

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, alueiden komitealle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle Vihreä kirja alueellisesta koheesiosta Euroopassa – Alueellisen moninaisuuden kääntäminen vahvuudeksi

KOM(2008) 616 lopullinen

(2009/C 228/24)

Euroopan komissio päätti 6. lokakuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Vihreä kirja alueellisesta koheesiosta Euroopassa – Alueellisen moninaisuuden kääntäminen vahvuudeksi”

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. maaliskuuta 2009. Esittelijä oli Jan OLSSON.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24.–25. maaliskuuta 2009 pitämässään 452. täysistunnossa (maaliskuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 88 ääntä puolesta ja 0 vastaan 11:n pidättyessä äänestämästä.

1. Taustaa

1.1 Perustamisestaan lähtien Euroopan unioni on pyrkinyt takaamaan jäsenvaltioidensa talouksien sopusointuisen kehityksen vähentämällä alueiden välisiä eroavuuksia ⁽¹⁾.

1.2 Tämä tehtävä oli taka-alalla Euroopan yhdentymisen ensimmäiset vuosikymmenet, mutta se nousi merkittävään asemaan Jacques Delorsin vuonna 1988 aloittamassa uudistuksessa yhtenäisasiakirjan antamisen jälkeen, kun laadittiin nimenomaan taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen tähtäävä koheesiopolitiikka.

1.3 Vuonna 1997 allekirjoitetussa Amsterdamin sopimuksessa taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus liitettiin yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin yhteisten eurooppalaisten arvojen joukossa ⁽²⁾.

1.3.1 Amsterdamin sopimuksen mukaan ”yhteisö pyrkii – vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarien jälkeenjääneisyyttä maaseutu mukaan luettuna.”

1.4 Jos Lissabonin sopimuksen ratifiointi saadaan päätökseen, Euroopan unioni saa uuden päämäärän: edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta ⁽³⁾.

1.5 Erityistä huomiota kiinnitetään ”maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestötiheys on erittäin alhainen, sekä saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin” ⁽⁴⁾.

1.6 Toukokuussa 2007 kaupunkikehityksestä ja alueellisesta koheesiosta vastaavien ministerien epävirallisessa kokouksessa hyväksyttiin alueellinen toimintaohjelma. Kyseisessä asiakirjassa 27 jäsenvaltiota sitoutuvat tekemään yhteistyötä keskenään ja komission ja muiden Euroopan unionin toimielinten kanssa edistääkseen Euroopan unionin alueiden monikeskuksesta kehittymistä ja alueilla käytettävissä olevien voimavarojen parempaa käyttöä ⁽⁵⁾. Lisäksi laadittiin työohjelma vuoteen 2011 asti.

2. Yleistä

2.1 Euroopan komissio antoi 6. lokakuuta 2008 vihreän kirjan alueellisesta koheesiosta Euroopassa ”Alueellinen moninaisuus vahvuudeksi” ⁽⁶⁾. Tässä lyhyessä asiakirjassa komissio esittelee ensin taloudellista ja sosiaalista koheesiota alueellisesta näkökulmasta ja määrittää sitten EU:n alueellisen moninaisuuden edut ja haasteet sekä kolme pääasiallista poliittista ratkaisua: keskittäminen, yhteyksien luominen ja yhteistyö. Lisäksi on otettava huomioon erityiset maantieteelliset piirteet, joita ovat esimerkiksi vuoristot, saaristot ja harva asutus. Komissio esittää, että alueellisen koheesion tavoite voidaan saavuttaa optimaalisella tavalla parantamalla sektoripolitiikkojen koordinoitua samalla, kun monitasoisia kumppanuuksia laajennetaan.

2.1.1 Asiakirjan päätteeksi esitetään 15 kysymystä, jotka on ryhmitelty kuuteen aihealueeseen. ETSK käy esitetyt kysymykset läpi järjestyksessä. Se huomauttaa, että myös kysymyksiä edeltäviä virkkeitä on silloin tällöin kuitenkin syytä pohtia.

2.1.2 Vihreä kirja tarjoaa ETSK:lle tilaisuuden syventää alueellista koheesiota koskevia pohdintojaan perussopimuksissa sille annetun erityisen tehtävän sekä sen kokoonpanon ja jäsenen asiantuntemuksen pohjalta.

⁽¹⁾ Rooman sopimuksen johdanto-osa.

⁽²⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen tuleva 14 artikla.

⁽³⁾ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tuleva 3 artiklan 3 kohta.

⁽⁴⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen tuleva 174 artikla.

⁽⁵⁾ *Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions, Territorial Agenda of the European Union*, kaupunkikehityksestä ja alueellisesta koheesiosta vastaavien ministerien epävirallinen kokous, Leipzig, 25. toukokuuta 2007.

⁽⁶⁾ KOM(2008) 616 lopullinen.

2.1.3 Keskustelun monipuolistamiseksi ETSK pyrkii siis pikemmin täydentämään kuin myötäilemään yhteisön muissa toimielimissä käytyjä keskusteluja.

2.1.4 On syytä huomauttaa, että yhteisön toiminnan ja sektoripolitiikkojen alueellista ulottuvuutta sekä taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen tähtäävän koheesipolitiikan alueellista lähestymistapaa on käsitelty useissa ETSK:n lausunnoissa, mistä on ollut valtavasti apua.

2.1.5 ETSK katsoo näin ollen, että alueellisen koheesion tulee olla yhteinen tavoite, jonka saavuttamiseen kaikki maantieteelliset tasot osallistuvat toissijaisuusperiaatetta noudattaen, mutta joka voidaan saavuttaa tehokkaasti ainoastaan siinä tapauksessa, että eri tasot hoitavat velvollisuutensa koordinoitusti ja toisiaan täydentäen.

2.2 ETSK:lla on tärkeä tehtävä edistää järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan entistä laajempaa liittymistä ja osallistumista Euroopan yhdentymishankkeeseen sekä edistää tässä tapauksessa alueellista koheesiota tukevien politiikkojen ja toimien täytäntöönpanoa. Se painottaa, että **osallistava demokratia**, joka on tunnustettu osaksi Euroopan unionin demokraattisia toiminta-periaatteita⁽¹⁾, on välttämätön edellytys tämän toteuttamiseksi.

2.2.1 Taloudellisten ja sosiaalisten erojen jatkuva kasvu, joka kumuloituu usein tietyillä alueilla, on kiistaton poliittinen riski. Sillä on taipumus vahvistaa kansalaisten epäluuloa yleisesti valanpitäjiä ja erityisesti Euroopan yhdentymistä kohtaan.

2.2.2 Sitä vastoin alueellinen koheesio voi auttaa säilyttämään tai **kehittämään sosiaalista pääomaa**. Itse asiassa paikallisen ryhmän tai yhteisön jäsenten väliset monipuoliset suhteet takaavat yhteiskunnan, talouden, politiikan ja kulttuurin dynaamisuuden ja innovatiivisuuden, ja niiden edellytyksenä ovat sopuiset elinot ja mahdollisuus kanssakäymiseen muiden alueiden kanssa.

2.3 ETSK pitää erityisen tärkeänä kansalaisista, heidän tarpeistaan ja odotuksistaan lähtöisin olevaa lähestymistapaa. Erityisesti **heikoimmassa asemassa olevien** ihmisten elinot on ehdottomasti nostettava keskeiselle sijalle keskusteluissa, ja ne on asetettava alueellisen koheesion perustavoitteeksi. Taloudellisen kehityksen tukema sosiaalinen edistys on tärkeä perustekijä, jolla vähennetään sekä kansalaisten että alueiden välisiä eroja.

2.4 ETSK katsoo, että **ihmisen ja kansalaisuuden** on oltava yhteisön politiikkojen ja toiminnan keskipisteessä, ja vaatii siksi perusoikeuskirjan täytäntöönpanoa alueellisen koheesion välttämättömänä välineenä.

2.4.1 Komitea arvioi, että alueellisen koheesion on perustuttava **uuteen kansalaisten ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävään sopimukseen** siten, että alhaalta

ylöspäin suuntautuvat osallistavat menettelyt, muun muassa kansalaiskeskustelut, voivat toimia vuorovaikutuksessa EU:n aloitteiden kanssa.

2.4.2 Näin ollen komitea suosittelee ”pienet ensin” -periaatteen soveltamista, jotta voidaan laatia sektoripolitiikkoja, jotka perustuvat kansalaisten ja yhteiskunnallisten-taloudellisten toimijoiden tarpeisiin alimmalla alueellisella tasolla.

2.5 ETSK haluaa edistää Euroopan sosiaalista mallia, joka perustuu **yhteisiin eurooppalaisiin arvoihin ja tavoitteisiin**, jotka puolestaan pitävät sisällään talouskehityksen ja sosiaalisen edistyksen. Sosiaali- ja talouspolitiikka ovat toisistaan riippuvaisia: ne vahvistavat toinen toistaan, ja ne vaikuttavat useimmiten käytännössä tiettyyn alueeseen.

2.5.1 ETSK muistuttaa, että alueellinen koheesio on sisältynyt Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen jo yli kymmenen vuotta yhdessä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen kanssa. Näin ollen se kehottaa komissiota tekemään mahdollisimman pian **oikeudellisen, oikeuskäytäntöön liittyvän ja taloudellisen selvityksen** kyseisen artiklan käytännön toteuttamisesta Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen.

2.5.2 ETSK kiinnittää huomiota siihen, ettei alueen käsite ole yksinomaan maantieteellinen vaan se sisältää myös identiteetin. Tämän vuoksi alueelliseen koheesioon liittyy tunne kuulumisesta johonkin, ja siihen sisältyvät kaikki yksilöllisen ja yhteisöllisen elämän osatekijät.

2.5.3 Osalle ihmisistä alue on myönteinen käsite, ja siitä ollaan ylpeitä esimerkiksi silloin, kun kyseessä on kylä, kaupunki tai alue, joka on historiallisesti merkittävä, jolla on erityisen upea luonto tai joka on maineikas dynaamisen kulttuurinsa tai taloutensa puolesta. Sitä vastoin toisissa alue herättää kielteisen tunteen, ja mieleen nousevat lukuisat epäkohdat, taloudelliset vaikeudet, puute ja sosiaalinen väkivalta esimerkiksi heikommassa asemassa olevilla kaupunkialueilla.

2.5.4 Alueellista koheesiota edistävien toimien on näin ollen oltava **sekä moniulotteisia että monisuuntaisia**: niillä on edistettävä ja tuettava myönteisiä näkökohtia ja korjattava tai ehkäistävä kielteisiä näkökohtia.

2.6 ETSK:n mielestä alueellisen koheesion tavoitteesta on tehtävä konkreettinen ja **käytännössä toimiva** määrittämällä sille selkeä **toteuttamissuunnitelma**. Itse asiassa tällaisten suunnitelmien tekeminen on osoittautunut varsin tehokkaaksi. Esimerkkinä voidaan mainita yhteismarkkinoiden tavoite 92, talous- ja rahaliiton vaiheet tai Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa käydyt liittymisneuvottelut. ETSK suosittelee, että kuuleminenmenettelyn päätteeksi laadittaisiin aikataulu sekä välineitä ja menetelmiä koskevat ehdotukset.

⁽¹⁾ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen tuleva 11 artikla.

2.6.1 Tässä yhteydessä ETSK haluaa muistuttaa, ettei Euroopan unionin nykyisellä talousarviolla voida taata Euroopan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion asianmukaista toteutusta ⁽¹⁾. Komitea myös pahoittelee sitä, että menettelyjen raskaus ja monimutkaisuus vaikeuttavat liian usein rahoituksen saatavuutta lopullisten vastaanottajien, kansalaisten ja yritysten kannalta.

2.6.2 ETSK on tyytyväinen vihreään kirjaan, joka täydentää Euroopan yhdentymistä, ja on iloinen tällaisen keskustelun aloittamisesta. ETSK myöntää, että tämä uusi tavoite saattaa kohdata käytännön esteitä ja poliittista vastarintaa. ETSK pitää kuitenkin valitettavana, että asiakirjassa annetaan liian vähän tietoa jo olemassa olevista koordinointi- ja yhteistyötoimista ja ettei toimintatapoja koskevia ehdotuksia kehitellä riittävän pitkälle.

3. Vastaukset kysymyksiin

3.1 Mikä olisi sopivin määritelmä alueelliselle koheesiolle?

3.1.1 ETSK pitää valitettavana, ettei komissio ole ottanut vihreässä kirjassa esille samasta aiheesta jo esitettyjä pohdintoja, vaikka se on jo ehdottanut erilaisia määritelmiä koheesiota koskeissa kertomuksissaan.

3.1.2 ETSK yhtyy koheesiota koskevassa komission kolmannessa kertomuksessa esitettyyn arvioon, jossa todetaan seuraavaa: "Politiikan sanoin: tavoitteena on tasapainoisemman kehityksen saavuttaminen vähentämällä olemassa olevia eroja, ehkäisemällä alueellista epätasapainoa ja yhtenäistämällä niitä sektorikohtaisia politiikkoja, joilla on alueellinen ulottuvuus. Huolena on myös alueellisen yhdentymisen ja alueiden välisen yhteistyön edistäminen. – – Huolimatta joidenkin alueiden vaikeuksista tasa-arvoiset mahdollisuudet käyttää peruspalveluita ja käytettävissä olevaa tietoa – mitä kutsutaan nimellä yleishyödylliset talouspalvelut – on henkilön asuinpaikasta riippumatta alueellisen yhteenkuuluvuuden avaintekijä."

3.1.3 Aiemmin antamiinsa lausuntoihin nojaten ETSK katsoo samoin, että alueellisen koheesion avulla on saatava yhtenäinen kokonaisnäkemys Euroopasta ⁽²⁾. ETSK:n mukaan EU:n alueiden tasapainoisen ja kestäväen kehityksen ⁽³⁾ on autettava sovittamaan yhteen kilpailukyky, taloudellinen ja sosiaalinen koheesio ja osaamiseen perustuva taloudellinen tehokkuus ⁽⁴⁾ sekä yhteisvastuullisuuden ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden tavoitteet ⁽⁵⁾.

3.1.4 ETSK:n mielestä kansalaiset hyväksyvät alueellisen koheesion vasta, kun sillä on heille konkreettista merkitystä ja he osallistuvat sen määrittelyyn ja täytäntöönpanoon. ETSK pitää ehdottomasti parhaana alueellisen koheesion määritelmää, jossa

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Neljäs kertomus taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta", EUVL C 120, 16.5.2008, s. 73, kohta 2.1.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Alueellinen toimintasuunnitelma", EUVL C 168, 20.7.2007, s. 16.

⁽³⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "YMP:n toinen pilari: maaseudun kehittämissä politiikan mukauttamisen tulevaisuudennäkymät (Salzburgin konferenssin seuranta)", EUVL C 302, 7.12.2004, s. 53, kohta 2.4.

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Teollisuuden muutokset sekä taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus", EUVL C 302, 7.12.2004, s. 41, kohta 1.3.

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Euroopan aluekehityssuunnitelma (ESDP)", EYVL C 407, 28.12.1998, kohta 2.5.

etusijalla ovat "edut" kansalaisten ja paikallisten yhteiskunnallistaloudellisten toimijoiden näkökulmasta: **alueellisen koheesion on taattava kaikille eurooppalaisille yhdenvertaiset mahdollisuudet ja elinolot riippumatta siitä, missä he asuvat.**

3.2 Mitä lisäelementtejä alueellinen koheesio toisi Euroopan unionin nykyiseen taloudellista ja sosiaalista koheesiota koskevaan lähestymistapaan?

3.2.1 ETSK:n mielestä alueellinen koheesio osoittaa, että taloudellisen ja sosiaalisen koheesion synergia on välttämätöntä varmistaa. Nykytilanteessa, kun esimerkiksi rahoituslääke, taloutta, elintarvikealaa, kiinteistömarkkinoita ja ilmastoa koettelevat kriisit seuraavat toisiaan, käy ilmi, että 50:n viime vuoden ajan noudatettu kehitysmalli on kestänyt.

3.2.2 ETSK on sitä mieltä, että **kaikkia kolmea ulottuvuutta – sosiaalista, taloudellista ja alueellista – on tuettava samanaikaisesti** edistämällä kestävämmän kehitysmallin omaksumista.

3.2.3 ETSK muistuttaa, että komissio hahmotteli koheesiota koskevassa kolmannessa kertomuksessaan kolme yhdenvertaista alueellisen koheesiopolitiikan pilaria, joista ensimmäisellä pyritään korjaamaan tilannetta ja tähdätään olemassa olevien erojen vähentämiseen, toisella pyritään ennaltaehkäisevään toimintaan yhtenäistämällä niitä sektorikohtaisia politiikkoja, joilla on alueellinen ulottuvuus, ja kolmannella kannustetaan toimintaan vahvistamalla alueellista integroitumista yhteistyötä edistämällä.

3.2.4 Nämä kolme pilaria vaikuttavat ETSK:n mielestä järkeviltä, mutta se haluaa kuitenkin korostaa, ettei alueellisessa koheesiossa voida missään tapauksessa tyytyä siihen, että nykyiseen taloudellista ja sosiaalista koheesiota edistävään politiikkaan lisätään vain uusi osa-alue. Itse asiassa kaikki politiikat on otettava huomioon aluestrategiassa, joka määrittää Euroopan unionissa, jäsenvaltioissa, alueilla ja jopa paikallistasolla ⁽⁶⁾.

3.2.5 Euroopan unionin rakennepolitiikoissa (sellaisina kuin ne on määritelty vihreässä kirjassa) ETSK kehottaa yhdenmukaistamaan rahastoja menemällä pelkkää välttämätöntä rahastojen välistä koordinoitua pidemmälle.

3.3 Alueellisten toimien laajuus ja soveltamisala

3.3.1 ETSK on hämmästynyt siitä, että komissio esittää monitasoisen hallinnon vain yhtenä vaihtoehtona tai mahdollisuutena, sillä ETSK:n mielestä se on välttämättömyys, joka on osoittautunut tehokkaaksi, ja siitä on tehtävä vähitellen Euroopan unionin hallintoperiaate.

⁽⁶⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Alueellinen toimintasuunnitelma", EUVL C 168, 20.7.2007, s. 16.

3.3.2 ETSK tukee integroituun lähestymistapaan liittyvää ehdotusta, mutta katsoo – kuten edellä on todettu – että sen pohjalta on toteutettava konkreettisia toimia, esimerkiksi yhdenmukaistava unionin rakennepolitiikkoihin liittyvät rahastot. ETSK painottaa, että nykyinen käytäntö on valitettavasti erittäin takapajuisen aiempiin ohjelmakausiin verrattuna. Kirjanpito-, rahoitus- ja tilintarkastussääntöjen kiristäminen on itse asiassa lisännyt hallinnollisia tarkastuksia, jotka tekevät menettelyistä monimutkaisempia lopullisten edunsaajien kannalta.

3.4 Mikä olisi EU:n rooli alueellisen koheesion edistämisessä? Miten tämä rooli voitaisiin määrittellä toissijaisuusperiaate huomioon ottaen?

3.4.1 ETSK:n mielestä alueellisen koheesion tehokkuuden kannalta on keskeistä määrittää ensin sopivat hallintojärjestelmät, jotta sen jälkeen voidaan siirtyä monimutkaisten tilanteiden yhdenmukaistamiseen hallinnointiin. Tässä yhteydessä on otettava huomioon seuraavat seikat:

— alueellisten toiminta- ja päätöksentekotasojen moninaisuus

— suuri määrä päätöksentekijöitä, joilla on omat erityispiirteensä ja ensisijaiset tavoitteensa.

3.4.2 Aktiivisesti osallistuviin kansalaisiin perustuvalla alhaalta ylöspäin suuntautuvalla lähestymistavalla edistetään yhteisön ja jäsenvaltioiden politiikkojen yhdistämistä erityisesti siksi, että järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla on yleensä kokonaisvaltainen näkemys politiikoista ja toimista toisin kuin jäsenvaltioiden ja EU:n virkamiehillä, jotka vastaavat sektoripolitiikoista. Tällainen lähestymistapa on täysin toissijaisuusperiaatteen mukaista kaikissa muodoissaan.

3.4.3 ETSK toistaa pyyntönsä, jonka mukaan on laadittava tarkka aikataulu, jossa on lueteltu tavoitteet ja toimet lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä⁽¹⁾ ja jossa asetetaan määräajat ja esitellään toimielinten ja sidosryhmien jo aloittamat tai suunnittelemat toimet erityisesti Euroopan unionissa ja jäsenvaltioissa.

3.5 Miten paljon asioihin puuttumisen alueellisen mittakaavan pitäisi vaihdella käsiteltävien ongelmien mukaan?

3.5.1 ETSK:n mielestä yksi alueellisen koheesion ensisijaisista käytännön toimista on taata kaikille Euroopan kansalaisille **mahdollisuus yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin (SGEI) ja yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin (SSGI)**⁽²⁾ asuin- ja työskentelypaikasta riippumatta. Tarkemmin sanottuna tällä alalla vaaditaan politiikkojen johdonmukaisuutta ja tehokasta monitasoista hallintoa. Nykytilanne on kaikkea muuta kuin tyydyttävä etenkin heikoimmassa asemassa olevien alueiden ja niiden asukkaiden tai talouden ja yhteiskunnan toimijoiden kannalta.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Kaupunkiympäristöä koskeva teemakohtainen strategia”, EUVL C 318, 23.12.2006, s. 86, kohta 2.3.7.

⁽²⁾ SGEI = *service of general economic interest*, SSGI = *social services of general interest*.

3.5.2 ETSK toistaa vaatimuksensa, jonka mukaan yhteisössä on määriteltävä ”yhteiset säännöt, jotka pätevät kaikkiin (taloudellisiin ja muihin kuin taloudellisiin) yleishyödyllisiin palveluihin, myös yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin. Ne tulee koota puitedirektiiviin, joka hyväksytään yhteispäätösmenettelyllä ja jonka avulla voidaan luoda palvelujen erityispiirteisiin mukautettu yhteisön kehys”⁽³⁾.

3.6 Edellyttävätkö alueet, joilla on maantieteellisiä erityispiirteitä, politiikan erityistoimenpiteitä? Jos edellyttävät, mitä toimenpiteitä?

3.6.1 Alueiden välisen todellisen tasa-arvon luomiseksi ETSK suosittelee, että pysyvistä haitoista kärsiville alueille, syrjäisimmät alueet mukaan lukien, laaditaan oma politiikkansa, joka perustuu pysyvyyden (pitkällä aikavälillä suunniteltavissa olevat toimet), positiivisen erityiskohtelun (määrärahojen ja tiettyjen yhteisiä periaatteita koskevien oikeudellisten poikkeusten osalta) ja suhteellisuuden (toimen koko ja sen vaikutus on sopeutettava konkreettiseen tapaukseen) periaatteisiin ja jossa otetaan eri tilanteiden moninaisuus huomioon⁽⁴⁾.

3.6.2 Näillä alueilla, joilla rahoitushankkeiden kehittämisen järjestely ja suunnittelu edellyttävät lisäponnisteluja, EU:n ei tule korvata alue- ja paikallistason viranomaisia ja yhteiskunnallisia-taloudellisia kumppaneita, vaan rohkaista näitä voimakkaasti konsultointiin ja yhteistyöhön.

3.7 Yhteistyön parantaminen

3.7.1 ETSK katsoo, että yhteistyö on yksi Euroopan sosiaalisen mallin perustoista ja välttämätön yhdentymisen väline.

3.7.2 ETSK:n mielestä alueellista yhteistyötä hankaloittaa eri tason viranomaisten vastahakoisuus yhteistyötä ja osaamisen vaihtoa kohtaan. EU:n tulee edistää yhteistyökulttuurin kehittämistä alueilla helpottamalla ja yksinkertaistamalla olemassa olevien välineiden, kuten kumppanuuksien käyttöä.

3.7.3 ETSK tunnustaa aikaansaannokset alueellisen yhteistyön tavoitteen kahdella ensimmäisellä osa-alueella, rajatylittävissä yhteistyössä ja valtioiden välisessä yhteistyössä. Se haluaa kuitenkin painottaa Euroopan komission vihreästä kirjasta unohtaman alueiden välisen yhteistyön merkitystä, joka on sellaisenaan tärkeä kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihdon väline toisistaan etäällä sijaitsevien, mutta samat tavoitteet jakavien alueiden välillä.

⁽³⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Neljäs kertomus taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta”, EUVL C 120, 16.5.2008, s. 73, kohta 3.4.

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Miten varmistaa luonnonhaitoista ja pysyvistä rakenteellisista haitoista kärsivien alueiden nykyistä parempi integraatio? ”, EUVL C 221, 8.9.2005, s. 141.

3.8 Mikä rooli komissiolla olisi oltava alueelliseen yhteistyöhön kannustamisessa ja tukemisessa?

3.8.1 ETSK:n mielestä alueellisen koheesion on tarjottava heikommassa asemassa olevien alueiden toimijoille ja asukkaille mahdollisuus toteuttaa omaa kehitysstrategiaansa sen sijaan, että nämä olisivat vain riippuvuussuhteessa ja odottaisivat mahdollisia taloudellisia tukia. Omien vahvuuksien hyödyntämisen ja omien hankkeiden suunnittelemisen edistämiseksi heille on annettava mahdollisuus osallistua innovointia ja hyvien käytäntöjen vaihtoa tukeviin verkostoihin yhdessä muiden toimijoiden kanssa, jotka tulevat vastaavia maantieteellisiä, ilmastollisia tai väestöllisiä haasteita kohtaavilta alueilta.

3.8.2 ETSK pyytää näin ollen, että komissio painottaa INTERREG IV C -ohjelman alueiden välisen yhteistyön osa-alueella enemmän alueellista, sosiaalista ja poliittista innovointia, vahvistaa yhteistyötä maaseuturahaston neljännessä toimintalinjassa, joka on omistettu Leader-ohjelmalle, ja tekee muutoksia, joilla helpotetaan käytettävissä olevien määrärahojen hyödyntämistä.

3.9 Olisiko tarpeen luoda uusia alueellisen yhteistyön muotoja?

3.9.1 ETSK kannattaa yhteisöaloiteohjelmien (uudelleen)käyttöön ottoa rakennepoliitikkojen välitarkistuksen yhteydessä. Urban-ohjelman, Equal-ohjelman, Interprise-ohjelman ja muiden vastaavien tehokkaiksi osoittautuneiden ohjelmien poistaminen on koitunut teemakohtaisen alueellisen yhteistyön sekä sosiaalisen innovoinnin tappioksi, eikä asiaa ole saatu paikattua rahastojen "valtavirtaistamisella" eikä muutoinkaan.

3.9.2 ETSK korostaa, että tavallisia alueellisen yhteistyön muotoja on sopeutettava tiettyjen sellaisten alueiden osalta, jotka sijaitsevat lähellä maailman muita suuria alueita ja joiden maantieteellinen asema on sen vuoksi erityinen. Tällaisia alueita ovat esimerkiksi Karibian merellä ja Intian valtamerellä sijaitsevat syrjäisimmät alueet sekä unionin itärajalla sijaitsevat alueet.

3.10 Onko yhteistyön helpottamiseksi tarpeen luoda uusia lainsäädäntö- ja hallinnointivälineitä, myös ulkorajalla harjoitettavaa yhteistyötä silmällä pitäen?

3.10.1 ETSK tukee vankasti eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymien (EAYY) perustamista. Se kehottaa mukauttamaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä niin, että yhtymät voidaan ottaa käyttöön kaikkialla EU:ssa. Koska niiden käyttöönotto on vasta aluillaan, ETSK:n mielestä on liian aikaista tehdä niistä päätelmiä ja suunnitella uusia välineitä. Näihin toimiin voitaisiin ryhtyä edellä mainitun toteuttamissuunnitelman yhteydessä.

3.11 Koordinaation parantaminen

3.11.1 ETSK:n mielestä alueellisen koheesion parantaminen edellyttää **strategista** lähestymistapaa alueiden kehitykseen teke-

mällä toimista johdonmukaisempia, sillä yhdelläkään politiikalla ei voida yksin korjata kaikkia sektoripolitiikoista ja nykyisen kehitysmallin hallitsemattomasta kehityskulusta aiheutuneita alueellisia eroja.

3.12 Miten sektori- ja aluepolitiikkojen koordinaointia voitaisiin parantaa?

3.12.1 ETSK korostaa, että kaikissa Euroopan unionin politiikoissa on edistettävä sosiaalisen koheesion tavoitetta sekä tasapainoisempaa talouskehitystä alueilla⁽¹⁾.

3.12.2 Alueellinen koheesio edellyttää etukäteen tehtyä sovitelua, joka kattaa kaikki sektoripolitiikat ja eri hallintotasot paikallishallinnosta Euroopan unioniin.

3.13 Missä sektoripolitiikassa olisi otettava alueellinen vaikutus paremmin huomioon jo suunnitteluvaiheessa? Mitä välineitä tätä varten olisi kehitettävä?

3.13.1 Komitea on Euroopan parlamentin kanssa yhtä mieltä siitä, että yhteisön politiikkojen integroitu lähestymistapa on välttämätön siten, että alueellinen ulottuvuus otetaan huomioon etenkin liikenne-, ympäristö-, maatalous-, energia-, kilpailu- ja tutkimuspolitiikassa.

3.13.2 Komitea suosittelee, että yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuutta koskevissa pohdinnoissa otettaisiin huomioon alueellista yhteenkuuluvuutta koskevat haasteet, sillä yhteisellä maatalouspolitiikalla on EU:n alueella huomattavasti vaikutusta niin taloudellisiin, sosiaalisiin, ympäristöllisiin kuin maisemallisiinkin seikkoihin.

3.13.3 Euroopan unionin lainsäädäntöä, politiikkoja ja ohjelmia olisi tarkasteltava siltä kannalta, miten ne vaikuttavat alueelliseen koheesioon. Komissiolla on pääasiallinen vastuu vaikutusten arvioinnissa, johon kaikkien asianosaisten toimijoiden olisi voitava osallistua tiiviisti. Analyysseja ja arviointeja varten olisi laadittava tarvittavat laatuksiteerit⁽²⁾.

3.14 Miten aluepolitiikkojen johdonmukaisuutta voitaisiin lisätä?

3.14.1 ETSK suosittaa johdonmukaisuuden lisäämistä ja ehdottaa ministerineuvostolle **avoimen koordinaointimenetelmän**⁽³⁾ soveltamista alueellisessa koheesiossa siten, että selkeästi määritettyjen suuntaviivojen perusteella kehitetään vertailuanalyyssejä, vertaisarvioiteja, hyvien käytäntöjen vaihtoa, indikaattoreita sekä kaikkien asianosaisten toimijoiden osallistumista. ETSK suosittelee, että monitasoinen hallinto ja alojen välinen koordinaointi tunnustettaisiin tämän menetelmän suuntaviivoissa, kun menetelmä pannaan täytäntöön.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Alueellinen toimintasuunnitelma", EUVL C 168, 20.7.2007, s. 16, kohta 7.2.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Uusi sosiaalinen toimintaohjelma", EUVL C 27, 3.2.2009, s. 99.

⁽³⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Alueellinen toimintasuunnitelma", EUVL C 168, 20.7.2007, s. 16.

3.14.2 Edellä ehdotettu toteuttamissuunnitelma voisi sisältää myös avoimen koordinaatiomenetelmän käyttöönoton.

3.15 *Miten yhteisön ja kansallisia politiikkoja voitaisiin yhdistää paremmin, jotta niillä olisi vaikutus alueelliseen koheesioon?*

3.15.1 ETSK korostaa jäsenvaltioiden aikaansaannoksia kaupunkikehityksestä ja alueellisesta koheesiosta vastaavien ministerien epävirallisissa kokouksissa, jotka on pidetty Leipzigissä, Azoreilla ja Marseillessa. ETSK suosittaa jäsenvaltioiden politiikkojen vapaaehtoista koordinoitua ja sektoripolitiikkojen yhdenmukaistamista alueellisen toimintasuunnitelman sitoumusten mukaisesti sekä kannustaa alue- ja paikallisyhteisöjä soveltamaan tällaisia käytäntöjä omalla tasollaan. Komitea muistuttaa, että kulttuuri- ja luonnonperintö on Euroopan alueella olennainen haaste, joka edellyttää yhtenäistä lähestymistapaa, vaikka siihen ei liitykään yksiselitteistä toimivaltaa.

3.16 *Uudet alueelliset kumppanuudet*

3.16.1 ETSK:n mielestä **sidosryhmien laajamittaisempi osallistuminen** politiikkojen laadintaan ja täytäntöönpanoon on alueellisen koheesion välttämätön edellytys.

3.16.2 **Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun** tulee olla alueellisen hallinnon kantavia pilareita. ETSK ehdottaa työmarkkinaosapuolten osallistumisen vahvistamiseksi, että komissio korostaisi työmarkkinaosapuolten alueellisen vuoropuhelun merkitystä ja edistäisi sitä.

3.16.3 ETSK on tyytyväinen asianomaisten ministerien kantaan, kun nämä painottivat ensimmäisessä toimintaohjelmassa ⁽¹⁾ olevansa vakuuttuneita siitä, että monitasoinen hallinto on perustavan tärkeää EU:n tasapainoisen aluesuunnittelun takaamiseksi, ja ilmoittivat aikovansa kutsua koolle asiaan liittyvistä toimijoista sekä paikallisista ja alueellisista yhteisöistä koottavan paneelin keskustelemaan alueellisesta toimintasuunnitelmassa esitettyjen painopistealueiden täytäntöönpanosta.

3.17 *Edellyttääkö alueellinen koheesio uusien toimijoiden, kuten taloudellisten yhteisöjen, paikallisten sidosryhmien, vapaaehtoisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen edustajien, osallistumista politiikantekoon?*

3.17.1 Aluekehityssopimukset ovat siinä mielessä mielenkiintoinen lähestymistapa, että tilanteiden ja käytännön haasteiden moninaisuus edellyttää erilaisten välineiden ja osaamisen käyttöönottoa ja etenkin **kaikkien sidosryhmien – pääasiassa työmarkkinaosapuolten, osuus- ja yhteisötalouden toimijoiden sekä** sosiaaliasioiden, ympäristön, paikalliskehityksen, tasa-arvon

ja elinikäisen koulutuksen alalla toimivien **kansalaisjärjestöjen** – osallistumista.

3.17.2 Talous- ja rahoituskriisin aiheuttamien rakennemuutosten myötä on entistäkin tärkeämpää, jopa kiireellistä, ottaa asianomaisilla alueilla käyttöön tämäntyyppisiä sopimuksia.

3.17.3 ETSK kannattaa alueiden komitean esittämää ajatusta, jonka mukaan kumppanuudet paikallis- ja alueviranomaisten sekä osuus- ja yhteisötalouden organisaatioiden välillä voisivat olla tärkeitä kylien, kaupunkien ja alueiden tehokkaan yhteiskunnallis-taloudellisen kehityksen ja alueellisen koheesion edistämisen kannalta. Tämä kumppanuuteen perustuva lähestymistapa on laajennettava koskemaan kaikkia asiaankuuluvia kansalaisyhteiskunnan uusia toimijoita.

3.17.4 ETSK korostaa osuus- ja yhteisötalouden merkitystä, sillä siinä toimii mahdollisesti jopa 10 prosenttia eurooppalaisista yrityksistä. Komitea korostaa myös sen asemaa koheesiossa ja kestävässä kehityksessä alueiden työllisyyden vakiinnuttajana, maaseutualueiden dynaamisuuden lisääjänä, sosiaalisen pääoman synnyttäjänä ja alakohtaisen ja alueellisen rakennemuutoksen edistäjänä ⁽²⁾.

3.18 *Miten tarvittava määrä toimijoita saadaan osallistumaan?*

3.18.1 ETSK arvioi, että huolellisesti järjestettyjen kuulemisten pohjalta voi syntyä tuloksekkaita kumppanuuksia valtioista riippumattomien toimijoiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa alueellisen koheesion toteuttamisen kaikissa vaiheissa (määrittely, seuranta ja arviointi) ⁽³⁾.

3.18.2 Hyvä monitasoinen hallinto edellyttää myös kumppanuuksia alue- ja paikallistasolla edustettuina olevien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. Toiminnallaan järjestöt voivat edistää kansalaisyhteiskunnan osallistumista tukevan mallin kehittämistä alueellisen koheesion vahvistamiseen tarkoitettujen politiikkojen laadinnassa ja toteutuksessa ⁽⁴⁾.

3.18.3 Alue- ja paikallistasolla edustettuina olevien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden olisi siis saatava tilaisuus osallistua vastuuntuntoisesti ja avoimesti alueellisen koheesion politiikkojen ja toimenpiteiden määrittelyyn ja täytäntöönpanoon ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Ks. Euroopan parlamentin mietintö osuus- ja yhteisötaloudesta (2008/2250(INI)), esittelijä: Patrizia Toia, ja ETSK:n julkaisu vuodelta 2007 "Osuus- ja yhteisötalous Euroopan unionissa".

⁽³⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa", EUVL C 10, 14.1.2004, s. 21; lausunto aiheesta "Kansallisen ja alueellisen tason hallinto ja kumppanuus sekä aluepoliittisten hankkeiden perusteet", EUVL C ..., kohdat 1.9 ja 1.10 (ECO/228).

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Kansallisen ja alueellisen tason hallinto ja kumppanuus sekä aluepoliittisten hankkeiden perusteet", EUVL C ..., kohta 1.2 (ECO/228).

⁽⁵⁾ REVES-verkoston (osuus- ja yhteisötalouden edistämistä palvelevan paikallis- ja alueviranomaisten eurooppalainen verkosto) kehittämä TSR-menetelmä (sosiaalisesti vastuulliset alueet) on esimerkki tällaisesta aktiivisesta osallistumisesta.

⁽¹⁾ First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union, 23. marraskuuta 2007.

3.19 Alueellista koheesiota koskevan yhteisymmärryksen parantaminen

3.19.1 Jotta kansalaiset ymmärtäisivät alueellista koheesiota paremmin, ETSK korostaa, että on tärkeää käynnistää **pysyvä keskustelu** kaikilla tasoilla alueellisen koheesion tulevien haasteiden ja strategisten valintojen selvittämiseksi. Keskustelun tavoitteena tulisi olla myötävaikuttaa siihen, että päästäisiin sellaiseen uuteen yhteisymmärrykseen alueellisesta koheesiosta, joka perustuisi kaikkien asianosaisten osapuolien, etenkin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden yhteiseen sitoutumiseen.

3.20 Mitä määrällisiä/laadullisia indikaattoreita EU:n tasolla olisi kehitettävä alueellisen koheesion ominaispiirteiden ja suuntausten seuraamiseksi?

3.20.1 ETSK on sitä mieltä, että on kehitettävä uusia hyvinvointia kuvaavia indikaattoreita, jotka eivät perustuisi yksinomaan BKT:een tai BKTL:oon, mutta joiden avulla voitaisiin osoittaa elämänlaadussa saavutettu alueellinen edistys ⁽¹⁾.

3.20.2 ETSK:n mielestä on kiireesti kehitettävä uusi joukko arviointiperusteita, joiden avulla voidaan laatia uusi EU:n alueellisen koheesion kartta yhteisön alueiden tukikelpoisuuden määrittämiseksi, sillä ainoana perusteena käytetty asukaskohtainen BKT aiheuttaa syrjintää rakennepoliittikkujen toteutuksessa. Osaamistasot, tuloerot, infrastruktuurin puutteet – myös yleishyödyllisten palvelujen saatavuus ja sosiaalisen suojelun laajuus – etäisyys Euroopan talouden keskiöstä, väestörakenne jne. ovat tärkeitä tekijöitä, jotka on otettava huomioon ⁽²⁾. Eurostatin, ESPON-ohjelman ja niiden kansallisten vastineiden avulla olisi vakiinnutettava kattavampi ja tarkempi tilastollinen välineistö. Nämä arviointiperusteet ja tilastovälineet ovat perustana edellä ehdotetun avoimen koordinoitimenetelmän indikaattoreille.

3.20.3 Lisäksi on otettava huomioon alueiden kehittämät menetelmät ja levitettävä alueiden omia parhaita käytäntöjä ⁽³⁾.

Bryssel 25 päivänä maaliskuuta 2009

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Uusi sosiaalinen toimintaohjelma”, EUVL C 27, 3.2.2009, s. 99, kohta 7.11.1.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Rakennepoliittikkujen vaikutukset ja seuraukset Euroopan unionin koheesion kannalta”, EUVL C 93, 27.4.2007, s. 6, kohta 1.3.

⁽³⁾ Esimerkiksi REVES-verkoston (osuus- ja yhteisötalouden edistämistä palvelevan paikallis- ja alueviranomaisten eurooppalainen verkosto) kehittämä TSR-menetelmä (sosiaalisesti vastuulliset alueet).