

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto — Kasvua ja työllisyyttä tukeva koheesiopolitiikka: yhteisön strategiset suuntaviivat vuosiksi 2007—2013”

KOM(2005) 299 lopullinen — SEK(2005) 904

(2006/C 185/11)

Euroopan komissio päätti 5. heinäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. maaliskuuta 2006. Esittelijä oli Bruno **Vever**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20.—21. huhtikuuta 2006 pitämässään 426. täysistunnossa (huhtikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 47 ääntä puolesta ja 0 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Tiivistelmä

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pahoittelee sitä, että koheesiopolitiikan strategiset suuntaviivat vuosiksi 2007—2013 esitetään vuotta myöhemmin kuin saman ajanjakson kattavat rahoitusnäkyymiä ja rakennerahastoasetuksia koskevat ehdotukset, sen sijaan että suuntaviivat olisi esitetty yhdessä edellä mainittujen ehdotusten kanssa tai ennen niitä. Niinpä suuntaviivat vaikuttavat pikemminkin täydentäviltä säännöksiltä kuin todellisilta yleisperiaatteilta, jollaisia niiden tulisi olla.

1.2 Aikatauluero on valitettavaa myös siksi, että suuntaviivoja tarvitaan, jotta selviydytään vuosien 2007—2013 lukuisista monitahoisista koheesiohaasteista: unionin laajentumisprosessin tukeminen, euron vakiinnuttaminen ja globalisaation kiihtymisen kanssa kamppailevan Lissabonin strategian aikataulun kurominen umpeen. Vaikka riittämätön kasvuvauhti, jäsenvaltioiden väliset suuret erot ja yhteisön talousarvion niukkuus aiheuttavat vaikeuksia, unionilla on omat vahvuutensa, jotka tosin ovat pikemminkin potentiaalisia kuin taattuja (laajentuneiden yhtenäismarkkinoiden vakiintuminen, tulevaisuuden infrastruktuurit ja mukautumiseen tähtäävät uudistukset).

1.3 ETSK katsoo, ettei strategisten suuntaviivojen painopisteiden ja rakennerahastojen tavoitteiden välistä yhteyttä tuoda selvästi esiin ja että suuntaviivojen täytäntöönpanoedellytykset olisi esitettävä selkeästi. Ensimmäiseksi tavoitteeksi asetetun investointihoukuttelevuuden lisäämisen kannalta on keskeistä vahvistaa luottamusta unionin kehittymiseen. Toiseksi tavoitteeksi asetettu innovoinnin ja yrittäjyyden tukeminen tuo esiin kysymyksen yhteisön välineiden alinomaisesta mukautumiskyvyn puutteesta (yhteisön patentti ei etene, yritysten euroopalaisessa perussäännössä on puutteita ja rahastotoimia keskitetään liiaksi tukiin). Kolmanneksi tavoitteeksi asetettu uusien työpaikkojen luominen saa pohtimaan Lissabonin strategian aikataulun kuromista umpeen ja yhtenäismarkkinoiden kaikinpuolista hyödyntämistä taloudellisesti ja sosiaalisesti, mikä on

vielä kaukana tulevaisuudessa, vaikka globalisaatio kiristää otettaan.

1.4 ETSK on Euroopan parlamentin tavoin huolestunut siitä, että joulukuussa 2005 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kaavailee päätöksessään yhteisölle heikkoa budjettia vuosiksi 2007—2013: budjetin enimmäismäärä eli 1,045 % BKT:stä (koheesiobudjetin osuus 0,36 %) on vähemmän kuin ennen unionin laajentumista 15 jäsenvaltiosta 25:een, vaikka unionin sisäiset erot ovat kasvaneet ja kansainvälinen kilpailu on kiristynyt huomattavasti. Koheesiopolitiikalle vuosiksi 2007—2013 asetetuissa strategisissa suuntaviivoissa on ennen kaikkea vastattava kysymykseen, miten saada enemmän tuloksia vähemmällä. ETSK suosittaa, että koheesiopolitiikan välineitä monipuolistetaan, tukitoimia keskitetään entisestään ja hallinnointia nykykaistetaan.

1.5 ETSK suosittaa, että koheesiopolitiikan välineitä monipuolistetaan innovoimalla unionin rahoitustoimia.

1.5.1 Rakennerahastojen olisi voitava hyödyntää muita kuin tukivälineitä ja kehittää yhdessä EIP:n ja EIR:n kanssa lainoja, korkotukia, lainatukia sekä investointipääoman ja riskipääoman tukea.

1.5.2 Suuntaamalla välineet tällä tavoin uudelleen paljon laajemmin kuin pelkän JEREMIE-ohjelman avulla rahastotoimet tuottaisivat kerrannaisvaikutuksia ja täydentäisivät nykyistä paremmin julkisen ja yksityisen pääoman turvin tehtyjä investointeja. Samalla lievitettäisiin vaatimattoman talousarvion vaikutuksia.

1.5.3 ETSK:n mielestä unionin olisi lisättävä tuntuvasti lainananto- ja takuukapasiteettiaan, lujitettava kumppanuutta pankki- ja rahoitusalan kanssa sekä tehtävä uusiin rakennerahastoasetuksiin tarvittavat muutokset. Euroopan komission olisi pikaisesti tehtävä näihin kolmeen seikkaan tähtääviä ehdotuksia.

1.6 ETSK suosittaa, että rakennerahastotoimet keskitetään aiempaa paremmin Euroopan unionin ensisijaisten etujen mukaisesti.

1.6.1 Tukea kipeimmin tarvitseville valtioille ja alueille on edelleen myönnettävä suoraa tukea ja lisättävä tuen määrää, mutta samalla on lisättävä Euroopan laajuisten infrastruktuuri-verkkojen rahoitusta ja rajaseutujen tukea ja hyödynnettävä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta.

1.6.2 ETSK kehottaa korottamaan tuntuvasti Euroopan laajuisiin verkkoihin varattavaa budjettia, joka on Lissabonin strategian tavoitteista huolimatta sivuutettu, kun talousnäkyvistä päätettiin joulukuussa 2005.

1.6.3 Edellä esitetty tarkoittaa myös sitä, että yhteisön tuki on kohdennettava aiempaa useammin toimiin, joilla jäsenvaltioita autetaan tehostamaan suuntaviivojen, päätösten ja sitoumusten täytäntöönpanoa niiden siirtäessä direktiivejä omaan lainsäädäntöönsä tai toteuttaessa Lissabonin strategiaa. Etenkin koulutusmäärärahoja, joita myös supistettiin joulukuussa 2005, olisi lisättävä.

1.7 ETSK suosittaa, että koheesiopolitiikan hallinnointia nykyaikaistetaan, jotta se olisi entistä avoimempaa ja vuorovaikutteisempaa.

1.7.1 Tämä tarkoittaa sitä, ettei yhteisön myöntämä tuki saa olla miltään osin ristiriidassa unionin kilpailupolitiikan kanssa. Sama vaatimushan koskee myös valtiontukia.

1.7.2 Edellytyksenä on myös, että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimijat, ensisijassa työmarkkinaosapuolet, osallistuvat nykyistä tehokkaammin unionin koheesiopolitiikan muotoiluun, toteutukseen ja seurantaan.

1.7.3 ETSK kehottaa sisällyttämään strategiaan suuntaviivoihin nimenomaisen maininnan talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden osallistumisesta prosessiin. Suuntaviivojen täytäntöönpanon edellytykset kussakin jäsenvaltiossa olisi esitettävä selkeästi ohjelma- ja tarkistusasiakirjojen liitteessä.

## 2. Johdanto

2.1 Heinäkuun 5. päivänä 2005 julkaistu komission tiedonanto koheesiopolitiikan strategisista suuntaviivoista vuosiksi 2007—2013 on jatkoa muutamalle aiemmin tehdylle ehdotukselle.

2.1.1 Helmikuun 17. päivänä 2004 julkaistut yhteisön talousarvion suuntaviivat vuosiksi 2007—2013 perustuvat laskelmiin, joiden mukaan talousarvion enimmäismäärä olisi 1,14 % BKTL:sta.

2.1.2 Heinäkuun 14. päivänä 2004 julkaistiin ehdotukset asetuksiksi rakennerahastoja (EAKR, ESR ja koheesiorahasto) koskevien säännösten muuttamisesta (2007—2013).<sup>(1)</sup> Komissio on ehdottanut, että rahastoille asetetaan kolme tavoitetta:

<sup>(1)</sup> ETSK:n lausunnot rahastojen yleisistä säännöksistä, koheesiorahastosta ja aluekehitysrahastosta, EUVL C 255, 14.10.2005, s. 79, 88 ja 91.

2.1.2.1 Lähtemistavoite, joka korvaa nykyisen tavoite 1:n ja on tarkoitettu unionin heikoimmin kehittyneille alueille, etenkin alueille, joiden BKT ei yllä 75 %:iin EU:n keskiarvosta. Tavoitteen osuus rahastomäärärahoista olisi 78,54 %.

2.1.2.2 Alueiden kilpailukyky- ja työllisyystavoite, joka korvaa nykyisen tavoite 2:n ja on tarkoitettu muille EU-alueille etenkin tueksi pantaessa Lissabonin strategiaa täytäntöön ja kohennettaessa työllisyyttä. Tavoitteen osuus rahastomäärärahoista olisi 17,22 %.

2.1.2.3 Euroopan alueellisen yhteistyön tavoite, joka korvaa nykyisen Interreg-ohjelman. Tavoitteen osuus rahastomäärärahoista olisi 3,94 %.

2.1.3 Komissio teki 14. heinäkuuta 2004 myös ehdotuksen eurooppalaiseksi rajaseutuyhteistyöyhtymäksi.<sup>(2)</sup> Sillä pyritään edistämään alan aloitteita yhteisön sisällä.

2.2 Heinäkuun 5. päivänä 2005 julkistamissaan koheesiopolitiikan strategisissa suuntaviivoissa vuosiksi 2007—2013 komissio korostaa kolmea keskeistä tavoitetta, jotka poikkeavat edellä mainituista rakennerahastotoimille asetetuista tavoitteista mutta kylläkin sivuavat niitä.

2.2.1 Strategisiin suuntaviivoihin sisältyvä ensimmäinen keskeinen tavoite on houkutellessa unioniin lisää investointeja parantamalla sijoitusympäristön puoleensavetävyttä.

2.2.2 Toinen keskeinen tavoite on edistää innovointia ja yrittäjyyttä.

2.2.3 Kolmas keskeinen tavoite on tukea uusien työpaikkojen luomista.

2.3 Kun strategiset suuntaviivat on hyväksytty, komissio, jäsenvaltiot ja alueet laativat kansalliset strategiset viitekehukset, joiden mukaisesti suuntaviivat pannaan täytäntöön.

2.4 Strategiset suuntaviivat ovat vuosien 2007—2013 koheesiopolitiikkaa koskevan kokonaispaketista käytävän keskustelun viimeinen puuttuva lenkki. Tässä vaiheessa olisi ollut luonnollisempaa, että komissio olisi käynnistänyt keskustelun koheesiopolitiikasta esittämällä strategiset suuntaviivansa, joissa määritellään politiikan yleispuitteet, sen sijaan että ensin tehtiin rahastoasetuksia koskevat ehdotukset, joiden pitäisi ennemminkin olla suuntaviivojen soveltamissäännöksiä. Välineet olisi sovittava tehokkaammin toisiinsa ja varmistettava, että strategiset suuntaviivat ohjaavat selkeästi toimintaa eivätkä täydennä sitä. Nykyisellään on olemassa vaara, että vesitetään unionin koheesiopolitiikan lisäarvo ja vauhditetaan kehittämissuunnitelmien uudelleenkansallistamista, mikä olisi unionin yhtenäisyyden, kilpailukyyn sekä taloudellisen ja sosiaalisen suoriutumiskyvyn kannalta todella haitallista.

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunto: EUVL C 255, 14.10.2005, s. 76.

2.5 Talousarvion suuntaviivoista vuosina 2007—2013 sekä kyseisen kauden rahastoasetuksista käytävät keskustelut ovat lähteneet liikkeelle vaikeissa olosuhteissa, joille on ollut tunnusomaista kaikkien 25 jäsenvaltion huomattavat näkemyserot tukisummista ja -muodoista. Eurooppa-neuvosto ei päässyt asiasta sopimukseen kesäkuussa 2005, mutta sopi talousarviosta 17. joulukuuta 2005 heikennetyin perustein: neuvosto asetti vuosien 2007—2013 talousarvion enimmäismääräksi 1,045 % BKT:sta. Lähentymistavoitteeseen osoitetaan 252 mrd euroa eli 82 % koheesiomäärärahoista, alueellisen kilpailukyyn ja työllisyyden tavoitteeseen 48,5 mrd euroa eli 15,5 % koheesiomäärärahoista sekä Euroopan alueellisen yhteistyön tavoitteeseen 7,5 mrd euroa eli vähemmän kuin 2,5 % koheesiomäärärahoista.

2.6 Euroopan parlamentti hylkäsi 18. tammikuuta 2006 rahoitusnäkyviä koskevan ehdotuksen, joka on hyvin kaukana parlamentin toiveista. Neuvosto ja parlamentti ovatkin käynnistäneet keskustelut uudelleen. Keskustelujen tuloksena ne laativat 4. huhtikuuta 2006 kompromissiratkaisun, jonka tarkoituksena on lisätä määrärahoihin neljä miljardia euroa (joista kaksi miljardia on kirjattu varaukseksi). Kummankin osapuolen on vielä vahvistettava tämä ratkaisu.

### 3. Huomioita koheesiopolitiikan haasteista vuosina 2007—2013

3.1 Koheesiopolitiikan strategisten suuntaviivojen kattamaa kautta 2007—2013 leimaavat erittäin merkittävät haasteet:

3.1.1 Unionin on jatkettava laajentumisprosessiaan ja vakiinnutettava se. Euroopan unioni laajentui 15 jäsenvaltiosta 25 jäsenvaltiota käsittäväksi vuonna 2004, ja kahden uuden valtion on määrä liittyä unioniin vuonna 2007. Siihen voi liittyä myöhemmin lisää valtioita viimeistään vuoden 2013 jälkeen, sillä jäsen ehdokkaiden luettelo ei suinkaan ole vielä lopullinen. Vaikka unionin laajentuminen lisää yhtenäismarkkinoiden painoarvoa, kasvukapasiteettia ja kykyä luoda uusia työpaikkoja sekä kasvattaa kauppavaihtoa ja tuotanto-, kulutus- ja kilpailukykyä globalisoituvassa taloudessa, taloudellisten ja sosiaalisten erojen yhä kasvaessa unionin ja jäsenvaltioiden politiikkoja, yhtenäismarkkinoiden hallintaa ja lujittamista sekä unionin kokonaisvaltaista aluesuunnittelua on ryhdyttävä koordinoimaan todella nykyistä tehokkaammin.

3.1.2 On myös hyvä saada euroalueen laajentuminen päätökseen ja varmistaa samalla, että alue voimistuu, on houkutteleva ja luo nykyistä tehokkaammin kasvua ja työpaikkoja. Euroalueeseen kuuluu nykyisin unionin 25 jäsenvaltiosta vain 12 maata. Tarkoituksena on, että alue kattaisi vuoteen 2013 mennessä suurimman osan jäsenvaltioista, kunhan ne täyttävät kaikki euroehdot. Myös euroalueen laajentuminen edellyttää unionin laajentumisen tavoin kilpailuolosuhteiden yhdenmukaistamista aluksi taloudellisten tekijöiden osalta mutta myös monilla muilla niihin liittyvillä aloilla verotuksesta — etenkin veropohjan yhtenäistäminen — aina sosiaalipolitiikkaan.

3.1.3 Rakennemuutokset lisääntyvät edelleen koko kyseisenä ajanjaksona:

3.1.3.1 Globalisaatio ja uusien nopeasti kasvavien talousmahtien ilmaantuminen kasvattavat kilpailupainetta ja lisäävät yritystoiminnan siirtoa.

3.1.3.2 Teknologian kehitys nopeutuu entisestään, ja sitä vauhdittavat etenkin maailmanlaajuisen tietoyhteiskunnan innovaatiot.

3.1.3.3 Euroopan väestön ikääntyminen varmistuu, ja sodanjälkeiset nk. *baby boom* -ikäpolvet siirtyvät eläkkeelle. Tämä muuttaa elin- ja työoloja ja horjuttaa jäsenvaltioiden työeläkejärjestelmien tasapainoa.

3.1.3.4 Muita heikommin kehittyneistä unionin ulkopuolisista maista peräisin olevat muuttopaineet kasvanevat entisestään. Niiden hallintaa on syytä tehostaa mukauttamalla muuttoliike nykyistä paremmin unionin tarpeisiin ja kykyyn ottaa vastaan siirtolaisia sekä tehostamalla huomattavasti maahanmuuttajien lähtövaltioille kanavoitavaa kehitysapua, jotta kyseisiin maihin luodaan uusia työpaikkoja ja edistetään niiden talous- ja yhteiskuntaelämän kehitystä. Maahanmuuttokysymykset olisi sisällytettävä nykyistä paremmin perus- ja ammatikoulutuksen opetussuunnitelmiin eri tasoilla.

3.1.3.5 On tärkeää, että Euroopan unionin koheesiopolitiikalla puututaan edelleenkin asioihin sekä työnhakijoiden että vähävaraisten työntekijöiden sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi. Jos näitä varsinaisia työllisyyskysymyksiä laajemmalle ulottuvia ongelmia ei ratkaista, sosiaalista ja taloudellista yhteenkuuluvuutta on käytännössä vaikea saavuttaa.

3.1.4 Eurooppa-neuvosto käynnisti Lissabonin strategian vuonna 2000. Sen toteuttaminen vuoteen 2010 mennessä on tämän perusteellisten muutosten aikakauden kannalta keskeistä. Strategian täytäntöönpanossa ollaan kuitenkin jäljessä aikataulusta. Säilyttääkseen kilpailukykyä Euroopan on kurottava viivästys umpeen pikimmiten, mikä on kuitenkin yhä vaikeampaa.

3.2 Tulevien vuosien suuriin haasteisiin vastatessaan unionin koheesiopolitiikka voi tukeutua useisiin merkittäviin valtteihin. Niitä ovat erityisesti seuraavat tekijät:

3.2.1 Yli puolen miljardin eurooppalaisen muodostamalla Euroopan unionin sisämarkkinoilla on erityistä painoarvoa. Niillä on vielä alihyödynnettyä sekä tarjontaan ja kysyntään että työmarkkinoihin liittyvää taloudellista, kaupallista ja inhimillistä potentiaalia.

3.2.2 Keskeinen osa eurooppalaisen yhteiskunnallisten suhteiden mallia ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua on inhimillisten voimavarojen hyödyntäminen, jolla pyritään vastaamaan työllisyyteen, kehitykseen, terveyteen ja elämänlaatuun liittyviin haasteisiin globalisoituvassa maailmassa.

3.2.3 Uusien jäsenvaltioiden kasvuvauhti on usein kaksinkertainen yhteisön keskiarvoon verrattuna. Se auttaa kaventamaan suuria kehityseroja ja tukemaan unionin talouden ja kauppavaihdon dynaamista kehittymistä.

3.2.4 Koko Euroopan yhdentyminen tarjoaa uusia aluesuunnittelu- ja investointimahdollisuuksia, joiden ansiosta voidaan tarkastella uudelleen maanosan talouden organisointia ja ottaa käyttöön innovatiivisia infrastruktuuri- ja aluesuunnittelujärjestelyjä.

Lissabonin 3.2.5 strategiaan sisältyvät taloudelliset ja sosiaaliset uudistukset on niin ikään tarkoitettu tukemaan olennaisesti Euroopan unionin koheesiopolitiikan onnistumista. Jos uudistukset lopulta toteutetaan, ne saavat aikaan molemminpuolisia heijastusvaikutuksia työmarkkinaosapuolten aktiivisella myötävaikutuksella.

3.2.6 Unionin myöntämällä koheesiotuilla olisi kaiken kaikkiaan pyrittävä ensisijassa edistämään myönteistä kasvua ja työllisyyttä kehittämällä eri tekijöiden välistä positiivista vuorovaikutusta (sisämarkkinoiden syventäminen ja laajentaminen, investoinnit ja aluesuunnittelu sekä jäsenvaltioissa toteutettavat uudistukset).

3.3 Unionin koheesiopolitiikassa on myös varauduttava suuriin vaikeuksiin, jotka monimutkaistavat työmarkkaa entisestään.

3.3.1 Ensimmäiseksi mainittakoon se tosiseikka, että Euroopan on vieläkin vaikea saada taloutensa uudelleen kasvujohteiseksi. Euroopan unionin on kuljettava pitkä matka saavuttaakseen kilpailijansa, ja nykyisin unioni sitä vastoin loitontuu niistä entisestään. Kansainvälisesti tarkasteltuna unionin kasvuvauhti on keskinkertainen, monien jäsenvaltioiden työttömyysaste on korkea etenkin nuorten ja ikääntyneiden työntekijöiden keskuudessa, uusia työpaikkoja ei useinkaan luoda riittävästi, tutkimusta tehdään jatkuvasti liian vähän ja yritystoiminnan siirtäminen muualle on vilkastunut. Euroopan talouden suorituskyvyn sijoitus kansainvälisessä vertailussa ei juuri vastaa viisi vuotta sitten asetettuja kunnianhimoisia tavoitteita. Eikä toistaiseksi ole nähtävissä, että tilanne paranisi merkittävästi.

3.3.2 Toinen koheesiopolitiikan haaste liittyy laajentumisen jälkeisiin suuriin taloudellisiin ja sosiaalisiin eroihin. Niitä ei ratkaista käden käänteessä. Viime vuosien koheesiopolitiikan toimintamallia ja menetelmiä on syytä uudistaa, sillä jäsenvaltioiden väliset kehityserot olivat aiemmin huomattavasti pienempiä.

3.3.3 Yksi koheesiopolitiikan suurista heikkouksista on se, ettei jäsenvaltioiden talous- ja veropolitiikkoja ole koordinoitu riittävästi. Ne ovat edelleen liian löyhiä jopa euroalueen maissa. Nyt kun jäsenvaltioiden määrä on kasvanut, asiaan on puututtava pikimmiten, vaikka ratkaisun löytäminen käy samalla yhä vaikeammaksi. Talouspoliittisen koordinoinnin tehostaminen edellyttää myös laajempaa yhteisymmärrystä sosiaalasioissa.

3.3.4 Korjattavista puutteista mainittakoon myös se, ettei kansalaisyhteiskunnan toimijoille tarjota riittävästi tilaisuuksia

osallistua koheesiopolitiikan täytäntöönpanoon. Etusijalle asetetaan julkishallinto sekä komission ja jäsenvaltioiden tapa hallinnoida koheesiopolitiikkaa pitkälti kahdenkeskisesti. <sup>(3)</sup>

3.3.5 Unionin rahastot puolestaan ovat nyt ja vastaisuudessa suhteellisen vaatimattomia yhä lisääntyviin tarpeisiin verrattuna. Joulukuun 17. päivänä 2005 tehty sopimus asettaa unionin talousarvion enimmäismääräksi 1,045 % BKT:sta merkitsee sitä, että koheesiopolitiikan budjetin osuus supistuu 0,36 %:iin BKT:sta. Unionin talousarvion määrärahat ovat siis niukemmat kuin ennen unionin jäsenvaltioiden lukumäärän kasvamista 15:stä 25:een, mitä ETSK pitää huolestuttavana Euroopan parlamentin tavoin. Näin niukat määrärahat, joilla ei todellakaan ole mitään tekemistä liittovaltiotasoisien talousarvion kanssa (esimerkiksi Yhdysvaltojen budjetti on yli 20 % maan BKT:sta), eivät suinkaan riitä vastaamaan unionin koheesiohaasteisiin.

3.3.6 Koheesiopolitiikalle vuosiksi 2007—2013 asetetuissa strategisissa suuntaviivoissa on ennen kaikkea vastattava kysymykseen, miten saada enemmän tuloksia vähemmällä. Nyt jos koskaan on siis pidettävä huoli siitä, että hyvin niukat määrärahat käytetään mahdollisimman hyvin ja että niillä varmistetaan sekä pysyvä tuki että itsenäisen ja kestävä kehityksen edellytykset. Koheesiomäärärahat on yhtäältä pyrittävä sovittamaan mahdollisimman hyvin yhteen jäsenvaltioiden oman talousarvion kanssa siten, että ne täydentävät muita määrärahoja. Niillä on toisaalta pyrittävä kannustamaan ja tukemaan markkinavoimia, sillä yhdessä julkisten rahoituslähteiden kanssa ne pystyvät vastaamaan koko unionin kehitystarpeisiin.

3.3.7 Kaikkiin näihin haasteisiin vastaamiseksi on aiheellista monipuolistaa koheesiopolitiikan välineitä, tehostaa tukitoimien keskittämistä ja nykyaikaistaa hallintotapoja. Jäljempänä näitä huomioita selvitetään tarkemmin.

#### 4. Huomioita koheesiopolitiikalle vuosiksi 2007—2013 asetetuista keskeisistä tavoitteista

4.1 Koheesiopolitiikalle vuosiksi 2007—2013 asetetuissa suuntaviivoissa keskitytään kasvuun ja työllisyyteen. Niissä viitataan erityisesti maaliskuussa 2005 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston käynnistämään kasvu- ja työllisyyttä edistävään kumppanuuteen ja komission kesäkuussa 2005 ehdottamiin kasvu- ja työllisyyttä koskeviin yhdennettyihin suuntaviivoihin.

4.2 Yleisenä tavoitteena olevan kasvun ja työllisyyden edistämiseksi komission tiedonannossa keskitytään erityisesti kolmeen painopisteeseen: tehdään Euroopasta entistä houkuttelevampi paikka sijoittajille, kehitetään innovointia ja yrittäjyyttä sekä parannetaan työllisyyttä ja ammatillista koulutusta. Näiden kolmen keskeisen tavoitteen lisäksi suuntaviivoilla on horisontaalinen prioriteetti eli aluesuunnittelu niin maaseudulla kuin kaupungeissa rajatylittävine, kansallisine ja alueellisine vuoro-vaikutuksineen.

<sup>(3)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen – Poliitiikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013", EUVL C 74, 23.3.2005, s. 32.

4.3 Ensimmäinen keskeinen tavoite eli sijoitusympäristön houkuttelevuuden parantaminen on erityisen varteenotettava. Tavoite olisi saavutettava etenkin laajentuneen unionin heikoimmin kehittyneillä alueilla, joille toimet olisi ensisijaisesti suunnattava. Samalla olisi huolehdittava siitä, että aiemmin ensisijaisessa asemassa olleilla alueilla toteutetaan siirtymäkauden toimenpiteitä. Koska unionin tukirahastojen määrärahat ovat varsin rajalliset, tukea on myönnettävä sellaisiin etenkin yksityissektorin pääomasijoituksiin, jotka palvelevat keskeiseksi tavoitteeksi asetettua unionin talouden kehittämistä.

4.3.1 Sisämarkkinoiden toteutumisessa tapahtuneesta edistyksestä huolimatta Euroopan unioni ei kuitenkaan ole vielä onnistunut saattamaan talous- ja rahaliittoa päätökseen eikä toteuttamaan tiettyjä Lissabonin strategiaan sisältyviä uudistuksia. Unionilla ei myöskään ole itsenäistä ja elinvoimaista kasvumekanismia, jonka ansiosta jäsenvaltioiden taloudet tuottaisivat yhteisvaikutusta ja täydentäisivät toisiaan. Tehokasta koheesipolitiikkaa onkin vaikea toteuttaa, ellei kaikkia sidosryhmiä (yrittäjiä, palkansaajia ja sijoittajia) saada jälleen luottamaan lujasti unionin taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen ja epäilemättä myös unionin poliittiseen ja institutionaaliseen tulevaisuuteen.

4.3.2 Tulevina vuosina on siis hälvennettävä epävarmuustekijöitä, jotka vaivaavat niin olennaisia seikkoja kuin yhtenäismarkkinoiden toteuttamisen saattaminen päätökseen, euroon ankkuroidun kilpailukykyisen talouden aikaansaaminen, kasvun ja työllisyyden vahvistaminen, elinolojen parantaminen, Lissabonin strategian toteuttaminen, unionin toimielinten tehokas hallinnointi sekä laajentuneen Euroopan unionin mahdollisimman tehokas ja kestävä kehittäminen taloudellisen, yhteiskunnallisen ja ympäristöön liittyvän edistyksen yhdenmukaistamiseksi.

4.3.3 Komission tiedonannossa korostetaan etenkin liikenteen infrastruktuuriverkkoihin tehtäviä investointeja. On kuitenkin tutkittava syitä, joiden vuoksi kyseisen osa-alueen kehittäminen on edelleen jäljessä aikataulusta. Olisikin syytä pitää entistä tärkeämpänä unionin yhteenkuuluvuuden edellytyksenä olevien Euroopan laajuisten liikenne-, energia- ja televiestintäverkkojen rahoittamista. On valitettavaa, että 17. joulukuuta 2005 tehty päätös supistaa tuntuvasti näiden verkkojen rahoitusta. Se, että Eurooppa-neuvosto on uhrannut kyseisen painopistealan, on välittömässä ristiriidassa Lissabonin sitoumusten kanssa, vaikka sitoumukset on määrä toteuttaa vuosien 2007–2013 puoliväliin mennessä. ETSK kehottaakin Euroopan parlamentin omaksuman kannan mukaisesti myöntämään Euroopan laajuisten verkkojen rahoittamiseen selvästi enemmän määrärahoja.

4.3.4 Komission tiedonannossa painotetaan myös kahta muuta koheesioinvestointien keskeistä tavoitetta: ympäristöinvestointien edistämistä ja Euroopan energiaomavaraisuuden lisäämistä.

4.3.4.1 On syytä korostaa, että viimeksi mainitut painopistealat on nivottava saumattomasti aiemmin mainittujen Euroopan laajuisten infrastruktuuriverkkojen tukeen.

4.3.4.2 Olisi niin ikään varmistettava, että tuensaajat noudattavat ympäristövelvoitteita.

4.4 Koheesipolitiikalle asetettu toinen keskeinen tavoite on edistää innovointia ja yrittäjyyttä. Komissio noudattelee hyvin tarkoin Lissabonin strategiassa etusijalle asetettua eurooppalaisen osaamisen edistämistä.

4.4.1 Tämä painopisteala käsittää tärkeänä osana tutkimusinvestointien lisäämisen.

4.4.1.1 On kuitenkin todettava, että kokonaisuutena tarkasteltuna Eurooppa menettää jalansijaa suuriin teknologiakumppaneihinsa verrattuna. Jäsenvaltiot eivät viime vuosina ole useinkaan lisänneet tutkimusmäärärahoja vaan ovat asettaneet niille enimmäismäärän tai leikanneet niitä, vaikka määrärahat ovat monissa tapauksissa yli kolmanneksen pienemmät kuin Lissabonin strategiassa tavoitteeksi asetettu 3 % BKT:sta. Unioni on edelleen osoittanut tutkimuksen ja kehittämisen puiteohjelmaan niukasti varoja jäsenvaltioiden tutkimusmäärärahoihin verrattuna, eikä kansallisia ohjelmia koordinoita riittävästi. Asioiden käsittely on sitä paitsi juuttunut pahasti yhteisön toimielimiin jopa korkeimmalla tasolla, mikä on erittäin huono merkki. Yhteisön patentin käyttöönoton epäonnistuminen kolmenkymmenen vuoden ponnisteluista huolimatta on erittäin huolestuttava esimerkki unionin kyvyttömyydestä luoda itselleen kunnianhimoisten tavoitteidensa edellyttämiä välineitä.

4.4.1.2 Olisi siis käynnistettävä aito eurooppalainen tutkimuspolitiikka, jonka tulisi myös olla nykyistä uskottavampaa. Yhteisön olisi jaoteltava talousarvionsa uudella tapaa ja lisäävä tuntuvasti tutkimusmäärärahoja sekä varmistettava samalla, että niiden turvin kansallisia ohjelmia koordinoidaan nykyistä kouriintuntuvammin. Yhteisön patentin käsittelyä olisi myös vihdoin jatkettava, vaikka patenttia ei aluksi sovelletaisikaan kaikkiin jäsenvaltioihin, jos asiasta ei edelleenkään päästä yksimielisyyteen. Mitä eurosta, Schengenistä tai eurooppalaisesta sosiaalipolitiikasta olisi tullut, jos niidenkin käynnistäminen olisi sidottu yksimieliseen toteutukseen?

4.4.2 Komission tiedonannossa korostetaan niin ikään tarvetta kannustaa yritysten luovuutta ja kehittämistä etenkin teknologian uusilla sovellusaloilla sekä tukea yritysten verkottumista Euroopan laajuisesti.

4.4.2.1 On valitettavaa, ettei pienyrityksillä ole vielä yksinkertaistettua eurooppalaista perussääntöä, joka helpottaisi niiden rajatylittävää toimintaa.

4.4.2.2 Samaan tapaan kuin oma-aloitteisessa lausunnossaan ”Pk-yritysten eurooppalainen perussääntö” (\*) ETSK esittää jälleen kerran kehotuksen, että komissio tekee viipymättä ehdotuksen pienten ja keskusuurten yritysten eurooppalaiseksi perussäännöksi ja että se hyväksyyään pikimmiten.

(\*) EYVL C 125, 27.5.2002, s. 100.

4.4.2.3 ETSK pahoittelee lisäksi sitä, että komissio perui syksyllä 2005 ehdotuksensa keskinäisten yhtiöiden ja yhtymien eurooppalaiseksi perussäännöksi, jota tarvitaan nyt kipeämmin kuin koskaan.

4.4.3 Komission tiedonannossa korostetaan lisäksi yritysrahoituksen merkitystä ja tarvetta helpottaa rahoituksen myöntämistä etenkin innovointiryityksille.

4.4.3.1 Tässä on syytä korostaa, etteivät rakennerahastot nykyisessä muodossaan pysty sanottavasti helpottamaan yritysrahoituksen saantia, ja niiden rooli alalla on eittämättä marginaalinen, vaikka kokeiluhankkeisiin myönnettävä suppeahko oheis- ja yhteisrahoitus saattaa olla hyödyllistä riittävän tarkasti määritellyillä ja esimerkillisillä aloilla. ETSK panee tyytyväisenä merkille JASPERS- JA JEREMIE-aloitteet. Niiden toteuttamisesta vastaavat yhteistyössä komissio, Euroopan investointipankki, Euroopan investointirahasto sekä Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki. JASPERS-aloitteella on tarkoitus auttaa lähentymistavoitteen mukaisen tuen piiriin kuuluvien valtioiden valtakunnallisia ja alueviranomaisia mittavien infrastruktuurihankkeiden valmistelussa. JEREMIE-ohjelman tavoitteena on parantaa pienyritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta toimintaansa. ETSK toivoo, että aloitteet saadaan todella toimiviksi ja ymmärrettäviksi paikallistasolla, jotta uusi toimintakehys vaikuttaisi käytännössä mahdollisimman hyvin talouskehitykseen ja työllisyyteen.

4.4.3.2 Jotta rahastotoimilla olisi yritysrahoitukseen nykyistä tuntuvampi välitön vaikutus, rahastoille olisi annettava mahdollisuus laajentaa vaikutuskenttäänsä pankkilainojen, riskipääoman mikroluottojen ja pienyrityksille myönnettävien takuiden muodossa. Rahastovälineet ja varsinkin rahoitusmuodot olisi määriteltävä uudelleen, sillä nykyisin rahastoista myönnetään ensisijaisesti tukia. Tuet olisi muutettava JEREMIE-ohjelman tapaan rahoitustuotteiksi, joskin paljon laajemmassa mittakaavassa: riskipääoman takaamiseen käytetyn euron turvin voitaisiin näin rahoittaa pk-yritykseen tehtävää investointia viidestä kymmeneen euroon ja varmistaa unionin rahastotoimien kerrannaisvaikutukset. Käsillä olevan lausunnon tekstijakossa 5 käsitellään tähän keskeiseen seikkaan liittyviä ETSK:n suosituksia.

4.4.3.3 On myös syytä pitää mielessä, että kaikenkokoisten yritysten mahdollisuus saada rahoitusta parantuisi ratkaisevasti, jos yhteiset eurooppalaiset rahoitusmarkkinat toteutuisivat nopeasti, kilpailupolitiikka olisi tehokasta ja talous- ja rahaliitto vakiintuisi. Tätä seikkaa ei silti juurikaan korosteta komission tiedonannossa, vaikka yksi komission ensisijaisista tehtävistä on yhä saattaa edellä luetellut hankkeet tulevina vuosina päätökseen.

4.5 Kolmas komission tiedonannossa mainittu koheesiopoliitiikan painopisteala on luoda lisää työpaikkoja ja parantaa niiden laatua.

4.5.1 Jotta voidaan luoda lisää työpaikkoja, on ensin lujitettava talouskasvua ja helpotettava näin työpaikkojen luomista. Tavoite edellyttää sekä kysynnän että tarjonnan kannalta dynaamista taloutta sekä suotuisia hallinnollisia, verotuksellisia ja sosiaalisia olosuhteita, jotka suosivat työpaikkojen luomista. Erityistä huomiota on kiinnitettävä pienyritysten, itsenäisten ammatinharjoittajien ja käsityöläisten tilanteeseen sekä ammatitipätevyuden kehittämiseen. Kuten edellä todetaan, rakennerahastot voivat vaikuttaa suoraan kyseisiin osa-alueisiin vain rajallisesti, mutta rahastoista voidaan myöntää hyödyllistä tukea erityistoimiin ja kokeiluhankkeisiin ja edistää näin parhaita käytänteitä.

4.5.2 Kuten komissio painottaa, on myös aiheellista mukauttaa työmarkkinat vallitsevaan tilanteeseen. Rakennerahastotoimissa olisi korostettava erityisesti yhtenäismarkkinoiden toiminnan tehostamista tällä alalla. Tämä tarkoittaa liikkuvuuden lisäämistä — myös eläke-etujen siirtämistä maasta toiseen — sekä unionin laajuisten työmarkkinoiden tiellä olevien esteiden poistamista etenkin palvelualalta,<sup>(5)</sup> jolle luodaan yli kaksi kolmasosaa uusista työpaikoista. Samalla on kuitenkin noudatettava työehtosopimusten ja -säännösten mukaisia sosiaalisia ehtoja.

4.5.3 Komissio korostaa lisäksi alituisen tarvetta tehostaa ammattiin tähtäävää koulutusta. ETSK on kuitenkin erittäin huolestunut siitä, että elinikäiseen oppimiseen varattavia määrärahoja päätettiin joulukuussa 2005 vähentää puoleen siitä, mitä komissio oli ehdottanut. ETSK kehottaa tarkistamaan määrärahaesityksen, jotta se vastaisi Lissabonin strategian sitoumuksia. Työmarkkinoilla tarvitaan uusia taitoja, vastuu lisääntyy ja työntekijöiden on oltava entistä aloitekykyisempiä. Tulevissa ohjelmissa on voitava ottaa huomioon alueelliset prioriteetit. Euroopan sosiaalirahastosta myönnettävä rahoitus on ennen kaikkea mukautettava mahdollisimman hyvin alueiden tarpeisiin, eikä määrärahoja pidä varata pelkästään kansallisten politiikkojen osarahoitukseen.

4.5.3.1 ETSK korostaa yleisesti sitä, että olisi pyrittävä kaikin mahdollisin keinoin suosimaan välineiden täydentävyyttä ja tehokkuutta sekä aktivoitava julkisen ja yksityisen sektorin toimijoita muodostamaan kestäviä kumppanuussuhteita alueellisten strategioiden toteuttamiseksi seuraavien ensisijaisten tavoitteiden pohjalta: helpotetaan kaikkien mahdollisuutta hyödyntää innovointia ja elinikäistä oppimista; parannetaan henkilöresurssien hallintaa ja kehittämistä kaikissa yrityksissä; lisätään naisten osuutta työvoimasta; lisätään eläkeikään asti työssä käyvien osuutta; nivelletään talouselämän tarpeet sekä ammatinvalinta ja ammatillinen koulutus paremmin toisiinsa; kehitetään kaikkentasoista ammattikoulutusta, etenkin sellaisiin ammatteihin kouluttautumista, joihin on vaikea saada työntekijöitä; annetaan etusija sellaiselle ammattikoulutukselle, jolla työmarkkinoilta syrjäytyneiden kasvava joukko todella työllistetään.

<sup>(5)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla", EUVL C 221, 8.9.2005, s. 113.

4.5.3.2 Rakennerahastoista olisi niin ikään myönnettävä osarahoitusta ensisijassa unionin laajuisiin koulutusohjelmiin, sillä Erasmus- ja Leonardo-ohjelmat ovat onnistuneet hyvin. Viimeksi mainittuja ohjelmia olisi tästedes tehostettava, jotta niillä voitaisiin tukea nykyiseen verrattuna kaksin- tai kolmin-kertaista määrää Euroopan nuoria.

4.5.4 Lisäksi on mainittava erikseen väestön ikääntyminen, johon edellä mainitut työpaikkojen luomiseen ja hyvinvointijärjestelmiin liittyvät eri näkökohdat on erityisesti mukautettava (vrt. hallinnolliset, verotukselliset ja sosiaaliset edellytykset, kohtuuhintainen lastenhoito, työmarkkinat, ammatillinen koulutus ja henkilöresurssit).

4.6 Näihin strategisten suuntaviivojen kolmeen tärkeimpään tavoitteeseen liittyy laaja, paneutumista vaativa asiakokonaisuus, joka muodostaa eräänlaisen neljännen painopistealan: koheesiopolitiikassa on huomioitava alueellinen ulottuvuus.

4.6.1 Tiedonannossa mainitaan kaupunkien panos kasvuun ja työllisyyteen (kaupunkisuunnittelun taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat on hallittava nykyistä paremmin). Myös maaseudun elinkeinoelämä on säilytettävä monimuotoisena (yleishyödyllisten palveluiden turvaaminen, verkkojen kehittäminen ja kehityskeskusten kannustaminen). Näiden vaatimusten ja strategisten suuntaviivojen kolmen painopistealan välinen vuorovaikutus olisi pitänyt tuoda paremmin esiin.

4.6.2 Tiedonannossa korostetaan niin ikään kolmentasoisen alueellisen yhteistyön tarvetta:

4.6.2.1 rajatylittävää yhteistyötä, jonka ensisijaisena tavoitteena on tukea kokemustenvaihtoa sekä edistää taloudellista ja sosiaalista yhdentymistä

4.6.2.2 valtioiden välistä yhteistyötä, jonka ensisijaisena tavoitteena on tehostaa valtioiden strategisesti merkittäviä yhteistoimia (liikennettä, tutkimusta ja sosiaalista yhdentymistä)

4.6.2.3 alueidenvälistä yhteistyötä, jonka ensisijaisena tavoitteena on tukea tiedon levittämistä parhaista käytännöistä talous-, sosiaali- ja ympäristöasioissa.

4.6.3 ETSK pahoittelee kuitenkin sitä, että alueellisen yhteistyön tarve unionissa mainitaan vain strategisissa suuntaviivoissa esitettyjä painopistealoja täydentävänä seikkana, eräänlaisena lisukkeena, eikä sitä ole nimenomaisesti sisällytetty painopisteisiin.

4.7 Strategisissa suuntaviivoissa esitetyt kolme painopistealaa sekä niitä täydentävä alueellinen ulottuvuus herättävät kaiken kaikkiaan useita laaja-alaisia kysymyksiä:

4.7.1 Strategisten suuntaviivojen painopistealoja ei ensinnäkin ole täsmennetty kylliksi, jotta ne muodostaisivat todella ”strategiset” puitteet koheesiopolitiikan toimille ja niiden hallinnoinnille. Prioriteetit ovat itse asiassa muistutus hyvistä käytännöistä, joita eri toimissa on suosittava.

4.7.2 Strategisten suuntaviivojen painopistealojen ja rahastotoimien kolmen tavoitteen välistä yhteyttä ei juuri täsmennetä. Tämä on suuri puute, sillä vaikka strategisten suuntaviivojen tulisi muodostaa rahastotoimien puitteet, ne tosiasiassa vain täydentävät toimia. Niinpä suuntaviivat vaikuttavat pitemminkin täydentäviltä ohjeilta ja toimeenpanomääräyksiltä kuin todellisilta yleisperiaatteilta, jollaisia niiden tulisi olla.

4.7.3 Jotta strategiset suuntaviivat olisivat paremmin nimensä arvoiset ja täyttäisivät tehokkaammin paikkansa, niiden ensisijaiset tavoitteet olisi määriteltävä seuraavilta osin:

4.7.3.1 eurooppalaisen koheesiopolitiikan lisäarvo jäsenvaltioiden ja kuntien politiikkaan verrattuna

4.7.3.2 kehityksen keskittäminen tietyille alueille ja akselleille, mikä mahdollistaisi toimien vaikuttavan kokonaisvaltaisesti

4.7.3.3 unionin rahastotoimien ”punainen lanka”, jolla varmistettaisiin, että strategiset suuntaviivat muodostavat tehokkaat ja yhtenäiset puitteet eivätkä ole vain täydentäviä säännöksiä.

## 5. Huomioita vuosina 2007—2013 toteutettavaan koheesiopolitiikkaan varatuista välineistä

5.1 Koheesiopolitiikkaa tukevista välineistä komissio korostaa erityisesti rakennerahastojen (aluerahaston ja sosiaalirahaston) ja koheesiorahaston roolia. Komissio tähdentää, että rahastotoimilla on aiemmin mainittujen strategisten tavoitteiden puitteissa määrää piristää kasvua, tehostaa yhtenäismarkkinoiden tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä, lujittaa jäsenvaltioiden lähentymistä, vahvistaa alueellista kilpailukykyä sekä tiivistää unionin taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista yhdentymistä.

5.2 On ensinnäkin todettava, että niukkojen rahastomäärärahojen ja valtaviiden tarpeiden välinen kuilu kasvaa kasvamisestaan Euroopan unionissa (jäsenvaltioiden kehityserot, infrastruktuurihankkeiden viivästyminen, yhtenäismarkkinoiden toteutumisen viivästyminen, kilpailukykyyn jälkeensä jääneisyys sekä Lissabonin strategian täytäntöönpanon viivästyminen). Yhteisön talousarvion prioriteetit on asetettava uuteen tärkeysjärjestykseen, ja samalla on jatkettava yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista. Näin vapautuu kuitenkin vain niukasti marginaalia lisätä rakennerahastoihin varattavia määrärahoja, sillä yhteisön talousarvion kokonaismäärä on edelleen hyvin pieni. ETSK katsoo joka tapauksessa, että koska yhteisön talousarvion enimmäismääräksi on asetettu 1,045 % BKT:sta, koheesiopolitiikkaan varattava 0,36 %:n osuus (eli 308 miljardia euroa yhteensä 862 miljardin suuruudesta talousarviosta sekä mahdollisesti 4. huhtikuuta 2006 sovittu neljän miljardin lisäys, joka parlamentin ja neuvoston on vielä vahvistettava) ei ole riittävä, jotta unioni pystyisi saavuttamaan vuosille 2007—2013 asettamansa koheesiotavoitteet.

5.3 Seuraaviin seikkoihin olisi syytä kiinnittää enemmän huomiota:

5.3.1 Rahastotoimien on oltava muodoltaan sellaisia, että niillä on enemmän kerrannaisvaikutuksia investointeihin, mikä edellyttää suurempaa innovatiivisuutta kuin ennen.

5.3.2 Rahastotoimet on todella keskitettävä, jotta niillä olisi enemmän rakenteellisia vaikutuksia etenkin valtioidenvälisiä ja rajatylittäviä hankkeita tuettaessa.

5.4 Rahastotoimien muodoista korostettakoon seuraavia seikkoja:

5.4.1 On syytä pitää mielessä, että rakennerahastotoimilla voidaan vain tukea unionin koheesipolitiikkaa. Ne eivät saa olla koheesipolitiikan yksinomainen eivätkä edes hallitseva väline. Niiden ensisijaisena tehtävänä on yhteisten suuntaviivojen mukaisesti tukea markkinoilla olevan pääoman mobiilisuutta sekä jäsenvaltioiden ja alueiden talousarvion yhdenmukaisempaa hyödyntämistä. Tarkoituksena on siis ennen kaikkea varmistaa kerrannaisvaikutus. Unionin rakennepoliittisia välineitä tulee pitää Euroopan aluesuunnittelun keskeisinä työkaluina. Niillä täydennetään yhteisön politiikkoja ja tuetaan käynnissä olevia taloudellisia ja sosiaalisia muutoksia.

5.4.2 Unionin rahastomäärärahoja ja Euroopan investointipankin varoja olisi ryhdyttävä hyödyntämään suuntaamalla rahoitus joustavammin ja innovatiivisemmin. Kuten komissio aivan oikein toteaa, rahastoista ei pitäisi enää myöntää pelkästään avustuksia vaan toimilla voitaisiin tukea muita välineitä, esimerkiksi lainoja, lainatakuita, vaihdettavia välineitä sekä sijoitus- ja riskipääomaa. ETSK yhtyy komission näkökantaan ja kehottaa noudattamaan sitä tarkoin sekä ryhtymään toden teolla uudistamaan unionin rahoitustoimien muotoja.

5.4.2.1 ETSK katsoo, että sellaisten vaihtoehtoisten rakennerahastotoimien kehittäminen, jotka liittyisivät läheisesti Euroopan investointirahastoon ja Euroopan investointipankkiin, lisäisi huomattavasti yhteisön toimien vaikutusta ja nivoisi ne paremmin julkisiin ja yksityisiin pääomainvestointeihin. Välineet edistäisivät erityisesti julkisen ja yksityisen investointien rahoituspääoman yhdistämistä varsinkin pk-yrityksissä, joita perinteiset rahoituskumppanit pitävät riskinä ja joiden lainaehdot ovat vastaisuudessa vaarassa kiristyä entisestään Basel II -vakaavaraisuussopimusten vuoksi. Ne lievittäisivät tehokkaasti yhteisön talousarvion rajallisuutta. Itse asiassa yhdestä avustuseurosta olisi usein ollut enemmän hyötyä, jos sillä olisi taattu viidestä kymmeneen euroa lainaa. Näin tuensaajien määrä kasvaisi, ja samalla edunsaajilla olisi enemmän vastuuta kuin jos niille myönnettäisiin avustuksia, joita ei tarvitse maksaa takaisin.

5.4.2.2 Uudet toimet olisi toteutettava mahdollisimman lähellä ruohonjuuritasoa, jotta maksimoitaisiin niiden kerrannaisvaikutukset taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Tarkoitukseen voitaisiin käyttää myös muita resursseja, jos rakennerahastotoimien ja Euroopan unionin kehittämiseen tarkoitettujen muiden nykyisten rahoitusvälineiden, kuten Euroopan unionin jälleerakennus- ja kehityspankin, koordinaationi tehostetaan. Toiminnassa olisi asetettava etusijalle muun muassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden tukeminen unionitasolla paljon laajemmin ja aktiivisemmin kuin nykyisin; kilpailuolosuhteiden on oltava avoimia, ja tukea voitaisiin myöntää etenkin koko unionin yhteenkuuluvuuden ja kollektiivisen kilpailukykyyn kannalta välttämättömien mittavien infrastruktuurihankkeiden rahoitukseen. Kuten edellä todetaan,<sup>(6)</sup> Euroopan laajuisten verkkojen määrärahoja olisi joka tapauksessa lisättävä tuntuvasti, sillä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus eurooppalaisissa infrastruktuurihankkeissa ei onnistu, jos niihin ei sidota riittävästi yhteisön varoja.

5.4.2.3 Jotta yhteisön rahastotoimien muodot voidaan uudistaa, Euroopan unionin lainanantokapasiteettia olisi lisättävä. EIP:n ja muiden rahalaitosten kanssa tehtävän yhteistyön tiivistämisen lisäksi uudistus edellyttää myös todellista kumppanuutta Euroopan pankki- ja rahoitusverkoston kanssa. Sekä jäsenvaltioille että välittömille edunsaajille asetettavia tukiel-poisuusehtoja on samalla tiukennettava. Yhteisön rahastoasetusten tarkistaminen olisi hyvä saattaa päätökseen vuosia 2007—2013 ajatellen, jotta uudet rahoitusjärjestelmät olisivat kaikilta osin toimintakykyisiä. ETSK kehottaa Euroopan komissiota tekemään kolme edellä käsiteltyä osa-aluetta koskevia uusia ehdotuksia.

5.4.3 On niin ikään valitettavaa, että rakennerahastojen hallinnointi on viime vuosina ollut liian läpinäkymätöntä ja siinä on keskitytty liiaksi yhteisön ja jäsenvaltioiden hallinnon kahdenkeskisiin suhteisiin. Hallinnoinnin kokonaiskoordinointi ei ole ollut tehokasta, eikä varojen moitteetonta käyttöä ole valvottu ja seurattu riittävästi. Unionin tilintarkastustuomioistuon on usein pahoitellut tilannetta, mutta yksittäisiin epäkoh-tiin on toistaiseksi puututtu liian rajoitetusti. Yhteisön politiikkojen laadinnassa, hyväksynnässä ja täytäntöönpanossa noudatettavan avoimuusperiaatteen tehostamista ei velvoitteiden vastaisesti vielä ole ulotettu rakennerahastojen toimintaan ja hallinnointiin. Koheesipolitiikan strategisten suuntaviivojen pohjalta kurssi olisi vastaisuudessa muutettava selkeästi tämän-suuntaiseksi.

5.4.4 Unionin myöntämien tukien hallinnoinnin tehostamiseksi tarvittavista uudistuksista mainittakoon tarve valvoa nykyistä järjestelmällisemmin tukien yhdenmukaisuutta kilpailusääntöihin nähden. Tietyt huonosti valvotut rahastotoimet ovat saattaneet alueellisten erojen supistamisen varjolla joskus haitata pahasti rehdin kilpailun periaatetta, vaikka nämä kaksi tavoitetta voidaan mainiosti sovittaa yhteen. Unionin myöntämät tuet ovat julkisia tukia samaan tapaan kuin valtiontuet, ja niitä on siis valvottava samalla tavoin. Tämä periaate vastaa myös yhtäältä unionin ja toisaalta jäsenvaltioiden ja alueiden myöntämien tukien tehokkaampaa yhteensovittamista. Komission vuosittain laatimaan kilpailuraporttiin olisi vastedes lisättävä luku, jossa tarkastellaan yhteisön myöntämien tukien

<sup>(6)</sup> Ks. lausunnon kohta 4.3.3.



valvontaa unionin kilpailupolitiikan näkökulmasta. ETSK on myös aiemmin suositellut samaa, mutta kehoitus ei toistaiseksi ole tuottanut tuloksia.

5.5 Rahastotoimia keskitettäessä komission olisi huolehdittava siitä, että toimet suunnataan nykyistä paremmin koko Euroopan unionin aluesuunnittelutarpeiden mukaan sen sijaan, että ne mainitaan yhteisön toimintakaavioissa yksittäisinä parannuksina. Nykyisin näin ei suinkaan aina tehdä.

5.5.1 Rakennerahastotoimissa ei nykyisin juuri pyritä suosiamaan valtioidenvälistä ulottuvuutta, vaikka nykyisin 25 jäsenvaltiota käsittävät suuret eurooppalaiset sisämarkkinat on toteutettu säädöksin ja talouden lähtökohdista. Rakennerahastot ovat olleet pääasiassa komission hallinnassa, ja komissio on hallinnoinut niitä jäsenvaltioiden esittämien kansallisten prioriteettien pohjalta. Siinä yhteydessä ei puolestaan mainita suoraan uusia yhteistyötarpeita, joita kauppavaihdon tiellä olleiden fyysisten, teknisten ja verotuksellisten esteiden poistaminen on tuonut muassaan, samalla kun taloudelliset ja sosiaaliset erot ovat kasvaneet, minkä vuoksi valtioidenvälisiä siteitä ja verkostoja on lujitettava.

5.5.2 Tilanteeseen olisi puututtava asettamalla toimet nykyistä selkeämmin tärkeysjärjestykseen, jotta jäsenvaltioiden väliset yhtymäkohdat korostuisivat sekä valtioidenvälisiä että alueidenvälisiä ja rajatylittäviä toimia toteutettaessa. Kyseisistä seikoista esitettyjä komission kommentteja olisi kuitenkin arvioitava uudelleen, kehitettävä niitä ja sisällytettävä ne rahastotoimien keskeisiin prioriteetteihin sen sijaan, että ne mainitaan tärkeimpiä tavoitteita täydentävinä lisätoimina.

## 6. Huomioita rahastotoimien yhdistämisestä jäsenvaltioiden ja alueiden politiikkoihin

6.1 Komissio painottaa aivan aiheellisesti sitä, että koheesiopolitiikka on ehdottomasti yhdistettävä jäsenvaltioiden ja alueiden politiikkoihin. Komitea korostaa tarvetta edetä kahdella rintamalla:

6.2 Olisi varmistettava, että yhteisön tuet käytetään tehokkaasti ja että niiden avulla yhteisön suuntaviivat, päätökset ja sitoumukset pannaan jäsenvaltioissa mahdollisimman hyvin täytäntöön. Komitea mainitsee erityisesti seuraavat seikat:

6.2.1 unionin antamien direktiivien siirtäminen asianmukaisesti jäsenvaltioiden lainsäädäntöön annetussa määräajassa

6.2.2 hallinnollisen yhteistyön tiivistäminen unionitasolla, jotta varmistetaan etenkin yhtenäismarkkinoiden moitteeton toiminta

6.2.3 kasvu- ja vakauttamissopimuksen noudattamisen tehostaminen kummallakin osa-alueella; sopimus ei saisi jäädä pelkästään vajeenvartijaksi, vaan sen olisi mahdollistettava yhteinen talouspolitiikan ohjausjärjestelmä.

6.3 Olisi varmistettava, että yhteisön myöntämät tuet vahvistavat omasta puolestaan unionin ja jäsenvaltioiden

politiikkojen yhdenmukaisuutta ja palvelevat ennen kaikkea Lissabonin strategian täytäntöönpanon tehostamista. Komitea mainitsee erityisesti seuraavat seikat:

6.3.1 taloudellisten, sosiaalisten ja hallinnollisten rakenneuudistusten tukeminen

6.3.2 sääntelyjärjestelmän yksinkertaistaminen sekä talous- ja yhteiskuntaelämän itsesääntelyä koskevan, tukemisen arvoisen eurooppalaisen lähestymistavan kehittäminen (\*)

6.3.3 eurooppalaisen rahoitusalueen toteutumisen vauhdittaminen hyödyntämällä euron suomia etuja mahdollisimman hyvin

6.3.4 veropohjan lähentäminen siten, että se houkuttelee alueelle investointeja ja innovointia ja mahdollistaa kilpailun kanavoimisen nykyistä paremmin jäsenvaltioiden järjestelmien kesken.

6.4 Olisi kaikin tavoin vältettävä lisäämästä EU:n asettamiin puitteisiin valtiollisia tai alueellisia kriteereitä, jotta tulevien ohjelmien sisältö voidaan edelleen määrittellä joustavasti. Samoin olisi vältettävä ottamasta käyttöön menettelyjä, jotka voivat etukäteen jähmettää määrärahojen jaon seitsemäksi vuodeksi tai sulkea pois mahdollisuuden mukauttaa käynnissä olevat ohjelmat helposti uusiin perusteisiin.

6.5 ETSK toivoo niin ikään, että yhteisön tukia myönnettäessä teollisuutta tarkastellaan eurooppalaisesta näkökulmasta, jotta julkisen vallan ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden toimintaa voidaan koordinoita eri tasoilla (unionissa, jäsenvaltioissa ja alueilla). (8)

6.6 ETSK suhtautuu myönteisesti Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2005 tekemään periaatepäätökseen perustaa globalisoitumiseen sopeutumista tukeva rahasto, jonka ”tarkoituksena on tarjota lisätukea maailmankaupan huomattavien rakenteellisten muutosten vuoksi irtisanotuille työntekijöille ja auttaa heitä uudelleenkouluttautumisessa sekä työnetsimisessä”. Valtion- ja hallitusten päämiehet kehittivät neuvostoa määrittelemään rahaston tukikelpoisuusehdot. ETSK katsoo, että Euroopan eri toimialojen yhteisille työmarkkinaosapuolille ja toimialakohtaisille työmarkkinaosapuolille voitaisiin tarjota tilaisuus osallistua kriteerien määrittelyyn.

## 7. Talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden osallistumista koskevia huomioita

7.1 Talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden on ehdottomasti voitava osallistua koheesiopolitiikan toteuttamiseen. Vuonna 2003 laatimassaan lausunnossa ”Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa” (9) ETSK kehotti lisäämään kyseisten toimijoiden osallistumista. Komissio myöntää tarpeen ja korostaa ajavansa päättäväisesti sitä, että koheesiopolitiikka omaksuttaisiin paremmin kentällä. Komissio ei kuitenkaan ole tehnyt ehdotuksia, jotka mahdollistaisivat talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden osallistumisen, eikä ole sisällyttänyt sitä koheesiopolitiikan strategiaan suuntaviivoihin.

(\*) ”Yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaoston laatima tiedonanto aiheesta ”Yhteissääntelyn ja itsesääntelyn nykytilanne yhtenäismarkkinoilla”.

(8) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Ajanmukainen teollisuuspolitiikka”, EUVL C 110, 9.5.2006.

(9) EUVL C 10, 14.1.2004, s. 21.

7.2 ETSK ehdottaa, että vuosiksi 2007—2013 laadittuja koheesiopolitiikan strategisia suuntaviivoja täydennetään luomalla talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden osallistumiselle todelliset puitteet. Talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoille olisi annettava samantapaiset mahdollisuudet osallistua toimintaan kuin Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden valtioista riippumattomille toimijoille suodaan Cotonoun sopimuksen määräyksissä, joiden nojalla niitä kuullaan nimenomaisesti ja ne voivat osallistua yhteisön myöntämien tukien hallinnointiin. Puitteet olisi lisättävä kokonaisuudessaan strategisiin suuntaviivoihin, ja niillä olisi oltava jäsenvaltioita velvoittava vaikutus.

7.3 Puitteille olisi asetettava seuraavat tavoitteet:

7.3.1 Tarjotaan yhteiskunnallis-ammattillisille tahoille ja työmarkkinaosapuolille mahdollisuus osallistua laajojen suuntaviivojen määrittelyyn (etenkin yhteisen strategia-asiakirjan laadintaan) unionitasolla ja suuntaviivojen hajautettuun täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa valtakunnallisesti (etenkin jäsenvaltioissa laadittavien kansallisten strategisten viitekehysten valmisteluun) sekä alue- ja paikallistasolla.

7.3.2 Syvennetään toimijoiden kanssa käytävää vuoropuhelua sekä talous-, sosiaali- että ympäristöasioista keskusteltaessa. Tavoitteena on oltava tehokas, osallistava ja kestävä kehitys.

7.3.3 Annetaan talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoille tilaisuus osallistua prosessiin ilman välikäsiä, kun pyritään parantamaan työpaikkojen laatua erityisesti työmarkkinaosapuolten sopimuspolitiikan avulla. Tavoitteena on etenkin saattaa ammattikoulutusjärjestelmät ajan tasalle ja tukea työmarkkinoiden mukauttamista.

7.3.4 Kannustetaan kansalaisyhteiskunnan toimijoita hyödyntämään nykyistä paremmin Euroopan yhtenäismarkkinoita siten, että tehostetaan Euroopan laajuisia tuotanto-, kaupapavaihto- ja infrastruktuuriverkostoja sekä sitoudutaan talous- ja yhteiskuntaelämän itse- ja yhteissäätelyyn, mikä edistää yhteismarkkinoiden toteutumisen saattamista päätökseen.

7.3.5 Määritellään yhdessä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kanssa tehokkaat tavat toteuttaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus ja ajantasaistetaan samalla lupa-, kannustin-, takuu- ja alihankintakäytännöt.

7.3.6 Suunnitellaan näistä lähtökohdista käsin lisää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusohjelmia etenkin infrastruktuurihankkeiden toteuttamiseksi ja pk-yritysten rahoittamiseksi paikallistasolla.

7.3.7 Kannustetaan talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoita toteuttamaan yhä useammin eurooppalaisia yhteistyöhankkeita tutkimuksen ja teknologisen innovoinnin alalla.

7.3.8 Tuetaan sellaista talous- ja yhteiskuntaelämän innovatiivista toimintaa, joka edistää kestävien kehitysnäkömielien toteutumista.

7.4 Jotta vuoropuhelu olisi tehokasta, se on organisoitava ja rakennettava nykyistä paremmin sekä Brysselissä että jäsenvaltioissa ja alueilla. Osallistumisjärjestelmään olisi sisällytettävä seuraavat seikat:

7.4.1 Vuoropuhelua on tuettava siten, että jäsenvaltioiden viranomaiset tiedottavat tehokkaasti strategisista suuntaviivoista ja siitä, miten ne pannaan täytäntöön.

7.4.2 Käynnistetään kuulemismenettely riittävän aikaisessa vaiheessa ja annetaan talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoille mahdollisuus osallistua vaikutusarviointien laadintaan.

7.4.3 Tiedotetaan talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoille kuulemismenettelyn ja niiden tekemien ehdotusten jatkotoinnista.

7.4.4 Liitetään virallisiin ohjelma- tai tarkistusasiakirjoihin tiivistelmä yhteiskunnallis-ammattillisten toimijoiden kuulemiselle asetetuista edellytyksistä.

7.4.5 Järjestetään rajatylittävistä tai alueidenvälisistä ohjelmista yhteisiä kuulemistilaisuuksia, joihin osallistuvat niin ikään kaikkien asianomaisten valtioiden ja alueiden työmarkkinaosapuolet.

7.4.6 Kannustetaan käymään rajatylittävistä ja alueidenvälisistä suunnitelmista sosiaalidialogia, jossa muotoillaan konkreettisesti työmarkkinaneuvottelujen parhaat mahdolliset kansainväliset puitteet, kuten vuosiksi 2005—2010 laaditussa sosiaalipoliittisessa ohjelmassa todetaan.

7.5 ETSK toistaa kannattavansa komission ehdotusta varata 2 % Euroopan sosiaalirahaston määrärahoista yrityskapasiteetin ja -toiminnan kehittämiseen yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa.

7.6 ETSK on lupautunut kehittämään maaliskuussa 2005 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston nimenomaisella tuella Euroopan laajuisia tiedotus- ja tukiverkostoja, johon kootaan Lissabonin strategian täytäntöönpanoon osallistuvien kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aloitteita. Verkostoon sisällytetään kaikki unionin koheesiopolitiikan tehostamista koskevat aloitteet, joita kyseiset toimijat tekevät vuosina 2007—2013.

Bryssel 21. huhtikuuta 2006.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND