

I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN 505. TÄYSISTUNTO 18. JA 19. HELMIKUUTA 2015

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus makroaluestrategioiden Euroopan laajuisesta kartoittamisesta”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2015/C 251/01)

Esittelijä: Etele BARÁTH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 27. helmikuuta 2014 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Ehdotus makroaluestrategioiden Euroopan laajuisesta kartoittamisesta”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 3. helmikuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. helmikuuta 2015 pitämässään 505. täysistunnossa (helmikuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 166 ääntä puolesta ja 1 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

Johdanto

Unionin tähän mennessä esittämät ratkaisut rahoituskriisistä alkaneeseen yleiseen kriisiin ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Useissa analyyseissa korostetaan päätösten liiallista kohdentamista rahoitussektoriin ja EU:n päätöksentekomekanismin äärimmäistä hierarkkisuutta, jotka estävät sosiaalisten jännitteiden purkamiseen tarvittavien toimien hyväksymisen. Havaittavissa on myös huomattava ero yhtäältä EU:n kehittämiseen pitkällä aikavälillä tähtäävien Eurooppa 2020 -strategian toimintasuunnitelmien ja tavoitteiden ja toisaalta käytettävissä olevien resurssien välillä. Tällä hetkellä on ensisijaisen tärkeää johdonmukaistaa talouspoliittisia toimenpiteitä.

Vaikka tietyt Keski- ja Itä-Euroopan maat ovatkin kuroneet umpeen viipeensä, toisten jäsenvaltioiden välinen kuilu on syventynyt. Se näkyy sekä taloudellisessa kokonaistuotannossa että tuloissa ja elintasossa. Tietyt alueelliset erityispiirteet ovat vahvistaneet tätä ilmiötä, mistä syystä joillakin alueilla on jo ilmennyt sietämättömiä jännitteitä.

Sekä kriisistä ulospääsyyn tarvittava sosiaalipolitiikan kehitys että koheesiopolitiikan tavoitteet ja uudistetut ohjelmat edellyttävät keskittymistä EU:n politiikkojen alueelliseen ulottuvuuteen.

Uusi Euroopan komissio tunnusti tämän tarpeen käynnistäessään ”Uusi alkua” -ohjelman, jolla edistetään talouskasvua, työpaikkojen luomista ja elinolojen parantamista. Euroopan komission ohjelma merkitsee samalla sekä uusia mahdollisuuksia mutta myös uudenlaisia vastuita, jotka koskevat paitsi investointi- ja kehittämisrahastojen huomattavaa lisäystä vuosiksi 2015–2017 ja oikeudellisten ja organisatoristen esteiden poistamista myös makroaluestrategioita. Työohjelmassa määritetyt 10 painopistettä vahvistavat suoraan tai välillisesti Euroopan makroalueiden keskinäistä yhteyttä ja niiden yhteistä kehittämistä, mikä edistää myös makroaluepolitiikan uuden roolin sekä strategioiden aseman ja toteutettavuuden uudelleenmäärittelyä.

Uudenlainen hallintokäytäntö, jonka keskiössä olisivat kehittäminen ja korostunut hajauttaminen, johon talouselämän ja työmarkkinoiden osapuolet osallistuisivat aiempaa järjestelmällisemmin ja jossa otettaisiin huomioon myös makroaluestrategiat, voisi merkittävästi auttaa elvyttämään kasvua ja parantamaan investointien tehokkuutta ja tuloksellisuutta⁽¹⁾.

Uuden hallintotavan ansiosta makroaluestrategiat voivat toimia erinomaisena välineenä, jonka avulla nopeutetaan kehittämistä, lujitetaan alueellista yhteenkuuluvuutta, edistetään Eurooppa 2020 -strategian toimeenpanoa ja samalla suojellaan ympäristöä, mikä on vähintään yhtä tärkeää. Kehitys ei enää pysähdy ”kolmeen kieltoon”: monivuotinen rahoituskehys 2014–2020 avaa taloudellisia toteuttamismahdollisuuksia, yhteisessä strategiakehyksessä määritetään säännöt ja käytännössä on kehitetty pieni täytäntöönpanomekanismi.

ETSK käsittelee tässä oma-aloitteisessa lausunnossa täysistunnossa syksyllä 2013 sovitun mukaisesti makroaluestrategioiden vaikutusta Euroopassa erityisesti kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta. Samalla ehdotetaan keinoja integroida nämä strategiat EU:n kehityspolitiikkaan.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Makroaluestrategioiden tilaa ja niitä koskevia näkemyksiä ja ehdotuksia tutkittuaan⁽²⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on päätenyt siihen, että saatujen tulosten perusteella on selvästikin tarpeen kehittää makroaluestrategioita unionin tasolla. Makroalueiden tavoitteena on jakamisen sijaan yhdistää.

1.2 ETSK suositaa Eurooppa-neuvostolle, että se puoltaa makroaluepolitiikan sisällyttämistä unionin hallinto-rakenteeseen ja kehottaa laatimaan kaikkialla EU:n alueella voimassa olevia suuntaviivoja taloudellista ja sosiaalista kehitystä palvelevan makroalueellisen kehittämisstrategian valmistelemiseksi.

1.3 ETSK uskoo, että makroaluestrategioilla voi olla yhä merkittävämpi rooli unionin tulevaisuuden kannalta. Olemassa olevat makroalueelliset ohjelmat

- ovat auttaneet hahmottelemaan unioniin uutta poliittista välitasoa, jollaista ei nykyisin ole mutta joka voisi lähentää vastakkaisia liittovaltio- ja kansallisvaltionäkemyksiä toisiinsa
- ovat horisontaaliseen yhteistyöhön perustuvina hallintovälineinä tarjonneet ratkaisun liialliseen hierarkkisuuteen ja byrokratiaan
- ovat järjestelmällisesti pyrkinet ottamaan kansalaistahot ja etenkin talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet mukaan strategioiden laatimisprosessiin ja täytäntöönpanoon.

1.4 Makroaluestrategiat voivat auttaa parantamaan taloudellista kilpailukykyä, nostamaan bkt:tä toivotusti ja lisäksi tuottamaan nykyistä enemmän eurooppalaista lisäarvoa. Asianmukaiseen tietokantaan, kumppanuusperiaatteen tosiasialliseen soveltamiseen ja kokemuspohjaiseen vertailevaan analyysiin perustuvan seurannan ansiosta nämä strategiat ovat osoittautuneet tehokkaaksi poliittiseksi välineeksi. Näin ollen voidaan todeta seuraavaa:

1.4.1 Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä voitaisiin varmistaa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden toteutumisen parempi erottuvuus alueellisella tasolla.

1.4.2 Eurooppa 2020 -strategian yleisten ja erityisten tavoitteiden ja tulosten väliarvioinnissa olisi tehokkuuden nimessä mahdollista ottaa huomioon eri kumppanuussopimuksiin sisältyvät ympäristöä, kaupunkikehitystä ja kehittämistä koskevat makroalueellisen yhteistyön näkökohdat.

1.4.3 Toimenpideohjelmiin kirjattujen suunniteltujen toimien makroalueellisen yhteyden vahvistaminen kaudeksi 2014–2020 määritettyjen koheesiopolitiikan 11 strategisen tavoitteen pohjalta voi taata niiden lisäarvon, tehokkuuden ja vaikuttavuuden unionitasolla.

⁽¹⁾ Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle makroaluestrategioiden hallintotavasta, COM(2014) 284 final

⁽²⁾ Recent and Upcoming EESC Opinions on Macro-regional Areas and Strategies, and Related Horizontal Matters – Key Points

1.4.4 Kaupunkeja koskevassa toimintaohjelmassa päätettyjen ja EU:n taajamaverkkoon liittyvien alueyhteistyöohjelmien makroalueellisuus voi edistää sosiokulttuurista integraatiota ja sosiaalisten tarpeiden tyydyttämiseen tarvittavien olosuhteiden kehittymistä.

1.4.5 Luodaan uusi makroalueellinen ympäristönsuojelun ja resurssien kestävä hyödyntämisen väline.

1.5 ETSK kehottaa vahvistamaan unionitason hallintorakennetta siten, että kansalaisyhteiskunta sekä kaupunkiyhteisöt ja paikallis- ja alueyhteisöt otetaan mukaan kaikkiin päätöksenteon vaiheisiin 28 valtion edustajista koostuvan, makroaluehallinnosta vastaavan korkean tason koordinoitiryhmän rinnalle.

2. Keskustelu

2.1 Kokemus osoittaa ja komission analyysit vahvistavat, että makroaluestrategioihin sisältyy eurooppalaista lisäarvoa seuraavissa asioissa:

- eurooppalaisen ja alueellisen identiteetin vahvistaminen
- eurooppalaisten strategioiden suunnittelu ja täytäntöönpano
- resurssien koordinoitu hyödyntäminen.

2.2 Makroaluestrategiat sisältävät uusia välineitä, jotka vastaavat kiireelliseen tarpeeseen, kun otetaan huomioon seuraavat seikat:

- Kriisiin tarjotut vastaukset ovat yksinkertaisia, ja on siis löydettävä tasapaino erilaisten alueellisten ja sosiaalisten näkökohtien välillä.
- Euroopan parlamentin vaalit osoittivat, että Euroopan unionin suhteet kansalaisyhteiskuntaan eivät aina ole tarkoituksenmukaiset.
- EU:n toimielinrakennetta on uudistettava (esimerkiksi sen demokratiakehitys ja hajauttaminen, horisontaalisten rakenteiden vahvistaminen, menettelytapojen tehokkuus ja vaikuttavuus sekä yhteiskunnallis-taloudellinen kumppanuus).

2.3 Makroaluestrategiat ovat ajankohtaisia seuraavista syistä:

- Vaalien jälkeen muodostettu uusi komissio on määrittänyt uusia painopisteitä, ja sen tärkeimmät tavoitteet, etenkin työpaikkojen luominen, kasvun lujittaminen ja yritysten kaavailemien investointien tehokkuus, riippuvat suurelta osin alueellisesta sopeutumiskyvystä.
- Eurooppa 2020 -strategian väliarviointia valmistellaan, ja tarkistettu direktiivit on tarkoitus hyväksyä vuonna 2015. Kyse on etenkin makroalueellisen lähestymistavan lujittamisesta.
- On ilmennyt, että jo hyväksytyissä ja parhaillaan täytäntöön pantavissa (Tonavan ja Itämeren alueen) makroaluestrategioissa on löydetty uusia resursseja sekä hallinnon että eurooppalaisen lisäarvon kannalta. Tämä koskee etenkin (meri)ympäristön suojelua ja katastrofien ehkäisemistä (tulvasuojelu) sekä taloudellista yhteistyötä matkailun alalla ja innovaatioaltilta aloilla.
- Komission aloitteet (Adrianmeri ja Alpit) ulottuvat maantieteellisesti yhä laajemmalle, ja niissä korostetaan jäsenvaltioiden ja alueiden tarvetta suunnitella makroalueellisia siteitä (kiinnittäen erityistä huomiota kolmansien maiden osallistumiseen yhteistyöhön).
- Sosioekonomisten toimijoiden esiin nostamat makroalueyhteistyön mahdollisuudet (Välimeren alue ja Atlantin rannikko) todistavat huomattavasta kehityksestä myös politiikan alalla, mikä on myös tarjonnut mahdollisuuden edistää huomattavasti meristrategioiden ja maa-alueita koskevien politiikkojen koordinoitua.
- Makroalueiden historiallinen yhteistyö vahvistuu suurten rajanylittävien ja lineaaristen infrastruktuurien myötä, erityisesti Verkkojen Eurooppa -välineen avulla kehitettyjen makroalueellisten akselien ansiosta.

— Makroalueyhteistyön esittämisestä on tullut pakollinen osa ohjelmakauden 2014–2020 kumppanuussopimuksia.

2.4 Luonteeltaan kehityssuuntautuneet makroaluestrategiat voivat vaikuttaa merkittävästi unionin kehittämissuunnitelmien lujittamiseen ja täytäntöönpanoon. Tämä koskee erityisesti ruohonjuuritasolta nousevia aloitteita. Keskeiset mahdolliset toimialat (tehtävät) ovat seuraavat:

- pk-yritysten taloudellinen toiminta
- tutkimus, koulutus, kieltenopetus, kulttuuri- ja terveysalan yhteistyö
- yhteistyö energian, ympäristönsuojelun, logistiikan ja julkisten palvelujen (vesi-, jätevesi- ja jätehuolto) aloilla
- viranomaisten, alueellisten toimielinten ja paikallis- ja alueyhteisöjen yhteinen suunnittelu
- yhteistyö turvallisuus- ja muuttoliikeasioissa
- markkinakilpailun tehostaminen käytännössä (konkreettinen yhteistyö työmarkkinoilla: pk-yritysten tukeminen tai kehittämisrahastojen luominen)
- tilastoalan yhteistyö.

Nämä ovat suurelta osin aloja, joilla pääasiassa ruohonjuuritasolta nousevat integraatiota edistävät aloitteet ovat oikeutettuja, sillä EU:n toimielinten suora sääntelyrooli on niillä marginaalinen.

2.5 Makroaluestrategioihin osallistuvien tahojen tulee tehdä yhteistyötä toimijoina, joilla on maidensa hallitusten myöntämää horisontaalista toimivaltaa.

2.6 Makroalueellisesta lähestymistavasta näkökulmineen ja hallintovälineineen avautuu väyliä unionin uudistamiseen:

- Poliittisella ja strategisella hallinnoinnilla sovitaan yhteen eritasoisten toimijoiden osallistuminen siten, ettei uusia suuria instituutioita tarvitse perustaa.
- Eritasoiset politiikat ja ohjelmat (unionin ja jäsenvaltioiden toteuttamat ja alueyhteistyöhön liittyvät sekä assosioituneiden maiden ja ehdokasmaiden politiikat ja ohjelmat, alakohtaiset välineet, rahoitusvälineet jne.) pystytään integroimaan.
- Sovitetaan yhteen poliittiset ja strategiset välineet ja rahoitusvälineet tehokkaan ja vaikuttavan täytäntöönpanon varmistamiseksi.
- Suositetaan alueellisten rajojen poistamista alueellisten hallinto-organisaatioiden ja eri toimialojen väliltä.
- Varmistetaan demokratian omavastuullisuuden käsitteen yksiselitteinen tulkinta koko valmistelu- ja täytäntöönpanoprosessin aikana.

2.7 Onnistuminen edellyttää makroaluehallinnolta

- kykyä strategiseen suunnitteluun
- luotettavaa aluekohtaista tietokantaa ja analysointikapasiteettia
- tarkoituksenmukaista toimeenpanoelintä

- laaja-alaista valvontajärjestelmää, jota käytetään sekä suunnittelussa että täytäntöönpanossa
- tarkoituksenmukaisia viestintävälineitä
- tarvittavaa sopeutumiskykyä
- valvonnan kannalta ehdottomasti läpinäkyviä toimintoja.

2.8 Makroaluestrategioiden määritelmän mukaan makroalue on alue, jolla

- on samankaltaisia yhteisiä maantieteellisistä, taloudellisia ja kulttuurisia piirteitä
- on samat haasteet ja mahdollisuudet
- erilaiset toimijat tekevät tiivistä yhteistyötä soveltamalla yhteen resurssinsa edistääkseen alueellista yhteenkuuluvuutta.

2.9 Nykyisessä unionin käytännössä tätä määritelmää vastaa kaksi makroalueyyppiä. Molemmille on tunnusomaista, että niihin voidaan ottaa osanottajia kolmansista maista:

- lineaariset makroalueet, jotka ovat pääosiltaan sidoksissa suuriin infrastruktuureihin, kuten Tonavan alueella tai liikennekäytävien varrella sijaitsevat alueet
- makroalueet, jotka kattavat suuren alueen, kuten Itämeren, Adrianmeren, Alppien alueet, Välimeren alueen tai Atlantin rannikon.

2.10 Euroopan unionin perustamisen myötä Euroopan historiallisista rajoista on tullut toiminnallisesti katsottuna virtuaalisia. Makroalueellinen näkökulma auttaa piirtämään uusia toiminnallisia rajoja Euroopan kartalle. Makroalueellisiin järjestelmiin pohjautuvat tiiviin tai tiivistettävän avoimen yhteistyön mekanismit heijastavat jo 2000-luvun politiikkaa: demokraattisessa Euroopassa suositaan yhteistyötä, joka uudistuu kohti taloutta ja osallistavaa yhteiskuntaa edistävää ja ympäristöä pysyvästi suojelevaa mallia.

3. Yleisiä huomioita ja ehdotuksia makroaluestrategioiden roolin laaventamiseksi

3.1 Eurooppa 2020 -strategian ja talous- ja finanssipolitiikan ohjauksen uusien painopisteiden sekä bkt:tä täydentäviin indikaattoreihin perustuvan ajattelutavan välille on mahdollista löytää tasapaino, jos kavennetaan alueellisia eroja ja huolehditaan siitä, että tasapuolisessa kehittämisessä otetaan huomioon samalla sekä sosiaaliset tarpeet että ympäristönsuojelun asettamat ehdot.

3.2 Makroaluestrategiat auttavat parantamaan alueellista yhteenkuuluvuutta lujittamalla solidaarisuusmekanismeja. Myös kehittämisvälineet voidaan sovittaa paremmin yhteen siten, että otetaan huomioon alueelliset erityispiirteet.

3.3 Koordinoitua makroalueiden kehittämistä koskevat ehdotukset ja tiiviimmistä makroalueyhteistyöstä saatava taloudellinen hyöty auttavat houkuttelemaan enemmän investointeja sekä innovointiin että laajamittaiseen tuotanto- ja toimituskapasiteettiin.

3.4 Globalisaatiokriisin seurauksia voidaan lieventää huomattavasti hyödyntämällä resursseja ja tasoittamalla eritasoisesti kehittyneiden alueiden välisiä eroja makroalueiden institutionaalisiin ja taloudellisiin verkoihin ja siteihin. Tässä yrityksessä metropolialueet ja muut elinvoimaiset kehittyneet kaupunkialueet voivat olla ensisijaisessa asemassa.

3.5 Vaikka monikeskuksisilla, verkottuneilla metropolialueilla on paljon potentiaalia taloudelliseen toimintaan ja innovaatioihin ja niissä syntyy työpaikkoja, niissä voi myös piillä huomattavia ympäristöön kohdistuvia riskejä. Makroaluestrategioihin voidaan kompensoida kaupunkialueiden voimakkaasta tiivistymisestä seuraavia ilmastomuutokseen liittyviä riskejä ja suunnitella niiden vähentämistä.

3.6 Makroaluestrategioilla voidaan myös tukea pienten ja keskisuurten taajamien kokoon suhteutettua kehittämistä, auttaa lujittamaan taajamien välisiä siteitä ja siten vahvistaa paikallisia ja alueellisia arvoja.

3.7 Makroaluepolitiikka voi auttaa pienentämään alueellisia ja taloudellisia eroja sopeuttamalla Eurooppa 2020 -strategian painopisteinä olevat ohjelmat erilaisiin alueellisiin konteksteihin.

3.8 Makroaluestrategia voi olla tarkoituksenmukainen väline, jotta voidaan luoda tarvittava kriittinen massa kehitystä edistävien taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristönsuojelullisten valttien yhdistämiseksi, mikä voi olla erityisen tärkeää rajanylittävissä valtioiden välisissä ohjelmissa.

3.9 Ulottuvuutensa ansiosta makroaluestrategioiden avulla pystytään kehittämään yleishyödyllisiä palveluita oikeudenmukaisemmiksi ja edullisemmiksi ja edistämään tiedon ja osaamisen saatavuutta sekä liikkuvuuden edellytyksiä.

Bryssel 18. helmikuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE
