

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Työmarkkinoilla esiintyvän syrjinnän ja eriarvoisuuden torjumiseen tähtäävien uusien keinojen edistäminen kansainvälisen yhteistyön avulla — ohjeita Equal-yhteisöaloitteen toista hakukierrosta varten — ”Hyvien ideoiden vapaa liikkuvuus”

(KOM(2003) 840 lopullinen)

(2004/C 241/09)

Komissio päätti 5. tammikuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. toukokuuta 2004. Esittelijä oli Sukhdev Sharma.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 2.—3. kesäkuuta 2004 pitämässään 409. täysistunnossa (kesäkuun 2. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon, äänin 185 puolesta, 1 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1 Komission tiedonannon sisältö

1.1 Komission tiedonannolla on kaksi päätehtävää. Ensiksi siinä kerrotaan Equal-aloitteen alkuvaiheen tuloksista ja esitellään lupaavia toimintatapoja, jotka jo nyt tarjoavat uusia keinoja työmarkkinoilla esiintyvän syrjinnän ja eriarvoisuuden torjumiseen (”Hyvien ideoiden vapaa liikkuvuus”). Toiseksi tiedonannossa luodaan puitteet Equalin toiselle kierrokselle: siinä vahvistetaan toiminnan periaatteet ja rakenteet ja esitetään ohjelman käytännön toteutus.

1.2 Toiminnan alkuvaiheessa Equal-aloitteen näkyvimpiä saavutuksia ovat olleet yhteistyökumppanuudet, joiden tarkoituksena on koota yhteen yhteistyön eri osapuolet kehittämään erityisissä kehittämiskumppanuuksissa integroitua tapaa lähestyä monitahoisia ongelmia.

1.3 Equalin rakenteeseen on otettu mukaan hyvän hallintotavan keskeisiä piirteitä: Equal-aloitteessa tarkastellaan laajalajaisia poliittisia kysymyksiä ja työskennellään yli institutionaalisten rajojen.

1.4 Equal-aloitteessa sovelletaan temaattista lähestymistapaa. Kuulemiskierroksen jälkeen jäsenvaltiot ovat sopineet, että aloitteen teemat säilytetään sellaisenaan myös toisella kierroksella.

1.5 Ensimmäistä kertaa — toisella kierroksella — Equal-aloitteessa otetaan huomioon EU:n laajentuminen. Tästä seuraa, että kaikkien teemojen yhteydessä pyritään hankkimaan tukea romaneille ja ihmiskaupan uhreille, sillä nämä haasteet käyvät yhä suuremmiksi.

1.6 Equal tarjoaa uusille jäsenvaltioille oivan tilaisuuden tehdä yhteistyötä nykyisten jäsenvaltioiden kanssa ja pyrkiä kartoittamaan turvapaikanhakijoiden sosiaaliseen ja ammatilliseen integrointiin liittyviä hyviä toimintatapoja.

1.7 Vaikka työ onkin edelleen käynnissä eikä validoituja tuloksia voida vielä esittää, vuonna 2001 käynnistynyt Equal-aloitteen ensimmäinen kierros on jo tuonut esiin lupaavia toimintatapoja syrjinnän ja eriarvoisuuden torjumiseksi muun muassa seuraavilla aihealueilla: vammaiskysymykset ja seksuaalinen suuntautuminen, työntekijöiden pysyminen työelämässä aiempaa pidempään, työttömien tai työelämän ulkopuolella olevien kannustaminen perustamaan yrityksiä, siirtolaisten panos työllisyyteen ja talouskasvuun, työmarkkinoiden sopeutumiskyvyn edistäminen ja elinikäisen oppimisen strategioiden perustekijät. Lupaavia toimintatapoja on löydetty myös kysymyksissä, jotka liittyvät toimialojen ja ammattien sukupuolisen eriytymisen torjuntaan, lasten- ja kodinhoidon jakamiseen, yritysten sosiaaliseen vastuuseen, syrjäytymisen torjuntaan uudelleenintegrointiin avulla sekä uusien ja entistä laadukkaampien työpaikkojen luomiseen osuus- ja yhteisötaloudessa.

1.8 Vaikka Equal-aloitteen teemarakenne pysyykin entisenlaisena, toisella kierroksella on vastattava unionin laajentumisen mukanaan tuomiin uusiin haasteisiin, joita ovat esim. romanien syrjintään ja ihmiskaupan uhreihin liittyvät kysymykset.

1.9 Jäsenvaltioiden yhteistyö on Equal-aloitteen keskeinen osa. Yhteistyö on sujunut hyvin, ja sitä tehdään useilla tasoilla: kehittämiskumppanien kesken ja temaattisissa verkostoissa.

1.10 Valtavirtaistaminen eli uusien ajatusten ja lähestymistapojen integroiminen politiikkaan ja käytäntöön on haastava tehtävä. Jotta Equal-aloitteesta saataisiin mahdollisimman paljon hyötyä, tuloksia on analysoitava, vertailtava ja levitettävä sen varmistamiseksi, että niitä voidaan hyödyntää jäsenvaltioissa ja koko unionissa.

1.11 Arviointi tapahtuu väliarvioinnin ja jatkuvan arvioinnin muodossa. Jäsenvaltiot toimittivat komissiolle joulukuussa 2003 väliarviointiraporttinsa, ja niiden perusteella on valmisteltu yhteisön tason arviointia. Equal-aloitteen EU:n laajuisen arvioinnin tekijät eivät ole ehdottaneet muutoksia aloitteen yleiseen rakenteeseen. Maakohtaisten arvioijien raporttien ja omien kenttätutkimustensa ja analyysiensä perusteella he ovat kuitenkin tuoneet esiin seikkoja, jotka saattavat rajoittaa Equal-aloitteen tehokkuutta, ja antaneet suosituksia tehokkuuden parantamiseksi. Väliarvioinnin jälkeen nykyiset jäsenvaltiot toimittavat edelleen vuosittaiset raportit.

2 Yleistä

2.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää tervetulleena kumppanuuden painottamista komission tiedonannossa (kohta 3) ja kannattaa sellaisten ryhmien kumppanuuden tukemista, jotka eivät aiemmin ole olleet yhteistyössä. Tämä on yksi Equal-aloitteen tärkeimmistä menestystekijöistä. Lisäksi hallinto- ja tukiprosessit on suunniteltava siten, että kumppanuustoimilla on ensisijainen asema.

2.2 Toiminnon 1 tavoite (kuvattu kohdan 3 neljännessä kappaleessa) on hyvin perusteltu. Kehittämistyön edistämiseen tähtäävien prosessien yksinkertaistaminen auttaa osaltaan ylläpitämään dynamiikkaa ja varmistamaan, että ohjelman menestys ei ole liian riippuvainen sen käynnistäneistä toiminnoista.

2.3 Equal-aloitteeseen osallistuvien kumppaneiden laaja kirjo ja heidän aktiivinen osallistumisensa kannustanee hyvän hallinnon kehittämiseen. Equalin periaatteissa ja rakenteissa "valtaistamisen" tai voimavaraistamisen (empowerment) kannustamisen tulisi olla keskeinen osa hyvää hallintoa, mutta komissio on jättänyt käyttämättä hyvän tilaisuuden tämän asian korostamiseksi kohdassa 3.1. Aloitteen avulla luotujen verkostojen toiminnan jatkuminen (kohdan 3.1 neljäs kappale) perustuu kaikkien osapuolten valtaistamiseen muiden sidosryhmien politiikkaan ja käytäntöön vaikuttamiseksi. Komitea pitää tervetulleena syrjintää suoraan kohtaavien ihmisten osallistamista koskevia keskusteluita, mutta tässä yhteydessä on todettava, että Equalin toteutus EU:n, jäsenvaltioiden, alueiden ja kuntien tasolla on usein hierarkkista ja voi lisätä byrokratiaa sekä vähentää vastuuntuntoa, ellei näitä ongelmia tunnusteta ja vältetä. Erityisesti rahoituksen valvonnalla on usein vaikutuksia valtaistamiseen.

2.4 Komitea pitää tervetulleena, että tiedonannossa käsitellään Euroopan työllisyysstrategiaa, sosiaalista osallisuutta edistävää prosessia, perustamissopimusta, Euroopan pakolaisra-

hastoa ja muita politiikan välineitä, koska se tarjoaa Equal-aloitteelle kontekstin ja antaa sellaisille ryhmille, jotka eivät tavallisesti osallistu EU:n politiikan luomiseen, erinomaisen mahdollisuuden ymmärtää kyseistä politiikkaa ja saada siihen yhteys. Näiden ryhmien tarkempaa tutustumista aiheeseen voitaisiin kannustaa painetun lisämateriaalin avulla. Syrjintä ja eriarvoisuus ovat syrjäytymisen päätekijöitä, mutta "muutoksen byrokratian" tuntemus on tärkeää, jotta sellaiset ryhmät ja yksilöt, joilla ei ole kokemusta politiikkaan vaikuttamisesta, voivat ottaa Equal-aloitteen huomioon toiminnassaan. Nämä suuntaviivat voivat joillekin ryhmille muodostaa ensimmäisen kosketuskohdan asiaan.

2.5 Innovaatioiden asettamista yhdeksi Equal-aloitteen painopisteeksi (kohta 5) käsitellään politiikan toteuttamisessa käytettävien uusien lähestymistapojen yhteydessä. Innovaatioita koskevissa Equalin ohjeissa (kohta 11.4, 17) käsitellään lisäksi uusia politiikan kehittämisprosesseja. Tässä ei tulisi unohtaa kehittämiskumppanuuksien mahdollisuuksia valtaistamisen ja hyvän hallinnon edistämiseksi sekä politiikan kehittämisessä että sen toteuttamisessa.

2.6 Vahvistamalla valtavirtaistamistoimia tunnustetaan niiden merkitys. Kun "välittäjille" annetaan mahdollisuus uusien hankkeiden luomiseen, tämä voi johtaa innovaatioiden lisääntymiseen. On tärkeää huomata, että kehittämiskumppanuuden puitteissa innovaatioprosessiin osallistuvat toimijat eivät välttämättä ole parhaiten soveltuvia tahoja tulosten valtavirtaistamiseksi.

2.7 Arviointiprosessin tuloksena suositellaan keskittymistä työllisyyden ylläpitämiseen, työn laatuun ja suoraan työpaikkojen luomiseen. Pk-yrityksissä työskentelevien houkutteleva osallistumaan sellaisiin toimiin kuin elinikäinen oppiminen ja 30—50-vuotiaiden urasuunnittelu saattaa vaatia innovatiivisia keinoja. On tärkeää toimia yhdessä verkottuneiden järjestöjen (kuten ammattiliittojen) kanssa ja hallita byrokratiaa siten, että mahdollisimman suuri osa paperityöstä tehdään keskitetysti.

2.8 Equal-aloitteen byrokratiaan liittyvät haasteet pk-yrityksille ja kansalaisjärjestöille on tunnustettu, mutta samat haasteet koskevat myös paikallisviranomaisia. Uusissa jäsenvaltioissa ilmenee jo huolta rakennerahastojen hallinnosta. Paikallisviranomaisten hallinnolliset ongelmat siirtyvät helposti kumppaneina toimiville pk-yrityksille ja kansalaisjärjestöille ja saattavat vähentää niiden osallistumishalukkuutta. Oikeiden ratkaisujen löytäminen pk-yrityksille ja kansalaisjärjestöille hyödyttäne kaikkiä järjestelmään osallistuvia organisaatioita.

2.9 Aloitteen ajoitus on hyvä EU:n politiikan ja strategian kehittämistä koskevaa tiedottamista ajatellen. Lissabonin prosessin väliarviointi tehdään heinäkuussa 2005, ja EU:n työllisyysstrategia on sen keskeinen osa. Heinäkuussa 2004 on myös tarkoitus esittää uusia rakennerahastoja, ja Euroopan komission laatima koheesio kertomus tarjoaa myös mahdollisuuden Equal-aloitteen tulosten valtavirtaistamiseksi.

3 Erityistä

3.1 Komitea hyväksyy Equal-aloitteen perusajatukset. Erityiset huomautukset koskevat siis lähinnä ohjelman mekanismeja.

3.2 Equalin ensimmäisellä kierroksella siirtyminen kumppanuuksien rakentamisesta (toiminto 1) kehitysvaiheeseen (toiminto 2) aiheutti eräiden ohjelmien kohdalla dynamiikan menetystä. Komissio ehdottaa nyt uutta "vahvistusvaihetta", jolla vähennetään toiminnon 2 hyväksymiseen liittyviä hallinto-toimia ja varmistetaan, että menot pysyvät tukikelpoisina koko siirtymävaiheen ajan.

3.3 Siirtymisessä toiminnosta 1 toimintoon 2 on kyse kehittämiskumppanuussopimuksen ja sen tavoitteiden sekä toimintasuunnitelman laatimisesta. Jatkuvuus on tärkeää, ja kumppanuusosapuolten tulisi tietää, miten ne voivat voimavaraistamistoimillaan, hallintomenettelyillään ja henkilöstöpolitiikallaan ylläpitää jatkuvuutta. Hallintoviranomaisten tuki kehittämiskumppanuuksille vaihtelee huomattavasti, eivätkä kumppanuudet aina toimi asianmukaisesti. Jäsenvaltioiden tulisi ottaa oppia toisistaan siinä, minkälaista tukea tarvitaan tehokkaan kehittämiskumppanuuden luomiseksi. Henkilöstöpolitiikan jatkuvuus voi olla erityinen ongelma uusissa jäsenvaltioissa, joissa henkilöstön vaihtuvuus saattaa olla suurempaa avautuvien uusien mahdollisuuksien vuoksi.

3.4 Rajanylittävien kumppanuuksien kehittäminen on erittäin hyödyllinen Equal-aloitteen osa. Kumppanuuksien tulisi olla joustavia, jotta ne voivat reagoida muutoksiin, joita innovaatiot väistämättä aiheuttavat ohjelmien suunnitelmiin. Määrärahojen hallinnan joustavuudella on tässä keskeinen merkitys.

3.5 Vaikka varainkäyttöä koskevat säännöt ovatkin kaikille rakennerahastoille samat, varainkäyttöä ja toimintoja koskevia kirjanpitojärjestelmiä tulisi käyttää siten, että hallinnollinen taakka ei vähennä niiden osallistumishalukkuutta, joilla on parhaat mahdollisuudet edistää valtaistamista.

3.6 Komission aikaisemmat kokemukset osoittavat, että myönnettyistä määrärahoista käytetään ainoastaan 85 prosenttia. Komitea ehdottaa käyttämättä jääneiden varojen ohjaamista valvavirtaistamistoimien edistämiseen. Tässä on kuitenkin varottava tilannetta, jossa poikkeamien tai muutosten

kohteeksi joutuneiden ohjelmien toteutusta estetään ylimitoitetuilla hallinnollisilla vaatimuksilla tai niille aiheutetaan haittaa ennenaikaisella määrärahojen leikkaamisella.

3.7 Kohdan 9 alakohdassa a esitetty valtavirtaistamistoimien luettelo ei ole tyhjentävä, ja mentoroinnin ohessa tulisi erityisesti mainita myös yritysten tukemisen merkitys. Erityisen tärkeitä toimijoita ovat työmarkkinaosapuolet ja siis myös ammattiliitot. Olisi tärkeää kehittää ensimmäisen kierroksen tulosten pohjalta soveltuvin osin myös toisen kierroksen Equal-ehtotuksia.

3.8 Valtavirtaistaminen on lähestymistapa tai strategia, eikä sitä tulisi pitää tavoitteena sinänsä. Valtavirtaistaminen tuo lisäarvoa, mutta sitä on tuettava tasa-arvoa edistävin välinein, kuten uudella tasa-arvolainsäädännöllä tai positiivisilla erityistoimilla. Ei ole hyväksyttävissä, että osa jäsenvaltioista ei vielä ole saattanut syrjinnän vastaisia direktiivejä osaksi lainsäädäntöään ja että niiden on vielä hyväksyttävä yleisiä yhtäläisiä kohtelua koskevia lakeja.

3.9 Tiedonannon ohjeissa katsotaan, että kiinnostus "yhtäläiset mahdollisuudet" -aiheeseen näyttää olevan vähäistä (kohta 10.1, kolmas kappale) ja että se ymmärretään yleensä rajalliseksi tai perinteisessä mielessä (kohta 10.1, kuudes kappale). Jäsenvaltioiden tulisi ilmoittaa, millä tavoin yhtäläiset mahdollisuudet niissä ymmärretään ja toteutetaan, jotta uudet ohjelmat voitaisiin muotoilla asianmukaisesti. Esimerkiksi sukupuolten epätasa-arvoa käsitellään yhden teeman yhteydessä muutaman ryhmän voimin, mutta koko ohjelman piirissä useimmat ryhmät työskentelevät kyseisen aiheen parissa.

3.10 Jäsenvaltioiden väliset erot aikatauluissa ja prosesseissa (kohta 10.1, viides kappale) eivät pelkästään vaikuta kielteisesti rajanylittävien kumppanuuksien syntymiseen niissä tapauksissa, joissa tähän pyritään toisella kierroksella. Jäsenvaltioiden väliset erot vaikuttavat myös hallinto- ja seurantaprosessien käyttöönottoon, toiminnon 3 ajoitukseen ja koko hankkeen kestoon ja voivat näin ollen haitata rajanylittäviä toimia.

3.11 Toisen kierroksen valintamenettelyiden puitteissa tulisi jokaista teemaa varten hankkia suositukset kahdelta johtavalta valtiolta, jolloin hallintoviranomaiset voisivat hyötyä tietynasteisesta jäsenvaltioiden välisestä koordinoinnista.

Bryssel 2. kesäkuuta 2004

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH