unionin ja jäsenvaltioiden menojen suhteellinen osuus ei ole sama kaikilla politiikanaloilla. Se muodostaa valtaosan jollekin alalle (esimerkiksi maataloudelle) myönnetystä taloudellisesta tuesta, tai se voi olla huomattava osa tiettyyn tavoitteeseen (esimerkiksi jälkeenjääneillä alueilla toteutettaviin koheesiotoimiin) osoitetuista varoista. Euroopan unionin menot ovat joillakin muilla aloilla yleensä pienempiä verrattuna jäsenvaltioiden antamiin resursseihin: sellaisissa tapauksissa unioni toimii lähinnä liikkeelle panevana voimana.

Sen mukaan, millainen asema menoilla on verrattuna kyseistä politiikanalaa tukeviin muihin välineisiin, voidaan käyttää erilaisia järjestelyjä, kun valitaan rahoitettavia toimia, kohdennetaan resursseja, määritetään budjettivälineitä ja hallinnoidaan hanketta.

Unionin rahoitusohjelmia suunniteltaessa ja toteutettaessa on kuitenkin otettava huomioon seuraavat kolme näkökohtaa:

- Budjettivälineiden valinnassa on otettava huomioon yksinkertaisuutta ja johdonmukaisuutta koskevat perusteet. On syytä yksinkertaistaa mahdollisimman paljon talousarvion rakennetta, välttää päällekkäisiä välineitä ja tarjota rahoituksen saajille ja hallinnointiin osallistuville viranomaisille ”yhdessä luukun toimintamalli”.
- Strategisten tavoitteiden sekä rahoitusohjelmien puitteiden määrittely säilyy komission poliittisena tehtävänä, mutta komissio rajoittaa niiden tapausten määrää, joissa sillä pysyy välitön toteuttamis- ja hallinnointivastuu.
- Resurssimäärän on pysyttävä oikeassa suhteessa verrattuna resurssien käytöstä johtuvaan hallinnolliseen kuormitukseen.

Edellä selostetun vuoksi komissio soveltaa seuraavia periaatteita:

- **Yksi väline kutakin politiikanalaa kohden, yksi rahoituslähde kutakin ohjelmaa kohden.** EU:n rahoitusvälineet vakiinnutetaan ja järjestyttään niin pitkälti kuin mahdollista, jotta **kullakin** toimintamenoista **vastaavalla politiikanalalla** on vain **yksi rahoitusväline**, joka kattaa kaikki sen tukitoimet. Pieniä budjettikohtia yhdistetään kyseisen yhden rahoitusvälineen yhteyteen, vaikka väline vaatii useita oikeusperustoja.
- **Komissio harkitsee, onko sen omana työnä hoitamalle suoralle hallinnoinnille vaihtoehtoja.** Poliitiikan vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden tapauskohtaisen arvioinnin perusteella olisi käytävä selville, mitkä toimet olisi a) hallinnoitava suoraan perinteisissä ydinosastoissa, b) hallinnoitava toimistoissa tai toimeenpanovirastoissa², jotka toimivat komission valvonnassa, c) annettava hallinnoitavaksi EU:n tasolla ”perinteisille” virastoille, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia komissiosta tai d) hallinnoitava hajautetusti yhteistyössä jäsenvaltioiden ja/tai alueiden kanssa.

Komissio on määrittänyt yleisen lähestymistavan hallinnollista ohjausmallia varten, mikä sujuvoittaa toimintaa ja johtaa sopivimman ja kustannusvaikuttavuudeltaan parhaimman toteutusmekanismin valintaan. Panemalla kaikilta osin täytäntöön tämä lähestymistapa, josta on yhteenveto liitteessä 1, saadaan mahdollisia etuja paremman suorituskyvyn ja tehokkuuden muodossa ja voidaan toimia johdonmukaisemmin toimeenpanotehtävien täyttämiseksi.

Komissio esittää tarkempia yksinkertaistamisehdotuksia seuraavien kuukausien aikana edellä selostettujen periaatteiden pohjalta. Jo tässä vaiheessa voidaan tuoda esiin joitakin esimerkkejä:

i) Sisäiset politiikat

- Koheesiopolitiikan alan seuraavan sukupolven ohjelmat olisi järjestettävä siten, että kutakin ohjelmaa rahoitettaisiin yhdestä rahastosta, EAKR:sta tai ESR:sta. Koheesiorahaston piiriin kuuluvissa jäsenvaltioissa olisi yksinkertaistettava toimia ja parannettava niiden johdonmukaisuutta toteuttamalla tukitoimia koskeva ohjelmatyö EAKR:sta tuettujen toimien yhteydessä.

² Neuvoston asetus (EY) N:o 58/2003, annettu 19 päivänä joulukuuta 2002 (EYVL L 11, 16.1.2003, sivu 1).

- Kaikki maaseudun kehittämisen alan toimenpiteet kaikkien alueiden osalta (myös vähemmän kehittyneiden jäsenvaltioiden ja alueiden osalta) kootaan uudelleen yhtenäiseen rahoitus-, ohjelmatyö-, varainhoito- ja valvontajärjestelmään, joka on yhtä keskitetty kuin lähentymisohjelmiin kuuluviin alueisiin sovellettu järjestelmä.

- Ympäristöalan uusi rahoitusväline korvaisi nykyiset ympäristöalan rahoitusohjelmat.

ii) Ulkosuhteiden alalle ehdotetaan entistä yksinkertaisempaa rakennetta. Se perustuu kuuteen välineeseen, joilla korvataan yli 100 erilaista nykyisin käytössä olevaa välinettä.

- Kahdella näistä uusista välineistä (kyseiset kaksi välinettä voitaisiin yhdistää myöhemmin) katetaan kaksi perustoimintoa: toisaalta taloudellinen yhteistyö ja kehitys ja toisaalta rauha ja turvallisuus. Näin on määrä korvata tähänastinen maantieteelliseen tai aihekohtaiseen jakoon perustuva välineiden runsaslukisuus ja sisällyttää Euroopan kehitysrahasto EU:n talousarvioon.
- Humanitaarisen avun alalla on tarkoitus säilyttää erillinen väline.
- On tarkoitus ottaa käyttöön uusi (yhtenäinen) liittymistä valmisteleva väline, joka korvaa Pharen, ISPan ja Sapardin³.
- Naapuruuspolitiikan alalle tarvitaan uusi erillinen väline, jonka kohteena on laajentuneen unionin ja sen naapurimaiden välinen rajatylittävä yhteistyö.
- Makrotaloudellinen apu pysyisi muuttumattomana.

Uuden naapuruuspolitiikan välineen luominen

On koko EU:n edun mukaista välttää uusien jakolinjojen muodostumista EU:n ulkorajoille tai ulkorajojen ympärille ja edistää vakautta ja hyvinvointia ulkorajojen sisä- ja ulkopuolella. EU:n on tärkeää toteuttaa yhteisiä ja yhtenäisiä toimia tämän kunnianhimoisen tavoitteen saavuttamiseksi. Yksittäisillä jäsenvaltioilla ei ole hyviä valmiuksia vastata tähän haasteeseen. Komission ehdottamassa uuden naapuruuspolitiikan välineessä on nimenomaisena painopisteenä kestävän taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen edistäminen näillä rajaseuduilla, tulevien ulkorajojen moitteettoman toiminnan ja varman hallinnoinnin takaaminen, EU:n ja sen naapurien yhteisiin haasteisiin vastaaminen esimerkiksi ympäristön ja kansanterveyden alalla sekä järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisen ja torjunnan alalla samoin kuin kansojen välisen yhteistyön jatkaminen EU:n jäsenvaltioiden ja niiden naapurimaiden välillä.

Uuden naapuruuspolitiikan välineen rajatylittävä lohko toteutettaisiin mahdollisimman yksinkertaisesti käyttämällä perustana yhtä säädöstä sekä nykyisiin Euroopan rajatylittäviin ohjelmiin kuuluvia periaatteita – kumppanuus, monivuotinen ohjelmatyö ja yhteisrahoitus.

³ Tuolloin otetaan huomioon ne yhteisön politiikkaan kytkeytyvät vaatimukset, jotka liittymässä olevien maiden on täytettävä.

IV UUSI RAHOITUSKEHYS (2007–2013)

A. Riittävä ajanjakso

Rahoituskehysten kattaman ajanjakson on oltava tarpeeksi pitkä, jotta se antaa talousarvion rajoissa johdonmukaiset mahdollisuudet toteuttaa uudistettujen yhteisön politiikkojen käyttöönotto sekä kahdentoista uuden jäsenvaltion mukaantulo kaikilta osin.

Komission ja Euroopan parlamentin toimikausi on viisi vuotta. Tulevissa rahoituskehyksissä olisi otettava entistä johdonmukaisemmin huomioon tämä toimielinten toimintarytmiin liittyvä lähtökohta. Kukin komissio osallistuisi sen rahoituskehukseen kuuluvan osan valmiiksi saamiseen, joka kyseisen komission on toteutettava. Saamiensa kokemusten perusteella komissio olisi myös vastuussa seuraavan rahoituskehysten perustan laatimisesta. Parlamentti hyväksyisi vuotuiset talousarviot ja seuraisi niiden toteuttamista hyväksymänsä rahoituskehysten yhteydessä.

Komissio ehdottaa kuitenkin siirtymäjärjestelynä seitsenvuotista jaksoa vuodesta 2007 vuoteen 2013, ennen kuin siirrytään tavanomaiseen viiden vuoden syykliin. Siirtymäjärjestelyä tarvitaan, sillä maatalouden markkinaperusteisten menojen ja suorien maksujen (EU-25) kehittyminen on määritetty vuoteen 2013 asti, ja toisaalta tarvitaan aikaa rakennerahastojen nykyistä toteuttamista varten samoin kuin kaikkien toimielinten osalta tehtäviä mukautuksia varten.

B. Menojen luokittelu ja menojen kehittyminen

Nykyinen tapa luokitella menot rahoitusnäkymissä on lähinnä perintöä ensimmäisten rahoitusnäkymien ja niitä seuranneiden rahoitusnäkymien laadintatavasta. Nykyiset rahoitusnäkyvät jakautuvat 8 meno-otsakkeeseen, ja otsakkeiden kokonaismäärä on 11, kun otetaan huomioon alaotsakkeet. Resurssien rajaaminen ja kohdentaminen lukuisiin otsakkeisiin ja alaotsakkeisiin tekee järjestelmästä jäykän ja estää resurssien asianmukaisen mukauttamisen ja resurssien käytön vaikuttavuuden lisäämisen unionin poliittisten päämäärien saavuttamiseksi.

Talousarviota koskevan kurinalaisuuden (kylläkin oikeutettu) tavoite jättää varjoonsa lopullisen päämäärän, jonka mukaan talousarviovarojen on palveltava poliittista/taloudellista tavoitetta.

Budjettikohtien lukumäärän supistaminen on laajojen poliittisten päämäärien mukaista ja takaa lisäksi tarvittavan liikkumavaran sellaisten muutosten varalta, joita ei aina pystytä tarkasti ennakoimaan kymmenen vuotta aikaisemmin. Komissio ehdottaa uuteen rahoituskehukseen viittä pääasiallista meno-otsaketta:

- (1) Ensimmäisen otsakkeen tavoitteena on kilpailukyvyyn ja koheesion parantaminen kestävästä kasvusta varten, ja otsake jakautuu kahteen alaotsakkeeseen:

1a. Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky. Tähän alaotsakkeeseen kuuluvat menot koskevat seuraavia aloja: tutkimus- ja kehitystoiminta; yleissivistävä ja ammatillinen koulutus; EU:n verkkojen turvallisuus ja kestävyys; tuki integroituneille yhtenäismarkkinoille ja liitännäispolitiikoille; sosiaalipoliittisen ohjelman toteuttaminen.

1b. Kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio -alaotsakkeen menoilla on tarkoitus edistää vähiten kehittyneiden jäsenvaltioiden ja alueiden lähentymistä, täydentää EU:n kestävän

kehityksen strategiaa heikommassa asemassa olevien alueiden ulkopuolella ja tukea alueiden välistä yhteistyötä.

- (2) *Luonnonvarojen kestävä hallinta ja suojelu*. Otsake kattaa yhteiseen maatalous- ja kalastuspolitiikkaan⁴ liittyvien menojen lisäksi myös ympäristöön liittyvät menot.
- (3) *Unionin kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus* -otsakkeeseen kuuluvat toimet kohdistuvat vapauden, oikeus- ja sisäasioiden sekä kansalaisuuden aloille⁵.
- (4) *Euroopan unioni kansainvälisenä toimijana*⁶.
- (5) Komission hallintomenot yhdistetään suoraan toimintamenoihin. Tämä vastaa toimintoperusteista hallintomallia, jota käytetään jo perustana laadittaessa vuotuista talousarviota. Vastaavasti hallintomenot sisällytetään kunkin edellä mainitun neljän otsakkeen määrärahoihin. Jäljelle jäävään *Hallinto*-otsakkeeseen otetaan menot, jotka koskevat muita toimielimiä kuin komissiota samoin kuin eläkkeitä ja Eurooppa-kouluja.

Johdonmukaisuuden ja avoimuuden vuoksi on tarpeen sisällyttää solidaarisuusrahasto rahoituskehykseen. Tämä tehdään lisäämällä solidaarisuusrahasto ja vastaavat varat koheesio-otsakkeeseen (1b). Kuten hätäapu- ja lainatakuuvarausten tapauksessa, jotka on tarkoitus liittää *Euroopan unioni kansainvälisenä toimijana* -otsakkeeseen, uusi luokittelu ei sanelisi ennalta vastaavia talousarviomenettelyjä eikä erityisiä hallinnointimenetelmiä. Varoja käytettäisiin vain tarpeen mukaan.

C. Joustavuus

Vuoteen 2013 ulottuvalla kymmenen vuoden jaksolla pitäisi olla mahdollista mukauttaa etenemissuunnitelmassa määriteltyjä painopisteitä tietyissä rajoissa.

- Menojen enimmäismäärien tarkistamiseen käytetyn menettelyn olisi edelleen oltava pääasiallinen väline, jolla rahoituskehystä mukautetaan, kun poliittisissa painopisteissä tapahtuu olennaisia ja kestäviä muutoksia. Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana on kuitenkin ollut lähes mahdotonta turvautua tarkistuksiin. Siksi vuosien kuluessa on syntynyt erilaisia tapauskohtaisia välineitä ja järjestelyjä, joiden avulla on voitu kattaa uudet painopisteet tai kiireelliset tarpeet. Komissio ehdottaa, että ennen kunkin alustavan talousarvioesityksen esittämistä arvioidaan tarpeet esimerkiksi parlamentin, neuvoston ja komission välisen *kolmikantaisen vuoropuhelun* avulla.
- Vuotuisen talousarviomenettelyn olisi mahdollistettava riittävä joustavuus sovitun rahoituskehysten rajoissa, jotta komissio ja budjettivallan käyttäjä voivat toimia nopeasti,

⁴ Rakennerahastoihin nykyisin kuuluvat EMOTR:n ohjausosaston sekä kalatalouden ohjausvälineen varat siirretään tähän otsakkeeseen. Vastaavat siirretyt määrät otetaan kuitenkin edelleen mukaan laskettaessa rakennerahastojen ja koheesiorahaston neljän prosentin ”kattoa” uusien jäsenvaltioiden osalta.

⁵ Otsakkeeseen kuuluvat myös rajojen turvaaminen ja turvapaikkapolitiikka, aktiivinen kansalaisuus, instituutioiden kehittäminen, julkisten hyödykkeiden saatavuus, elintarviketurvallisuus, kansanterveys ja kuluttajansuoja, kulttuuri ja audiovisuaaliala, nuoriso, kansalaisille tiedottaminen ja vuoropuhelu kansalaisten kanssa.

⁶ Tähän otsakkeeseen sisältyvät kaikki ulkoiset toimet, myös liittymistä valmistelevat välineet, naapuruuspolitiikka, köyhyyden vähentäminen, siviilikriisien ehkäiseminen ja hallinta. Siihen sisällytetään myös nykyiset *hätäapu- ja lainatakuuvaraukset* [ja Euroopan kehitysrahasto sen jälkeen kun se on otettu mukaan EU:n talousarvioon].

kun esiintyy lyhytaikaisia hätätilanteisiin liittyviä kriisejä tai odottamattomia poliittisia tai taloudellisia tapahtumia. Komissio ehdottaa, että uudessa rahoituskehyksessä nykyisiin välineisiin yhdistetään uusi *uudelleenkohdentamista koskeva joustavuus*, jolla korvataan tähänastinen ”joustoväline”. Uuden järjestelyn ansiosta komissio voisi tietyissä rajoissa kohdentaa määrärahoja uudelleen meno-otsakkeiden välillä lukuun ottamatta monivuotisiin ohjelmiin liittyviä, koheesiotoimiin ja maaseudun kehittämiseen tarkoitettuja määrärahoja. Nämä on pakostikin kohdennettava ennalta jäsenvaltioiden välillä kauden alussa.

- Lisäksi komissio ehdottaa, että parannetaan menojen sopeuttamista muuttuneisiin olosuhteisiin perustamalla kestävä kasvua käsittelevään meno-osakkeeseen (1a) *kasvun mukauttamiseen tarkoitettu rahasto*, jotta kestävä kehityksen etenemissuunnitelmassa määritettyjen kasvu- ja koheesiotavoitteiden kohdalla edistytettäisiin mahdollisimman hyvin, jotta olisi käytettävissä tarpeeksi joustonvaraa tilanteissa, joissa etenemissuunnitelmassa edistytään näiden tavoitteiden kohdalla epätasaisesti ja jotta voidaan toteuttaa tarvittavat mukautukset sellaisissa ennakoimattomissa tapauksissa, joilla on huomattava tai vaikeasti ennakoitavissa oleva vaikutus kasvuun ja työllisyyteen. Rahaston ansiosta unioni voisi reagoida kriiseihin, jotka johtuvat talouden ja kaupan alan kansainvälisestä kehityksestä. Kevään Eurooppa-neuvostolle tehdään vuotuinen arviointi etenemissuunnitelmassa aikaansaaduista tuloksista, ja arvioinnin pohjalta puututaan etenemissuunnitelman tavoitteiden saavuttamisessa havaittuihin poikkeamiin täydentämällä rahoitusohjelmia kilpailukykyä tai koheesiota käsittelevissä alaotsakkeissa ja kannustamalla investointeihin ja julkiseen tukeen tärkeimmissä hankkeissa.

Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky -meno-otsaketta (1a) varten on käytettävissä enintään 1 miljardi euroa vuodessa. Lisäksi ehdotetaan, että käytetään kahdesta koheesiovälineestä (EAKR ja ESR) sidottuja mutta ”n+2” –säännön noudattamisen jälkeen käyttämättä jääneitä varoja enintään 1 miljardi euroa vuodessa lisäämällä kyseinen määrä *kasvun mukauttamiseen tarkoitettuun rahastoon*.

V RAHOITUSJÄRJESTELMÄ

Komissio esittää omia varoja käsittelevät asianmukaiset ehdotukset omia varoja koskevassa raportissaan⁷, jonka se esittää neuvostolle kesään 2004 mennessä. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota nykyisen omien varojen järjestelmän kahteen näkökohtaan.

A. Omien varojen rakenne

Nykyistä omien varojen järjestelmää on arvosteltu sanomalla, että se ei ole riittävän avoin EU:n kansalaisten kannalta, ja toteamalla, että se on monimutkainen, läpinäkyvätön ja omavaraisuuden kannalta riittämätön.

Nykyinen rahoitusjärjestelmä on kuitenkin toiminut suhteellisen hyvin taloudelliselta kannalta katsottuna, sillä se on taannut moitteettoman rahoituksen ja pitänyt järjestelmän hallinnolliset kustannukset melko alhaisina.

Nykyisen järjestelmän puutteet voitaisiin ratkaista muun muassa lisäämällä veroon perustuvan oman varan osuutta EU:n talousarvion rahoituksessa. Suhteellisen suuri ja näkyvä

⁷ Omien varojen järjestelmää koskevan päätöksen mukaisesti.

veropohjainen vara, jonka EU:n kansalaiset ja/tai talouden toimijat maksaisivat, voisi osittain korvata BKTL-pohjaisen rahoituksen. Tuolloin unionin omien varojen järjestelmä muuttuisi lähinnä kansallisiin rahoitusosuuksiin perustuvasta järjestelmästä sellaisen rahoitusjärjestelmän suuntaan, joka vastaisi paremmin jäsenvaltioiden unionin ja Euroopan kansalaisen käsitettä.

Kun otetaan huomioon EU:n nykyinen verojen yhdenmukaistamisaste, on mahdollista tuoda tässä vaiheessa esiin kolme pääasiallista mahdollisuutta: 1) yhtiövero, 2) todellinen alv-vara ja 3) energiaverot. Kansalaisten verotaakan ei tarvitse kasvaa missään näistä vaihtoehdoista, sillä EU:n veron vastapainoksi voitaisiin tehdä vastaavan suuruinen vähennys kansalliseen talousarvioon kertyvän saman veron verokantaan tai muiden verojen verokantaan. Tämä olisi mahdollista, sillä veroon perustuvat varat korvaisivat osittain nykyiset jäsenvaltioiden käyttöön asettamat maksut, jotka määräytyvät kunkin valtion BKTL:n mukaan. BKTL-maksujen vähenemisen myötä jäsenvaltiot voisivat vähentää muita tulonlähteitä vastaavalla määrällä vaarantamatta talousarvion vakautta.

Komissio ei aio lähitulevaisuudessa ehdottaa uutta omaa varaa. Se esittää selvityksensä ja päätelmänsä omia varoja käsittelevässä raportissa, joka on määrä antaa ennen kesää 2004. Raportissa esitettyjen päätelmien perusteella voitaisiin käynnistää prosessi, jossa luodaan perusta uudelle omalle varalle, jolla korvataan merkittävä osa kansallisista rahoitusosuuksista keskipitkällä aikavälillä.

B. Talousarvion epätasapainon korjaaminen

Euroopan unioni on yhteisvastuuseen perustuva yhteisö: tietty osa sen talousarviosta osoitetaan selviä yhteisvastuupäämääriä varten, ja muut talousarvion osat kohdennetaan asiaankuuluvien rahoitusohjelmien päämääriin. EU:n talousarvion yhteydessä tulee aina olemaan nettoedunsaajia ja nettomaksajia, vaikka poliittiset edut kertyvät koko unionille.

On kuitenkin myönnettävä, että tietyissä tapauksissa epätasapaino saattaa antaa aiheita huoleen. Liiallisen epätasapainon korjaaminen voi siksi osoittautua välttämättömäksi edellyttäen kuitenkin, että kyseessä on tarkoin rajattu korjaus.

Olisi otettava käyttöön mekanismi liiallisten miinusmerkkisten nettosaldojen korjaamiseksi, ja tuolloin olisi pyrittävä kohtelemaan oikeudenmukaisesti jäsenvaltioita, joilla on samanlaiset valmiudet osallistua EU:n talousarvioon. 1980-luvun puolenvälin jälkeen korjaus on koskenut vain yhtä jäsenvaltiota, ja korjauksen rahoittamiseen osallistuvat kaikki muut jäsenvaltiot. Vuodesta 2002 lähtien neljän jäsenvaltion rahoitusosuus tästä korvauksesta on vähentynyt 25 prosenttiin niiden tavanomaisesta osuudesta. Komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön yleinen korjausmekanismi, jolla on mahdollista korjata suhteelliseen vaurauteen (Fontainebleau Eurooppa-neuvoston vuonna 1984 tekemät päätelmät) nähden liiallinen budjettitaakka sekä estää mekanismia kasvamasta liialliseksi.

Laajentumisesta seuraa myös se, että nykyinen korjaus yhden jäsenvaltion osalta kasvaa suuruusluokaltaan huomattavasti, mikä vastaavasti lisää muille jäsenvaltioille aiheutuvia rahoituskustannuksia, ja siksi saattaa helposti syntyä tilanne, jossa ammutaan yli tavoitteen; tavoitteenahan on korjata suhteelliseen vaurauteen nähden liiallinen budjettitaakka.

Jos nykyistä tilannetta ei muuteta, yhden jäsenvaltion eduksi oleva vinouma kasvaisi merkittävästi. Kaikki jäsenvaltiot eivät hyväksyisi, että nykyinen korjaus yksinkertaisesti poistettaisiin, eikä tällainen menettely lähentäisi vertailukelpoisella vaurautasolla olevien jäsenvaltioiden nettosaldoja.

Nykyisen mekanismin tilalle tuleva yleinen korjausmekanismi tähtäisi sellaisten nettorahoitusosuuksien korjaamisen, jotka ylittävät tietyn ennalta määritetyn, riittävän ”rahoituksellisen yhteisvastuun” rajan. Kyseinen raja määritettäisiin prosenttiosuutena BKTL:sta suhteellisen vaurauden perusteella. Yhteisvastuun on pysyttävä unionin kulmakivenä, ja siksi muutetun yleisen mekanismin olisi rajoituttava vaikutuksiltaan siihen, että vältetään liialliset ja perusteettomat finanssipoliittiset taakat. Lisäksi kaikkien jäsenvaltioiden olisi osallistuttava mekanismiin.

Jotta mekanismi toimisi moitteettomasti, on määritettävä useita muuttujia, muun muassa huomioon otettavat meno- ja tuloluokat; raja, jonka ylittävät budjettiepätasapainot korvattaisiin (osittain); korjattavan liiallisen miinusmerkkisen epätasapainon prosenttiosuus ja vastaavat rahoitussäännöt. Kaikkien jäsenvaltioiden olisi osallistuttava tähän mekanismiin.

Komissio esittää tätä aihetta käsitteleviä yksityiskohtaisia ehdotuksia yleisen rahoituspaketin yhteydessä, jolloin käsitellään sekä tulo- että menokysymyksiä.

LIITE 1

Hallinnollista ohjausmallia koskevat periaatteet: vähemmän suoraa hallinnointia, parempi edistymisen valvonta ja parempi kustannusvaikuttavuus

Yksi komission uudistamisen keskeisistä periaatteista on se, että komission ydinhallinto keskittyy tulevaisuudessa perussopimusten mukaisten politiikkojen kehittämiseen ja seurantaan. Näiden politiikkojen toimeenpano sekä muut Euroopan tasolla suoritettavat toteuttamistoimet delegoidaan tapauksen mukaan muille yksiköille.

On tärkeää, että delegointi komission ydinhallinnon ulkopuolisille yksiköille koordinoidaan asianmukaisesti. Viimeaikaiset delegointipäätökset ovat osoittaneet, että on syytä parantaa delegointien johdonmukaisuutta ja yhdenmukaistaa niiden perusteita. Siksi komissio aikoo lisätä yleistä koordinointia, kun tulevaisuudessa päätetään jonkin toiminnan delegoinnista (tätä tarkoitusta varten se hyödyntää käytettävissä olevia keinoja, ks. tiedonannon kohta III.B.). Ulkoisten/valtuutettujen yksiköiden toteuttaminen nykyisten toimien osalta komissio noudattaa vaiheittaista menettelyä, jonka avulla se muuttaa aiemmat päätökset uuden toimintatavan mukaisiksi.

Käytettävissä on eri keinoja:

- (1) Hallinnointi hoidetaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, tai se delegoidaan kansallisille yksiköille. Tästä on jo saatu arvokkaita kokemuksia maatalouden ja koheesiopolitiikan alalla. Tämän toimintamallin jatkamista puoltaa kaksi tärkeää perustetta: a) merkittävä paikallinen sisältö ja b) täydentävyys alueellisten ja kansallisten ohjelmien kanssa.
- (2) Valtuutetut yksiköt, joihin kuuluvat muun muassa seuraavat:
 - a) Toimistot: Hallinnonuudistuksen yhteydessä komissio otti käyttöön hallintotoimistoja. Toistaiseksi toimistoja on käytetty toteutustehtävissä, jotka eivät liity suoraan johonkin ohjelmaan ja joille ei ole asetettu erillistä aikaväliä. Toimistojen etuina ovat alhaisemmat toimintakustannukset ja suurempi operatiivinen joustavuus, joka perustuu erilliseen henkilöstötaulukkaan ja erillisiin budjettikohtiin. Toimistot toimivat komission suoran valvonnan alaisuudessa.
 - b) Virastot: Tähän ryhmään kuuluu nykyisin erilaisia yksiköitä, joiden toiminta vaihtelee: ne antavat muun muassa apua lausuntojen ja suositusten muodossa (esimerkiksi Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen), toimittavat tarkastusraportteja (esimerkiksi Euroopan meriturvallisuusvirasto) ja tekevät kolmansia osapuolia oikeudellisesti sitovia päätöksiä (esimerkiksi sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto). Komissio sekä jäsenvaltiot ovat yleensä edustettuina näissä virastoissa, ja tapauksen mukaan niissä on myös muiden sidosryhmien edustajia. Komissio osallistuu vain vähän näiden virastojen toimintaan, vaikka se vastaa kaikilta osin niiden tuloksista. Toimeenpanovirastot ovat sitä vastoin suoraan komission valvonnassa toimivia yksiköitä, joiden asemasta säädetään neuvoston asetuksella⁸.

Tämä olisi kokonaisuudessaan arvioitava uudelleen seuraavien suuntaviivojen mukaisesti:

⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 58/2003, annettu 19 päivänä joulukuuta 2002 (EYVL L 11, 16.1.2003, s. 1).

- (1) Toimeenpanovirastoille voitaisiin delegoida ohjelmista johtuvat toimeenpanoluonteiset tehtävät, joiden kesto on määritetty. Toteutusmekanismin valvonta pysyy komission tehtävänä.
- (2) Viraston asema voi olla itsenäisempi – nykyisten mallien mukaisesti – kun siltä ei edellytetä sitovia kannanottoja tai kun sille osoitetut toimet eivät kuulu suoraan komission vastuulle tai kun komission rooli on vain vähäinen. Jotkin nykyiset virastot hoitavat vastaavia tehtäviä siten, että komissio osallistuu toimintaan erittäin vähän, vaikka komissio on kaikilta osin vastuussa tuloksesta. Tämä tilanne on korjattava viipymättä.
- (3) Toimisto katsotaan uudeksi toimeenpanovirastoksi sellaisten uusien toteutustehtävien osalta, joille ei ole asetettu erillistä aikaväliä, tai sellaisten valmistelevien toimien osalta, joiden perusteella komissio voi tehdä sääntelyä koskevia päätöksiä, joista se on vastuussa.
- (4) Jotkin nykyiset virastot hoitavat vastaavia tehtäviä siten että komissio osallistuu toimintaan erittäin vähän, vaikka komissio on kaikilta osin vastuussa tuloksesta. Tämä tilanne on korjattava viipymättä.

LIITE 2

ETENEMISSUUNNITELMA – Esimerkki

YLEISSIVISTÄVÄN JA AMMATILLISEN KOULUTUKSEN LAADUN PARANTAMINEN UNIONISSA			
	Tavoitteet	Pääasialliset toimet ja välineet	Edistymistä mittaavat indikaattorit ja kohteet
1	Euroopassa tarjotun yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen laadun parantaminen	EU:n koordinointi: Eurooppalainen korkeakoulutusalue ja eurooppalainen ammatillisen koulutuksen alue: <i>"Tavoitteet"-prosessiin liittyvät työryhmät; Bolognan ja Kööpenhaminan prosessi;</i> yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmien maailmanlaajuiset vertailuarvot. EU:n menot: Tuki laitosten välisille kansainvälisille kumppanuuksille; hyvien toimintatapojen vaihto; tilastotietojen ja indikaattoreiden kerääminen ja analysointi: <i>Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen yhtenäinen väline (Sokrates- ja Leonardo-ohjelmien seuraaja).</i>	Kumppanuuksien määrä; edistyminen verrattuna sovittuihin vertailuarvoihin ja indikaattoreihin; laadun varmennuksen toteuttaminen korkea-asteen koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen alalla.
2	Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen saatavuuden parantaminen kaikissa elämänvaiheissa	EU:n lainsäädäntö: <i>Europass</i> -päättös. Liikkuvuutta koskevan suosituksen jatkotoimet. EU:n menot: Yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen yhtenäinen väline (<i>Sokrates- ja Leonardo-ohjelmien seuraaja</i>).	Liikkuvuushankkeisiin osallistuvien nuorten ja aikuisten määrä; opintosuoritusten siirtojärjestelmän käyttöönottoaste yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alalla; avoimuutta edistävien välineiden käyttöönottoaste (tutkintotodistuksen liite, <i>Europass</i> , jne.) Kohteet: 10 prosenttia oppilaista ja opettajista osallistuu liikkuvuutta ja eurooppalaista yhteistyötä koskeviin toimiin 2007–2013; 3 miljoonaa yliopisto-opiskelijaa osallistuu vaihtoihin vuoteen 2010 mennessä; 150 000 ammatillisen koulutuksen vaihtoa ja 50 000 aikuista opiskelemassa tai opettamassa ulkomailla vuoteen 2013 mennessä.
3	EU:n yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen järjestelmien avaaminen maailmanlaajuisesti	EU:n lainsäädäntö: Kolmansista maista olevien opiskelijoiden/opettajien koulutusjärjestelmiin pääsyä käsittelevä direktiivi. EU:n menot: Erasmus Mundus; Tempus-ohjelman seuraaja.	Eurooppaan tulevien, kolmansista maista olevien opiskelijoiden, kouluttajien ja tutkijoiden lukumäärät Kohteet: yli 11 000 liikkuvuusapurahaa kolmansista maista oleville ja kolmansiin maihin siirtyville opiskelijoille ja tutkijoille 2004–2008.