

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevän viidennen kertomuksen päätelmät: koheesiopolitiikan tulevaisuus”

KOM(2010) 642 lopullinen

(2011/C 248/12)

Esittelijä: **Carmelo CEDRONE**

Euroopan komissio päätti 9. marraskuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevän viidennen kertomuksen päätelmät: koheesiopolitiikan tulevaisuus

KOM(2010) 642 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjasto antoi lausuntonsa 31. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 133 puolesta ja 7 vastaan 14:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) pitää Euroopan komission määrittelemiä koheesiopolitiikan **keskeisiä näkökohtia** kaiken kaikkiaan pätevinä. Niihin kuuluvat

— eurooppalaisen lisäarvon kartuttaminen

— hallintotavan vahvistaminen

— hallintomenettelyjen järjeistämisen ja yksinkertaistamisen

— rakenteen parantaminen.

1.2 ETSK:n mielestä **nämä tavoitteet ovat toteutettavissa**, jos samanaikaisesti

— vahvistetaan strategista ohjelmatyötä ja autetaan jäsenvaltioita toteuttamaan institutionaaliset uudistukset hallintoelin-
ten toimivuuden varmistamiseksi

— keskitetään EU:n resurssit suppeaan joukkoon keskeisiä tavoitteita

— lisätään talous- ja yhteiskuntaelämän aktiivointia sekä sosio-ekonomisten kumppanien osallistumista koheesiopolitiikan toteuttamiseen

— uudistetaan täydentävyys- ja yhteisrahoitusperiaatteita

— tehdään vaikutusarvioinneista pakollisia.

1.3 On nimittäin muistettava, että koheesiopolitiikan avulla tulee kehityksen sekä alueellisten erojen pienentämisen ohella edistää aktiivisesti palvelujen sekä kansalaisten taloudellisten ja sosiaalisten olojen kohentamista.

1.4 Tätä edistää, jos parannetaan kaiken kaikkiaan talouselämän kudosta sekä yritysten – etenkin pk-, mikro- ja käsiteollisuusyritysten – toimintaedellytyksiä, tuottavuutta ja kilpailukykyä. Alueellisesti suuntautuneita ja etenkin EU:n ensisijaisiksi määrittelemien alojen yrityksiä edustavien järjestöjen tulee siis voida osallistua suoraan, samoin kuin ammattiliittojen ja kansalaisyhteiskunnan.

1.5 Kun ajatellaan **alueellista sekä seutujen, alueiden ja alojen sisäistä yhteenkuuluvuutta**, yhtenä kiinnostavana vaihtoehtona voi olla rajatylittävän, alueidenvälisen yhteistyön kehittäminen (tavoitteessa 3) edistämällä lisäresurssien avulla alueellista yhteenkuuluvuutta alueilla sekä euroregio-alueisiin liittyvää makroaluestrategiaa (Itämeren, Välimeren ja Adrianmeren alueet, Alpit–Adrianmeri–Tonava, Atlantin akseli).

1.6 ETSK katsoo, että komission ja jäsenvaltioiden tulee tehdä kaikkensa edistääkseen tiedonvaihtoa hyvistä käytänteistä ja paikallishallinnon tukemista ohjelmien hallinnoinnissa mm. niin, että toteutetaan uudistuksia asianomaisilla aloilla ja lisäksi myös sisäisiä uudistuksia.

1.7 Jotta voidaan määritellä Eurooppa 2020 -strategian yhteydessä noudatettavat painopisteet ja saavuttaa temaattisen keskittämisen tavoite, on saatava nykyistä enemmän **tietoa** investointien tuloksista ja laadittava kohdennettuja vaikutusarviointoja.

1.8 ETSK pitää myönteisenä, että on päätetty ottaa huomioon voimakkaan kasvun alojen jakautuminen EU:n kaikille alueille, joista osa kuuluu lähentymistavoitteen piiriin, osa on siirtymäalueita ja osa kuuluu kilpailukyky- ja työllisyystavoitteen piiriin. Vaikka tällainen valinta auttaa ratkaisemaan yhteisrahoitusongelman, ratkaisematta jää kuitenkin pulma, joka liittyy resurssien jakautumiseen köyhien alueiden (80 prosenttia varoista) ja muiden alueiden (lopun 20 prosenttia) kesken.

1.9 ETSK pitää kuitenkin perustavan tärkeänä **sovittaa yhteen** kaikki komission esittämät ehdotukset ja toimintalinjat: mm. 2020-strategia, koheesiopolitiikka, YMP, energiapolitiikka sekä liikenne-, ympäristö- ja tutkimusalan toimet. Erityisen tärkeää on koordinoita ESR- ja EAKR-rahoitteisia toimia muun muassa siitä syystä, että ESR-toimissa on tarkoitus painottaa Euroopan työllisyysstrategiaa, sosiaalipoliittisen ohjelman toteuttamista, laadukasta koulutusta, nuorisaloitteita ja koheesiopolitiikan toimijoiden kouluttamista Euroopan laajuisesti.

2. Ehdotukset

2.1 Poliittiset ehdotukset

2.1.1 **2020-strategia:** ETSK katsoo, ettei koheesiopolitiikka saa palvella yksinomaan 2020-strategiaa, vaan strategian uskottavuuden varmistamiseksi sille olisi löydettävä itsenäisen rahoituksen muotoja, joihin kuuluisi euro-obligaatioiden liikkeeseenlasku.

2.1.2 **Koheesiopolitiikan** perustavoitteina pitää säilyä kansojen ja alueiden **yhteisvastuu** sekä kehitys.

2.1.3 **EU:n huippukokous:** Koheesiopolitiikkaa ja kaikkia siihen käytettäviä rahastoja tulee käsitellä ja tutkia **vuosittain** tätä varten järjestettävässä EU:n huippukokouksessa. Näin tulee toimia, koska taloudellinen ja sosiaalinen koheesiopolitiikka on strategisesti tärkeää ja kytkeytyy EU:n taloudellisen ja sosiaalisen ohjauksjärjestelmän puitteissa makrotalouspolitiikkaan.

2.1.4 **Vakaussopimus ja seuraamukset:** ETSK katsoo, että seuraamusten sijasta tulee painottaa kannustimia, jotta velkaihemmat ja siten riskialttiimmat alueet eivät joutuisi muita huonompaan asemaan. Toivomuksena onkin, että vakaus- ja kasvusopimuksen uudistamishankkeen yhteydessä tutkimukseen sekä yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen tehtävät investoinnit, joita ei tule pitää juoksevana menoina, suljetaan pois talousarviosta, jotta ei rangaistaisi köyhimpiä alueita, jotka tarvitsevat EU:n tukea kaikkein eniten.

2.1.5 **Painopisteitä** tulee asettaa suppea määrä ottaen huomioon eri rahastojen tavoitteiden ja 2020-strategian sisältö. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota politiikkoihin, joiden avulla edistetään **yhtenäismarkkinoiden** toteutumista; sen tulee olla koheesiopolitiikan päämääränä. Painopisteistä tulee päättää kaikkien tasojen julkisten toimijoiden ja sosioekonomisten kumppanien välisten neuvottelujen jälkeen EU:n huippukokouksessa.

2.1.6 **Sosioekonomisesta kumppanuudesta**, johon liittyy hyvien käytänteiden levittäminen, sekä samanaikaisesti ja/tai yhdessä julkisten tahojen kanssa solmittavista sopimuksista on tultava tavanomainen ja pakollinen menettely, jota noudatetaan aina koheesiopolitiikkaa määriteltäessä, toteutettaessa ja arvioidessa. Sellaisena se olisi kytkettävä suoraan ehdollisuusperiaatteeseen. ETSK toivoo, että kumppanuussääntöjä koskevassa yleisasetuksen 11 artiklassa säädetty periaate ulotetaan kaikkiin rakennerahastoihin.

2.2 Teknis-toiminnalliset ehdotukset

2.2.1 **Yhteisrahoitusta** koskevat säännöt tulee eriyttää koheesiopolitiikan kohdepiirien ja -alueiden kehitysedellytysten ja taloudellisten ja sosiaalisten valmiuksien mukaan, erityisesti alueiden tulojen ja talousarvioiden perusteella. Tulojen laskentaperusteita olisi tarkistettava.⁽¹⁾

2.2.2 **Ennakkoehdolla** tulee pyrkiä tavoitteiden toteuttamiseen liittyvän varojenkäytön laadun parantamiseen tehostaen hallintoa ja maksimoiden näin varojen hyödyntäminen. Tässä ei kuitenkaan saa saattaa esim. velkaisimpia alueita muita huonompaan asemaan.

2.2.2.1 Jäsenvaltioiden tulee siis edistää institutionaalisia uudistuksia, jotka ovat välttämättömiä rakenteellisten mukautusten tekemiseksi, innovoinnin tukemiseksi ja työpaikkojen luomiseksi ja siten sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseksi. ETSK:n mielestä tällaista politiikkaa on lisäksi toteutettava yhteistyössä kaikkien tasojen sosioekonomisten kumppanien kanssa, ja tämän tulee olla rahoituksen myöntämisen ennakkoehdellytys.

2.2.3 Kohdealueiden valinnassa käytettäviä tavanmukaisia **indikaattoreita** tulee täydentää muilla muuttujilla, joita voisivat olla esimerkiksi työllisyys-, köyhyys- ja koulunkäyntiaste, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen saaneiden määrä, palvelutaso ja ekologinen kestävyys.

2.2.4 Vaikutusten **arvioinnista** on tehtävä keskeinen osa koheesiopolitiikkaa, eikä vain ennakkoehtona. Näin voidaan tarkistaa, miten tehokkaasti ja missä määrin tavoitteet on saavutettu. Vaikutusarviointi tulee tehdä EU-tasolla määriteltyjen yhteisten parametrien perusteella, ja niiden käytöstä tulee tehdä pakollista kaikkialla EU:ssa.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisten sääntöjen antamisesta ostovoimapariteetteja koskevan perusaineiston hankkimisesta, laskennasta ja levittämisestä", EUVL C 318, 23.12.2006, s. 45.

2.2.4.1 Tuloksiin perustuva analysointi on paljon kiinnostavampaa kuin taloushallinnon valvontaan perustuva analysointi, mutta sen toteuttaminen käytännössä vaatii pitkää valmistautumista ja tarkkojen kriteerien määrittämistä. Etenkin luonteeltaan aineettomien toimien, kuten koulutuksen ja kehitysinvestointien tuloksia voidaan mitata vasta ajan myötä. Tulosanalysointiin siirtyminen edellyttää hankkeiden toteuttajien ja hallintoviranomaisten kouluttamista etukäteen. ETSK ehdottaakin, että tällaista mallia kokeiltaisiin kaudella 2011–2013 tietyillä nykyisen hallintokumppanuuden laadun perusteella valituilla alueilla.

2.2.5 **Yksinkertaistamisesta** tulee tehdä koheesiopolitiikan päätavoite. Siihen voidaan pyrkiä keventämällä hallinto- ja kirjanpito menettelyjä, parantamalla ja vahvistamalla seuranta- ja arviointiperusteita sekä karsimalla suunnitelmien ja/tai hankkeiden esittämisen yhteydessä vaadittavia menettelyjä. Kaikki asianomaiset toimijat voivat tarkistaa kirjanpito menettelyjä yhteistyössä tilintarkastustuomioistuimen kanssa.

2.2.5.1 Erityisen tärkeää on noudattaa ”**vain kerran**” -periaatetta (*one stop shop*) sekä hankkeiden esittelyvaiheessa että tilintarkastusvaiheessa: ensin mainitussa tulee yhtenäistää eri rahastojen lomakkeet ja jälkimmäisessä yhdenmukaistaa varainhoitosäännöt sekä eri ohjelmissa sovellettavat säännöt niin, että luodaan yksi yhteinen valvontamalli, jota kaikki asianomaiset toimijat käyttävät.

2.2.5.2 Eri ohjelmien yhteisvaikutukset: Selvyyden, yksinkertaisuuden ja tehokkuuden vuoksi tulee pyrkiä mahdollisimman suureen täydentävyyteen kaikkien sellaisten ohjelmien välillä, joita samat toimijat käyttävät samalla alueella. Tavoite koskee EU:n, jäsenvaltioiden ja aluetason ohjelmia sekä EU:n eri rahoituslähteitä. Synergian puute on yksi syy rakennerahastojen ja EU:n ohjelmien yleiseen alikäyttöön tai vaikutusten vaimauteen.

2.3 **Koulutus** on niin ikään ratkaisevan tärkeä keino koheesiotavoitteiden saavuttamiseksi ja varojen käytön tehostamiseksi.

3. Johdanto

3.1 Yhteenkuuluvuus ja yhteisvastuu ovat perussopimuksen kantavia periaatteita. Sopimuksen 174 artiklassa todetaan seuraavasti: ”Edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi.”

3.2 Myös eräs toinen sopimuksen kohta on erityisen merkittävä, kun ajatellaan unionin kahta viimeisintä laajentumista: ”Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeensä jääneisyyttä.”

3.3 Näitä kahta periaatetta, jotka luovat pohjan Euroopan kansojen ja alueiden yhdentymiselle, ei saa koskaan unohtaa – eivät etenkin ne, jotka toimivat EU:n nimissä ja puolesta.

3.4 Euroopan komissio esittää ensi vuonna ehdotuksen vuoden 2013 jälkeen sovellettavasta uudesta EU:n talousarviosta (tästä aiheesta julkaistiin jo tiedonanto 19. lokakuuta 2010), mutta eräiden hallitusten neuvostolle (joulukuussa 2010) esittämä kehoitus olla kasvattamatta EU:n talousarviota ei enteile hyvää, vaikka lisäksi annetaan lainsäädäntöehdotus rakennerahastoista.

3.5 Uudella tavalla kirjoitettua Euroopan komission viidettä kertomusta koheesiopolitiikasta ja sen päätelmiä tulee tarkastella tätä taustaa vasten ja tiiviissä yhteydessä Eurooppa 2020 -strategiaan.

4. Tiivistelmä komission tiedonannosta

4.1 Euroopan komissio käsittelee viidennen kertomuksensa päätelmissä useita eri kysymyksiä tavanomaisesta jonkin verran poikkeavalla tavalla. Komissio pyrkii esittämään vastauksia ja suuntaviivoja odotettaessa, että sen käynnistämä, tiedonannon 13 kysymykseen pohjautuva kuulemiskierros saadaan päätökseen.

4.2 Tiedonannon keskeiset aiheet

4.2.1 Koheesiopolitiikan eurooppalaisen lisäarvon kasvattaminen

4.2.1.1 Komission näkemyksen mukaan tämä tavoite voidaan saavuttaa seuraavin keinoin:

- strategisen suunnittelun vahvistaminen
- resurssien parempi temaattinen keskittäminen
- suorituskyvyn parantaminen ehtojen ja kannustimien avulla, mukaan luettuna yhteisrahoitus ja vakaussopimus
- arvioinnin, vaikutusten ja tulosten parantaminen
- uusien rahoitusvälineiden käyttö.

(Ks. ensimmäiset viisi komission esittämää kysymystä.)

4.2.2 Koheesiopolitiikan hallinnon vahvistaminen (hallintotapa)

4.2.2.1 Tämä tavoite voidaan saavuttaa seuraavin keinoin:

- alueellisen yhteenkuuluvuuden huomioiminen kolmantena ulottuvuutena
- (julkisen ja yksityisen sektorin) kumppanuuden lujittaminen.

(Ks. kysymykset 6 ja 7.)

4.2.3 Hallintomenettelyjen järjeistämisen ja yksinkertaistaminen

4.2.4 Tämä voidaan saavuttaa toteuttamalla toimia seuraavilla aloilla:

- taloushallinto
- hallinnollisen taakan keventäminen
- rahoituskuri
- varainhoidon valvonta.

(Ks. kysymykset 8, 9, 10 ja 11.)

4.2.5 Koheesiopolitiikan rakenne

(Ks. kysymykset 12 ja 13.)

4.3 Jatkotoimet

4.3.1 Komissio kertoo aikovansa tämentää viidenteen kertomukseen liittyviä ehdotuksia kysymyksiin saatavien vastausten perusteella.

5. Yleisiä huomioita Euroopan komission tiedonannosta ⁽²⁾

5.1 Komission viidennessä kertomuksessa ehdotetaan koheesiopolitiikan lisäarvon kasvattamiseksi erittäin kunnianhimoisia uudistuksia, joiden tavoitteena on parantaa jäsenvaltioiden kykyä hyödyntää varoja tehokkaasti sekä yksinkertaistaa varojen hallinnointia. ETSK kannattaa komission uudistusehdotusten yleistä lähestymistapaa.

5.2 Näihin toimiin tulee tarttua, ja niitä tulee hyödyntää, mutta ne eivät ehkä ole riittäviä, ellei eräiden varovasti esitettyjen ehdotusten pohjalta tehdä konkreettisia päätöksiä ja toteuteta konkreettisia toimia. Tämä koskee erityisesti rakennerahastojen tiivistä ja varsin ainutlaatuisista yhteyttä Eurooppa 2020 -strategiaan.

5.3 Ponnisteluista huolimatta tilanneanalyysi ei ole realistinen, vaikka tähän asiaan paneudutaankin (varsin yleisluonteisessa) kuulemismenettelyssä, jossa perusongelmat tosin jäävät taka-alalle.

5.4 Koheesiopolitiikan asettaminen yksinään esimerkiksi kasvun tärkeimmäksi moottoriksi on hyvin kunnianhimoista ja kannatettavaa, mutta se edellyttää jyrkkää muutosta koheesiopolitiikkaan ja lisäksi pitkäjänteisiä toimia sen täytäntöönpanon tukemiseksi. Unionille tulee myös luoda yhteinen talouspolitiikka.

5.4.1 Muutoin ehdotus uhkaa jäädä näennäiseksi tai ainakin rajoittavaksi. Asetetun tavoitteen edistämiseksi ja yhteenkuuluvuuden periaatteen säilyttämiseksi olisi varmistettava, että 2020-strategialla olisi omia rahoituslähteitä, esim. eurooppalainen laina, ja että se pohjautuisi samaan periaatteeseen. Lisäksi toimissa olisi hyödynnettävä yhtäläisesti kaikkia muita EU:n politiikkoja YMP mukaan luettuna. Vain tällä tavoin voidaan säilyttää rakennerahastojen alkuperäinen päämäärä, ja niistä muodostuu yksi aluekehityksen edistämisen väline. ETSK pitää valittavana, ettei viidennessä kertomuksessa viitata maaseudun kehittämissä politiikkaan, samoin kuin YMP:n yhteydessä ei puhuta koheesiopolitiikasta.

5.5 Komissio toteaa tiedonannossaan paikkansapitävästi, että kysymystä koheesiopolitiikan tuottamasta lisäarvosta pohditaan usein tutkijoiden keskuudessa ja että empiirisessä tarkastelussa tulee usein esille, että koheesiopolitiikan vaikutuksia on vaikea mitata. Tämä voi johtua siitä, että alueellisen yhteenkuuluvuuden indikaattoreita ei aina valita asianmukaisesti. Komitea katsoo, että näihin kysymyksiin on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota.

6. Erityisiä huomioita (komission asettamista neljästä tavoitteesta)

6.1 Kun ajatellaan **strategisen ohjelmatyön vahvistamisen** tavoitetta, joka pyritään saavuttamaan strategiakehyksen avulla, komission ehdotuksessa uutta on lähinnä pyrkimys yhtenäistää Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita ja jäsenvaltiotasolla toimintaohjelmien avulla määriteltyjä toimia sekä luoda niiden välille toiminnallisempi yhteys.

6.2 ETSK arvostaa tätä uudistusta mutta katsoo, että keskeisenä ratkaisua vaativana ongelmana on jäsenvaltioiden laatimien ja EU:n kanssa sovittujen vuotuisten julkistalouden vakauttamissuunnitelmien (kansallisten uudistusohjelmien) sekä koheesiopolitiikan yhteensovittaminen. Aihe on erittäin ajankohtainen EU:n jäsenvaltioiden hallintojärjestelmien erilaisuuden ja jäsenvaltioiden julkisen velan tasoerojen vuoksi.

6.3 Lisäksi on vielä päätettävä, pitääkö koheesiopolitiikan olla perustaltaan riippumatonta niin, että painopisteet ja toteutettavat toimet voidaan valita itsenäisesti, vai pitääkö sen säilyä tietyllä tavalla alisteisena talouspoliittisille päätöksille, joita jäsenvaltiotasolla tehdään julkisen velan hillitsemiseksi. ETSK katsoo, että EU:n keskeisten elinten (Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston) ja kansallisten elinten on kiinnitettävä runsaasti huomiota tähän ongelmaan, jotta löydettäisiin ratkaisuja Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden ja koheesiopolitiikan uuden hallintotavan yhtenäisyyden säilyttämiseksi. Koheesiopolitiikka ei voi kuitenkaan olla alisteista Eurooppa 2020 -strategialle.

6.4 Toinen tärkeä strategiseen ohjelmatyöhön liittyvä näkökohta on komission ehdotus ryhtyä soveltamaan uutta **ennakko-**ohjelmajärjestelmää, jonka puitteissa on tarkoitus määrittellä periaatteet, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ja sovellettava koheesiopolitiikan tehostamiseksi. Kun otetaan huomioon monien maiden esittämä arvostelu, on selvää, että komissio pyrkii asettamaan ehtoja investointien tehostamiseksi. Menettelyistä ei kuitenkaan pidä tehdä raskaampia, eikä alueita saa "rangaista" selaisesta, mitä ne eivät ole aiheuttaneet (jäsenvaltioiden alijäämät).

⁽²⁾ KOM(2010) 642 lopullinen.

6.5 ETSK suhtautuu myönteisesti komission esittämiin rahoituksen saantia ja resurssihallinnon varmistamista koskeviin vähimmäisehtoihin, joihin liittyen luodaan myös jäsenvaltioille kannustimia tarvittavien uudistusten toteuttamiseksi. Lisäksi ETSK katsoo, että komission ja jäsenvaltioiden tulee kohdentaa toimensa ennen muuta sisäisten uudistusten käynnistämiseen sellaisissa elimissä ja sellaisilla aloilla, joihin koheesiopolitiikka vaikuttaa kaikkein eniten (ympäristö, työmarkkinat, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, innovointi).

6.6 Se, että komissio langettaisi seuraamuksia tai toteuttaisi muita vastaavia toimenpiteitä jäsenvaltiota kohtaan ja EU-rahoitus keskeyttäisiin tai vaadittaisiin palauttamaan, on ajateltavissa vain merkittävimmässä sääntöjenrikkomistapauksissa ja/tai kun koheesiopolitiikan periaatteita ja sääntöjä ei ole noudatettu.

6.7 Positiivista on myös komission ja jäsenvaltioiden kannattama ehdotus koheesiopolitiikan voimavarojen kohdentamisesta **suppeaan määrään painopisteitä** (ks. myös asiakokonaisuuteen ECO/230 kuuluva lausunto), koska koheesiopolitiikan resurssit eivät riitä kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden monenlaisten tarpeiden rahoittamiseen. ETSK:n mielestäkin koheesiopolitiikka voi tehostua, jos sen avulla tuetaan taloudellisilta, sosiaalisilta ja alueellisilta vaikutuksiltaan mittavia aineellisia ja aineettomia hankkeita.

6.8 Priorisointi ja rahoitettavien hankkeiden rajaaminen ovat kuitenkin erittäin vaikeasti ratkaistavia ongelmia, kun otetaan huomioon alue- ja jäsenvaltiotason viranomaisten lukuisat veetoimet sen puolesta, että toimittaisiin juuri päinvastoin.

6.9 Kuten ETSK on useaan otteeseen korostanut ⁽³⁾, **kumppanuus** voi tarjota aitoa lisäarvoa tässä suhteessa. Siksi komitea suhtautuu myönteisesti komission suositukseen sikäli kuin ei ole kyse ainoastaan julkisen sektorin kumppanuudesta vaan erityisesti talous- ja yhteiskuntaelämän sekä kansalaisyhteiskunnan kumppanuudesta, jonka yhteydessä asianomaisilla työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan edustajilla on konkreettiset osallistumismahdollisuudet kaikissa vaiheissa ja kaikilla tasoilla sekä äänioikeus. Olisi myös aiheellista tarjota osapuolille rahoitusta teknistä apua varten.

6.10 ETSK on samaa mieltä tarpeesta uudistaa **täydentävyys- ja yhteisrahoitusperiaatteita**. Niitä aiotaan uudistaa niin, että molemmat voidaan yhdistää osarahoitusosuuksien eriyttämiseen, jota tarvitaan, "jotta [osuuksissa] otettaisiin paremmin huomioon kehitystaso, EU:n lisäarvo, toimityypit ja tuensaajat".

⁽³⁾ Ks. ETSK lausunnot seuraavista aiheista: "Koheesiopolitiikan strategioita ja ohjelmia ohjelmakaudella 2007–2013 koskevien neuvottelujen tulokset", EUVL C 228, 22.9.2009, s. 141; "Ohjelmakauden 2007–2013 hyviin käytäntöihin perustuvan tehokkaan hallinnointikumppanuuden edistäminen koheesiopolitiikan ohjelmissa", EUVL C 44, 11.2.2011, s. 1; "Aluepolitiikan panos Eurooppa 2020 -strategian mukaisessa älykkäässä kasvussa".

6.11 Niin ikään kannatettava on ehdotus **kolmannen alueluokan** perustamisesta. Tähän luokkaan kuuluisivat alueet, jotka nykyisen taloustilanteensa perusteella ylittävät 75 prosentin tason EU:n keskiarvosta mutta jäävät kuitenkin 100 prosentin (90 prosentin) tason alapuolelle. Ehdotus on kannatettava, sillä se voisi yksinkertaistaa yhteisrahoitusperiaatteen todentamista ja täytäntöönpanoa, koska resursseja voitaisiin käyttää – vaikkakin vähäisemmässä määrin – kaikilla alueilla.

6.12 Olisi aiheellista määritellä paremmin, minkätyyppisiin toimiin täydentävyysperiaatteen mukaan vaaditaan kansallista rahoitusta, ja eritellä sen myötävaikutus lisäarvoon, työllisyysvaihtuksiin ja kasvun vauhdittamiseen. Painopisteiden ja jäsenvaltioissa rahoitettavien toimien karsiminen oletettavasti helpottaisi ja samalla sujuvoittaisi täydentävyysperiaatteen soveltamista.

6.13 Yhteisrahoitusperiaatteen puitteissa voitaisiin tarjota erilaisia osarahoitusosuuksia: pienempiä, jos alue poikkeaa EU:n keskiarvosta enemmän, jolloin tavoitteena olisi selvästi helpottaa erityisten aluekehitystoimien rahoittamista, ja suurempia alueille, jotka ovat lähempänä keskiarvoa.

6.14 Kolmantena laajana tavoitteena on **yksinkertaistaa yhteisten ohjelmien hallintomenettelyjä**. Tätä puoltavat yksimielisesti kaikki jäsenvaltiot. Lisäksi ETSK on lausunnoissaan aina suosittanut yksinkertaistamista koheesiopoliittisten ohjelmien toteutuksen helpottamiseksi. Tässä tavoitteessa otetaan huomioon jäsenvaltioissa ja alueilla sovellettavien hallinto-, kirjanpito- yms. sääntöjen suuri kirjo sekä se, että myös alituiset muutokset – varsinkin limittyessään – luovat esteitä ja aiheuttavat viivästyksiä.

6.15 ETSK pitää ehdotusta, jonka mukaan kaikkien ohjelmia hallinnoivien viranomaisten pitäisi esittää EU:n osarahoittamista menoista vuosittain selvitys (riippumattomine tarkastuslausuntoineen), täysin epäasianmukaisena ja hankalana toteuttaa, kun otetaan huomioon EU:n tarjouskilpailuihin perustuvien hankintasopimusmenettelyjen toteuttamistapa ja nykyinen kesto.

6.16 Jos sitä vastoin pyrkimyksenä on "vahvistaa" etenkin suurimmissa vaikeuksissa olevien ja/tai toteutuksessa eniten jäljessä olevien jäsenvaltioiden ja alueiden viranomaisten vastuuta, tulosten tarkistaminen voitaisiin antaa riippumattomien, akkreditoitujen EU-tason elinten tehtäväksi, kun on kulunut vähintään kaksi vuotta ohjelmakauden alusta. Mikäli ilmenee hallintovastuuseen liittyviä seikkoja tai tulokset jäävät odotettua merkittävästi heikommiksi, komissio voisi päättää ilmenneen sääntöjenvastaisuuden vakavuuden perusteella joko sulkea ohjelman, keskeyttää maksatukset tai vaatia palauttamaan jo maksetut rahausumat.

6.17 Jäsenvaltioiden ja alueiden viranomaisten on osoitettava kykynsä suunnitella ja hallinnoida osarahoitettavia menoja tehokkaasti. Sen sijaan, että tehostettaisiin menokausien tarkastusta (vaatimalla vuotuisia selvityksiä), tähän tavoitteeseen voidaan päästä tarkastamalla, että toteuttavien tai toteutettujen investointien laatu varmistetaan, että toimien toteutusajataulua noudatetaan ja että sovelletaan tehokkaita arviointi- ja valvontamenettelyjä.

6.18 Lisäksi ETSK kannattaa erityisesti seuraavia merkittäviä innovaatioita:

- Kehitetään uusia rahoitusjärjestelyvälineitä, joita voidaan laajentaa ja levittää aloille, joilla niitä ei vielä sovelleta (mm. kaupunkiliikenne, tutkimus ja kehittäminen, energia ja ympäristö, televiestintä).
- Otetaan käyttöön uusia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmuotoja.
- Tarkistetaan kunkin rakennerahaston strategioita aloittaen ESR:stä ja sen potentiaalisesta osuudesta Euroopan työllisyysstrategian täytäntöönpanossa.
- Kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota taajama-alueisiin.
- Ryhdytään edistämään kannustimien avulla sellaisia uudistuksia, jotka auttavat jäsenvaltioita ja alueita tehostamaan EU:lta saatavien varojen käyttöä.
- Varataan koheesiopolitiikan budjettiin määräraha, joka annetaan niille alueille, jotka ovat pystyneet parhaiten saavuttamaan EU:n strategiassa asetetut tavoitteet.

6.18.1 ETSK katsoo, että kullekin näistä innovaatioista tulee määritellä tarkat tavoitteet, arvioida käytettävissä olevat resurssit sekä määritellä yksityiskohtaiset toteuttamistavat ja -aikataulu.

6.18.2 Näiden ehdotusten johdonmukaisuus ja kestävyys tulee tarkastaa huolellisesti politiikan uudistukselle asetettujen neljän päätavoitteen valossa sekä sen perusteella, miten hyvin ne ovat käytännössä sovellettavissa alueilla ja seuduilla, jotka ovat vielä hyvin kaukana EU:n keskiarvoista talouskehityksessä, tuotannon tehokkuudessa, sosiaalisessa osallistamisessa ja elämänlaadussa.

6.19 Komissio ehdottaa jälleen, että uusissa rahoitusnäkymissä sovelletaan kriteeriä, jonka mukaan BKT:n on oltava alle 75 prosenttia asukaskohtaisen ostovoimakorjatun BKT:n keskiarvosta, määriteltäessä alueiden tukikelpoisuutta lähentymiskriteeriä noudattaen. ETSK ehdottaa puolestaan, että harkitaan mahdollisuutta ottaa käyttöön muita muuttujia, jotka edustavat paremmin EU:n yksittäisten alueiden objektiivisia olosuhteita.

7. EU:n talousarvio, koheesiopolitiikka ja Eurooppa 2020 -strategia

7.1 Vuoden 2013 jälkeisten talousarvioiden näkymät eivät toden totta ole rohkaisevia. Vuoden 2010 lopussa pidetty huipukokous ei jättänyt sijaa epäilyksille. Eräät valtiot (ehkä vain muutamat) keksivät kriisistä johtuvien säästötarpeiden varjolla perusteluja budjetin jäädyttämiseksi tai kasvun pitämiseksi vain symbolisella tasolla. Ne eivät ota huomioon, että koheesiopolitiikkaan käytetään alle 1 prosentti BKT:sta, kun taas eräät jäsenvaltiot ovat käyttäneet pankkien pelastamiseen noin 24 prosenttia BKT:sta!

7.2 ETSK pitää merkittävänä 2020-strategiaa, johon unioni näyttää haluavan keskittää kaikki voimavaransa. Ilman asianmukaista suoraa rahoitusta strategia saattaa kuitenkin epäonnistua. Rahoitus olisi hoidettava euro-obligaatioiden avulla. Lisäksi heikoimmassa asemassa olevilla koheesioalueilla olisi oltava niiden oman erityistilanteen mukaista joustovaraa näiden kahden toiminta-alan integroimiseksi.

7.3 Integroimista voi edistää yhä parempi tietoisuus alueiden tarpeista ja painopisteistä. Ne voidaan omaksua Eurooppa 2020 -strategian puitteissa temaattisen keskittämisen tavoitteen saavuttamiseksi.

8. Koheesiopolitiikan tulevaisuus vuoden 2013 jälkeen: strategiset kysymykset

8.1 Komission esittämät, 2020-strategian tavoitteisiin nivoutuvat ehdotukset koheesiopolitiikan tulevaisuudesta seuraavalla ohjelmakaudella enteilevät hyvää, ja ETSK pitää niitä – kuten edellä todetaan – suurelta osin kannatettavina, sikäli kuin tavoitteena on tehostaa tätä EU:n tärkeimpiin taloudellisten resurssien uudelleenjaon välineisiin kuuluvaa politiikkaa. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin eräiden strategisten ja perustavien ennakkoehtojen täyttymistä edellä jo mainittujen lisäksi.

8.2 Ensimmäinen ehto: ETSK katsoo, että komissiolta ja jäsenvaltioilta edellytettävät toimet voivat johtaa konkreettisiin tuloksiin, jos hanke nivotaan osaksi **yleisempää EU:n talouden ohjausjärjestelmän rakenteen tarkistusta** ja niiden tavoitteiden tarkistusta, joita EU aikoo ajaa sekä unionitasolla että kansainvälisesti. Tarkistusta tarvitaan kriisin ja valtionvelkoihin kohdistuneiden hyökkäysten johdosta entistä kipeämmin, sillä EU:n on nyt modernisoitava myös rahapolitiikkaansa, joka on tähän mennessä mitoitettu EU:n rikkaimpien alueiden tarpeiden mukaan (vakaus) ja heikommin kehittyneiden, kasvua tarvitsevien alueiden kustannuksella (kasvu).

8.3 Toinen ehto koskee yhtä koheesiopolitiikan tarkistus-hankkeen keskeistä näkökohtaa: tulee käynnistää **eri rakennerahastojen välinen toiminnallinen ja strateginen koordinaatio**, jota ei nykyisin ole käytännössä lainkaan. Alueitasolla toteutettavien toimien valinnan ja rahoituksen tulisikin tapahtua sellaisen vuoropuhelun ja työskentelymenetelmien puitteissa, jotka on kehitetty paitsi jäsenvaltioiden (kumppanuussopimukset) ja työmarkkinaosapuolten kanssa myös viideltä rakennerahastolta saatavan teknisen tuen ja resurssien avulla. Lopputuloksena olisi oltava, että eri rahastoja koordinoi ja hallinnoi yksi **yhteisviranomaisen**.

8.4 Kolmantena ehtona on **koordinoinnin** järjestäminen ja synergiavaikutusten aikaansaaminen koheesiopoliittisten toimien ja koheesiopoliittikkaan kytkeytyvien **muiden politiikkojen** (mm. alakohtaiset ympäristö- ja energiapolitiikat, tutkimus- ja innovaatiopolitiikat, työllisyyspolitiikat) välillä sekä EU:n muiden rahoitusvälineiden kanssa (mm. EIP sekä innovaatioon, infraruktuuriverkkoihin ja televiestintätekniikan kehittämiseen ohjattava rahoitus). Koheesiopoliitikasta on tehtävä laaja-alaisempi väline, jonka avulla edistetään alueiden ja seutujen kokonaiskehitystä ja saadaan liikkeelle monenlaisia alakohtaisia toimia ja rahoitushankkeita myös yksityiseltä sektorilta alueen omien vaatimusten mukaisesti.

8.5 Neljäntenä ehtona on, että EU:n talouden ohjausjärjestelmää koskevan uuden lähestymistavan puitteissa voidaan kehittää **tiiviimmän yhteistyön** muotoja yhteisten tavoitteiden edistämiseksi tietyllä alalla, makroalueella tai kehitettäessä jäsenvaltioiden erittäin merkittävänä pitämää toimintaa. Tätä perussopimuksiin pohjautuvaa välinettä on käytetty ja hyödynnetty toistaiseksi kovin vähän. Sen avulla voitaisiin helpottaa päätöksentekoa ja yltää yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden keskinäisten yhteisvaikutusten ja mittakaavaetujen ansiosta parempiin tuloksiin paljon lyhyemmässä ajassa.

8.6 Viides ehto liittyy niin ikään koordinointiin: on käynnistettävä ripeästi – ennen koheesiopoliittikan uuden ohjelmakauden alkua – **toimielinten** (komission, Euroopan parlamentin, neuvoston sekä neuvoo-antavien elinten ETSK:n ja AK:n ja sosioekonomisten kumppanien) **välinen koordinointi**, jotta helpotettaisiin unionin toimielinten välisten neuvottelujen ja keskustelujen käymistä koheesiopoliittikan tulevaisuudesta ennen lopullisten ehdotusten laatimista toimivaltaisten elinten hyväksyttäväksi. Tällaisen koordinoinnin tulee jatkua myös ohjelmia toteutettaessa ja tuloksia arvioitaessa.

8.7 ETSK kannattaa yhteisöaloiteohjelmien (uudelleen)käytön ottoa rakennepoliittikkien 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.

8.8 ETSK toivoo kuitenkin, että komissio esittäisi viidennen kertomuksen päätelmien myötä jo käynnistettyjen toimien perusteella vielä kunnianhimoisempia tulevaa uudistusta koskevia ehdotuksia, jotka merkitsisivät todellista muutosta aiempaan nähden.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON