

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston asetukset Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä”

KOM(2004) 492 lopullinen — 2004/0163 AVC

(2005/C 255/16)

Euroopan unionin neuvosto päätti 21. joulukuuta 2004 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. maaliskuuta 2005. Esittelijä oli Henri **Malosse**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 6. ja 7. huhtikuuta 2005 pitämässään 416. täysistunnossa (huhtikuun 6. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 126 ääntä puolesta ja 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1 Johdanto

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on ilmaissut useaan otteeseen ja hyvin voimakkaasti tukevansa Euroopan ”taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden” politiikkaa, kuten Euroopan perustuslaista tehdyssä sopimuksessa asia ilmaistaan. Lausunnossaan vuosien 2007–2013 rahoitusnäkömystä⁽¹⁾ ETSK toisti tukevansa tätä politiikkaa ja pyysi erityisesti, että talousarviossa varattaisiin enemmän määrärahoja rakennepolitiikkaa ja koheesiorahastoa varten, jotta erityisesti uusien ja tulevien jäsenvaltioiden vaikutus voitaisiin ottaa huomioon, ilman että viidentoista jäsenvaltion EU:n heikoimassa asemassa olevat maat ja alueet joutuisivat tästä kärsimään.

1.2 Tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa määritellään selaisen ohjelman henki ja puitteet, joka voitaisiin perustaa kaudelle 2007–2013. Se käynnistyisi rakennerrahastojen tämänhetkisen ohjelmakauden puolivälissä. Tämänkertaisen ohjelmakauden tuloksia ei vielä täysin tunneta, eikä niitä ole vielä kokonaan tutkittu, erityisesti ajatellen rakenteellisten toimien toteuttamista uusissa jäsenvaltioissa.

1.2.1 Näissä olosuhteissa ehdotus toimii teknisenä ja rahoituksellisenä yleiskehyksenä, jossa pääperiaatteet on määritelty mutta jonka tarkoista soveltamistavoista ja budjettivaikutuksista on vielä käytävä tärkeitä keskusteluja erityisesti jäsenvaltioiden kesken. On myös korostettava, että vuosina 2007–2013 Euroopan unioni laajenee jälleen, varsinkin vuonna 2007, jolloin unioniin liittyy kaksi maata: Bulgaria ja Romania. Taloudellisen ja sosiaalisen tilanteensa vuoksi niiden on voitava hyöttyä koheesiopolitiikasta täysipainoisesti.

1.3 Ehdotuksessaan komissio aikoo säilyttää koheesiopolitiikkansa pääperiaatteet eli ohjelmoinnin, kumppanuuden, yhteisrahoituksen ja arvioinnin, mutta se aikoo myös jakaa aiempaa enemmän vastuuta jäsenvaltioille ja paikallisviranomaisille, yksinkertaistaa menettelytapoja ja seurantamekanismeja ja tehdä niistä selvempiä ja tiukempia.

1.4 Neljän vuoden aikana ETSK on tehnyt erityisesti koheesiopolitiikan tulevaisuudesta yli 70 ehdotusta, jotka on esitetty 12 lausunnossa⁽²⁾. Komissio on pyytänyt valmistelemaan lausuntoa kumppanuuden toteuttamisesta⁽³⁾, ja neuvoston puheenjohtajavaltio pyysi vuonna 2003 ETSK:lta lausuntoa⁽⁴⁾ Roomassa 20. lokakuuta 2003 järjestetyn koheesiopolitiikasta vastaavien ministerien neuvoston epävirallisen kokouksen valmistelua varten. Lukuisissa lausunnoissaan ETSK on tehnyt usein varsin innovatiivisiakin ehdotuksia koheesiopolitiikan toimivuuden parantamiseksi.

1.5 Yleishavainto toimenpiteistä, joita komissio on toteuttanut ETSK:n ehdotusten pohjalta, on jokseenkin myönteinen, lukuun ottamatta kumppanuutta koskevaa keskeistä kysymystä. Komissio on ottanut huomioon suurimman osan ETSK:n ehdotuksista (39 konkreettista ehdotusta yhteensä 70:stä), ja se on

⁽²⁾ ”Eurooppalainen raja-alueyhteistyöpolitiikka ja Interreg-ohjelmasta saadut kokemukset”, EYVL C 155, 29.5.2001, s. 12;

”Toinen kertomus taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta”, EYVL C 193, 7.8.2001, s. 70;

”Koheesiopolitiikan tulevaisuus laajentumisen yhteydessä ja siirtäessä osaamistalouteen”, EYVL C 241, 7.10.2002, s. 66;

”Euroopan unionin ulkoalueiden tulevaisuudenstrategia”, EYVL C 221, 17.9.2002, s. 37;

”Euroopan unionin vuoroalueiden tulevaisuus”, EYVL C 61, 14.3.2003, s. 113;

”Yhteisön muiden politiikkojen vaikutus taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon”, EYVL C 10, 14.1.2004, s. 92;

”Urban (2000–2006)”, EYVL C 133, 6.6.2003, s. 53;

”Taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä toinen väliraportti”, EYVL C 234, 30.9.2003, s. 45;

”Kumppanuus rakennerrahastotoimien toteutuksessa”, EYVL C 10, 14.1.2004, s. 21;

”Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus: alueiden kilpailukyky, hallinto ja yhteistyö”, EYVL C 10, 14.1.2004, s. 88;

”Suurkaupunkialueiden yhteiskunnalliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen”, EYVL C 302, 7.12.2004, s. 101;

”Kolmas taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus – Uudenlainen kumppanuuteen perustuva koheesiopolitiikka: lähentyminen, kilpailukyky ja yhteistyö”, EYVL C 302, 7.12.2004, s. 60.

⁽³⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kumppanuus rakennerrahastotoimien toteutuksessa”, EYVL C 10, 14.1.2004, s. 21.

⁽⁴⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean valmistelema lausunto aiheesta ”Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus: alueiden kilpailukyky, hallinto ja yhteistyö”, EYVL C 10, 14.1.2004, s. 88.

⁽¹⁾ EYVL C 74, 23.3.2005, s. 32.

muuttanut koheesiopolitiikan sääntöjä ETSK:n ehdotusten hengessä (8 tapausta). Tämä merkitsee, että useimmissa tapauksissa (47 tapausta 72:sta) komissio on noudattanut ETSK:n ehdotuksia.

2 Koheesiopolitiikka laajentumisen haasteen edessä

2.1 Vahvan kokonaisuuden luominen

2.1.1 Kymmenellä uudella jäsenvaltiolla laajentunut Euroopan unioni on maailman kolmanneksi väkeäin aluekokonaisuus. EU:n väkiluku (455 miljoonaa) on huomattavasti Kiinan ja Intian väkilukuja pienempi, mutta kuitenkin Yhdysvaltojen (300 miljoonaa) ja Venäjän (140 miljoonaa) lukuja suurempi. EU:n bruttokansantuote on 10 biljoonaa euroa. EU:n käsissä on kolmannes maailman varallisuudesta ja viidesosa maailmankaupasta, ja näin ollen EU:lla on nykymaailmassa potentiaalisen suurvallan asema.

2.1.2 Vaikka uudet jäsenvaltiot eivät olekaan yhtä kehittyneitä kuin 15 jäsenvaltion EU:n jäsenvaltiot, niillä on dynaaminen vaikutus talouteen. (10 uudessa jäsenvaltiossa keskimääräinen kasvuvauhti on 3,6 prosenttia, kun taas 15 jäsenvaltion EU:ssa keskimääräinen kasvuvauhti oli 0,4 prosenttia vuonna 2003.) Tämä luonnollisesti muuttaa syvällisesti ja myönteisesti EU:n suhdanteita ja yleistä dynamiikkaa.

2.2 Uusien haasteiden kohtaaminen

2.2.1 Kaikkien merkittävien muutosten tavoin myös Euroopan unionin laajentuminen uuteen ulottuvuuteen merkitsee vääjäämättä sitä, että toimielinten toimintaa, politiikkaa ja talousarviota on mukautettava. EU:n neljä aikaisempaa laajentumista — vuosina 1973 (Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti, Tanska), 1981/1986 (Kreikka, Espanja, Portugali), 1989 (Saksan yhdistyminen) ja 1995 (Ruotsi, Suomi, Itävalta) — saivat jo aikaan merkittävän mukautustarpeen.

2.2.2 Tämänkertainen laajentuminen, joka oli tapahtumana poikkeuksellinen uusien jäsenvaltioiden suuren määrän ja niiden talouden vaatimattoman kehitystason vuoksi, asettaa EU:lle erityisiä haasteita.

2.3 Dynaamiset rajat

Koska EU:n maantieteelliset, kulttuuriset, uskonnolliset ja historialliset määritelmät on kyseenalaistettu, Euroopalle ei ole enää mahdollista asettaa ehdottomia ja muuttumattomia rajoja. Uusia laajentumisia on jo suunnitteilla (Romania, Bulgaria) tai niistä neuvotellaan (Turkki, Kroatia). Myös uusia jäsenyyshakemuksia lienee odotettavissa. Tämä jatkuva muutos vahvistaa myös vaatimusta siitä, että eri identiteettejä on kunnioitettava entistä johdonmukaisemmalla tavalla.

2.4 Taloudelliset kehityserot

2.4.1 Vuonna 2004 liittyneissä 10 jäsenvaltiossa keskimääräiset tulot asukasta kohden ovat alle 76 prosenttia 15 jäsenvaltion unionin nykyisestä keskiarvosta ostovoimassa mitattuna. Ne kaksi valtiota, joiden on suunniteltu liittyvän EU:hun vuonna 2007 (Bulgaria ja Romania), ovat tällä hetkellä kehityksessä vielä enemmän muista jäljessä, ja niissä vastaava luku on noin 30 prosenttia unionin keskiarvosta. On siis tarpeen, että Euroopan unioni ottaa tämän tilanteen huomioon talousarviossaan ja erityisesti keskusteluissa vuosien 2007–2013 rahoitusnäköymien hyväksymisestä.

2.4.2 Rahastoja uudistettaessa nämä vaatimukset on otettava huomioon ja komissiolle on annettava keinot kehittää EU:n ja sen jäsenvaltioiden kestävästä finanssipolitiikkaa. Yhteisön rahastoista maksettavan tuen määrää rajaava katto (4 prosenttia BKT:sta) vaikuttaa tämän perusteella olevan sekä talouden tehokkuutta että oikeudenmukaisuutta koskeva ehto. Uusien jäsenvaltioiden liittyminen unioniin ei poista niitä kehityseroja, joita 15 jäsenvaltion EU:ssa on ollut. Siksi taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesiopolitiikan on koskettava koko unionia, ja sen toteuttamiseksi täytyy olla tarvittavat keinot.

2.5 Vertaileva kokonaiskatsaus

2.5.1 EU:n talousarviosta myönnettyillä määrärahoilla on ollut kiistämätön merkitys pyrittäessä jäsenvaltioiden välisten erojen pienentämiseen. Myönteisestä yleisvaikutuksesta huolimatta eroja on kuitenkin yhä jäljellä, ja niiden olosuhteiden tarkastelu, joissa koheesiopolitiikkaa toteutetaan, osoittaa perustavanlaatuisen muutoksen olevan tarpeen.

— Tavoite 1 -ohjelman avulla on onnistuttu vähentämään tuntuvasti jäsenvaltioiden ja alueiden välisiä eroja, vaikkakin se, ettei vakuuttavia tuloksia tiettyjen suurten jäsenvaltioiden sisäisten alue-erojen vähentämisestä ole saatu, osoittaa, että alueellisen yhteenkuuluvuuden politiikkaa on vaikea toteuttaa kattavasti. Lisäksi makrotalouspolitiikan vaikutukset ja rakenteelliset toimenpiteet ovat pienentäneet valtioiden välisiä eroja. Alueiden välisistä eroista, joihin rakennetoimenpiteet vaikuttavat ratkaisevasti, voidaan todeta, ettei EU:n toiminnassa ole niiden kohdalla aina panostettu avaintoimiin, joilla olisi ollut merkittävä vipuvaikeus. Tämän suhteellisen epäonnistumisen suurimpana syynä pidetään usein sitä, ettei kansalaisyhteiskunnan toimijoita kuulla eikä oteta tehokkaalla tavalla mukaan. Kysymyksen merkittävyyttä lisää se, että puutteet ovat vieläkin selvempiä uusissa jäsenvaltioissa.

— Tavoite 2 -ohjelman ansioihin kuuluu se, että ohjelma on toiminut useilla Euroopan alueilla, mikä on tuonut unionille näkyvyyttä ja taannut läheisen kumppanuussuhteen talouden ja yhteiskunnan vaikuttajien kanssa, vaikka tilanne onkin vaihdellut jäsenvaltioittain. Tavoite 2 -ohjelmaa on kuitenkin arvosteltu sen yhteydessä kyseeseen tulevien vaatimattomien määrärahojen vuoksi.

- Tavoite 3 -ohjelmaa on käytetty usein sellaisten kansallisten toimenpiteiden yhteisrahoitukseen, jotka eivät ole tuottaneet unionille lisäarvoa eivätkä lisänneet sen näkyvyyttä.
- Yhteisöaloiteohjelmat ja innovatiiviset toimet ovat tuottaneet verkottumisen ja teknisen tuen ansiosta todellista lisäarvoa suhteettoman byrokraattisista menettelytavoista huolimatta.
- Koheesiorahasto yhdistettynä tavoite 1 -ohjelman kautta myönnettävään tukeen vaikutti raskaiden investointien rahoitukseen usein ratkaisevalla tavalla.

2.6 Koheesiopolitiikan kunnianhimoista uudistusta puoltava kokonaiskuva

2.6.1 Kaiken tämän perusteella näyttää siltä, että rakennerahastojen taloudellinen vaikutus ilmenee suurena määränä erilaisia toimenpiteitä, mutta niitä ei voida pitää missään tapauksessa ihmelääkkeenä alueiden talouskehityksen parantamiseksi. Rakennerahastot eivät merkitse tukea saaville valtioille tai alueille oikotietä kasvuun. Rakennerahastot tukevat vähemmän kehittyneiden alueiden ja maiden toimijoiden ponnisteluja, mutta vaarana on se, että jos ensisijaisia tavoitteita ei ole määritetty tarkkaan paikallisten toimijoiden kanssa, rahastojen avulla kyetään ratkaisemaan vain yksittäisiä luonnonhaitoista tai rakennehaitoista johtuvia ongelmia. Niiden käyttäminen on siis nähtävä sellaiseen strategiaan kuuluvana kannustinvälineenä, jonka toteuttamisesta huolehtivat kehitystyöhön osallistuvat toimijat ja mahdollisimman suuri määrä alueen asukkaita. Näin ollen EU:n rahastotuesta pitäisi käyttää merkittävä osa innovatiivisiin toimiin paikallisen kapasiteetin kasvattamiseksi, jotta näin voitaisiin parantaa kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden vetovoimaa ja kilpailukykyä. EU:lla on erittäin tärkeä kehittää hyvien käytäntöjen vaihtamista asianomaisten toimijoiden välillä tällä alalla.

2.6.2 Koheesiopolitiikan uudistuksen pitäisi tähdätä parempaan tasapainoon välttämättömien infrastruktuuri-investointien ja inhimillisiin voimavaroihin kohdistuvien investointien välillä. Näitä investointeja tuetaan tällä hetkellä liian vähän, ja niillä on perustavanlaatuinen merkitys kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden potentiaalin vahvistamisen kannalta.

2.6.3 On siis välttämätöntä pyrkiä entistä suurempaan tehokkuuteen ja parempaan laatuun, jotta Euroopan unionin kansalaiset hyväksyvät ja antavat tukensa kunnianhimoisemmalle ja alueiden kanssa paremmin sopusoinnussa olevalle koheesiopolitiikalle.

2.7 Uuden koheesiopolitiikan piirteet

2.7.1 Tätä taustaa vasten koheesiopolitiikkaa koskevan komission ehdotuksen pitäisi ensinnäkin vastata alueellisen yhteenkuuluvuuden tarpeeseen laajentuneessa 25 jäsenvaltion unionissa ja toiseksi tukea unionin suuria tavoitteita eli kilpailu-

kykyä tietopohjaisessa taloudessa, täystyöllisyyttä ja kestävästä kehitystä.

3 Asetusehdotuksen sekä kunnianhimoisen uudistuksen tavoitteiden välisen yhdenmukaisuuden lisääminen

3.1 Ehdotetun asetuksen uudet tavoitteet

3.1.1 Uusi tavoite 1: Lähentyminen, jossa yhdistyvät rakennerahastojen nykyinen tavoite 1 sekä koheesiorahasto. Myös tilastolliseen tuen asteittaiseen lopettamiseen (*phasing out*) liittyvät määrärahat sisällytettäisiin tähän tavoitteeseen.

3.1.1.1 Uudet tavoite 1 -alueet: Alueet, joilla BKT/asukas on alle 75 prosenttia yhteisön keskiarvosta; ns. koheesiomaat eli valtiot, joiden bruttokansantulo on alle 90 prosenttia yhteisön keskiarvosta; alueet, jotka saavat tukea nykyisestä tavoite 1:stä mutta jotka jäävät tämän ohjelman ulkopuolelle laajentumisen aiheuttamien tilastovaikutusten vuoksi; syrjäisimmät alueet, jotka saavat lisätukea.

3.1.1.2 Rahoitusnäkökohdat: Yleiset määrärahat ovat 78 prosenttia koheesiopolitiikan talousarviosta (sellaisena kuin se on suunniteltu rahoitusnäkymissä vuosille 2007–2013); uusien tavoite 1 -ohjelmien tukeminen EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston kautta.

3.1.1.3 Rahastotuen ensisijaiset teemat ovat

- EAKR:n puitteissa: tutkimus ja teknologinen kehitys, innovaatiot ja yrittäjyys, tietoyhteiskunta: sisällön, palvelujen ja sovellusten kehittäminen paikallisella tasolla, ympäristö, matkailu, energia, pk-yritysten suora investointituki, jolla edistetään työpaikkojen luomista ja säilyttämistä
- ESR:n puitteissa: yritysten ja työntekijöiden sopeutumiskyvyn lisääminen, henkilöresursseihin kohdistuvien sijoitusten parantaminen
- koheesiorahaston puitteissa: Euroopan laajuiset liikenneverkot, ympäristönsuojelu, kestävä kehitys edistävät ja ympäristön kannalta merkitykselliset alat.

3.1.2 Uusi tavoite 2: Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys, joka käsittää nykyisen tavoite 2:n (rakenteellisista vaikeuksista kärsivät alueet) sekä tavoite 3:n (työllisyys ja koulutus)

3.1.2.1 Tavoite 2 sisältää kaksi toimintalinjaa:

- **alueellinen kilpailukyky,** jota kehitetään alueellisilla ohjelmilla, jotka saavat rahoitusta yksinomaan EAKR:sta. Tarkoituksena on puuttua ongelmiin, joita kaupunki- ja maaseutualueet ovat kohdanneet talouden rakennemuutoksen alalla, ja auttaa rakenteellisista haitoista ja luonnonhaitoista kärsiviä alueita, erityisesti saaria ja harvaan asuttuja alueita.

— **työllisyys**, jota edistetään kansallisilla ohjelmilla, jotka saavat rahoitusta yksinomaan ESR:sta. Tarkoituksena on tukea politiikkaa, joka tähtää täystyöllisyyteen, laatuun ja tuottavuuteen, sekä edistää sosiaalista osallisuutta.

Tämä tavoite on Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston strategian mukainen: se auttaa lisäämään työllisyyttä sekä tukee taloudellista uudistusta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta tietopohjaisessa taloudessa kestävän kehityksen huomioon ottaen.

3.1.2.2 Uudet tavoite 2 -alueet: Yleisesti kaikki uuden tavoite 1:n ulkopuolelle jäävät alueet.

3.1.2.3 Rahoitusnäkökohdat: Yleiset määrärahat ovat 18 prosenttia koheesiopolitiikan talousarviosta (sellaisena kuin se on suunniteltu rahoitusnäkymissä vuosille 2007–2013). Määrärahat jaetaan kahteen yhtä suureen osaan kahden toimintalinjan kesken.

3.1.2.4 Rahastotuen ensisijaiset teemat ovat:

— EAKR:n puitteissa: yhtäältä innovaatiot ja tietopohjainen talous, kuljetuspalvelujen saatavuus ja televiestintä, joilla on yleistä taloudellista merkitystä, tieto- ja viestintäteknologian käyttömahdollisuuksien parantaminen pk-yritysten kannalta; toisaalta ympäristö ja riskien ehkäiseminen

— ESR:n puitteissa: yritysten ja yrittäjien sopeutumiskyvyn lisääminen.

3.1.3 **Uusi tavoite 3: Alueellinen yhteistyö Euroopassa**, joka käsittää alueiden välisen ja eurooppalaisen yhteistyön ja korvautuu nykyisen Interreg-yhteisöaloiteohjelman.

3.1.3.1 Uudet tavoite 3 -alueet: Jäsenvaltiot ja alueet ehdottavat valtioidenvälisiä yhteistyöalueita Interreg III B:n 13 nykyisen yhteistyöalueen pohjalta. Tämän jälkeen komissio tekee päätöksen yhteistyöalueista yhteistyössä jäsenvaltioiden ja alueiden kanssa. Tavoite 3:n toimet ovat samantyyppisiä kuin Interreg III B:n toimet, eli niissä korostetaan Lissabonin ja Göteborgin tavoitteita. Alueidenvälisiä yhteistyöverkostoja tuetaan. Tavoitteen piiriin kuuluu koko Euroopan unionin alue.

3.1.3.2 Rahoitusnäkökohdat: Yleiset määrärahat ovat arviolta 4 prosenttia koheesiopolitiikan talousarviosta (sellaisena kuin se on suunniteltu rahoitusnäkymissä kaudelle 2007–2013). Rahoitusta myöntävä rahasto on EAKR.

3.1.3.3 Ensisijaiset rahoitusta saavat teemat: Tavoite 3:een liittyvät kolmentyyppiset alueelliset yhteistyöt:

— **rajat ylittävä yhteistyö**: yrittäjähengen, pk-yritysten ja matkailun kehittäminen sekä eristäytyneisyyden vähentäminen kuljetus-, tieto- ja viestintäpalvelujen ja -verkostojen käyttömahdollisuuksia parantamalla

— **valtioiden välinen yhteistyö**: palvelujen saatavuuden sekä tutkimuksen ja teknologisen kehityksen edistäminen

— **alueiden välisten yhteistyöverkostojen tukeminen**: innovaatiot ja tietopohjainen talous, ympäristö ja riskien ehkäiseminen, kaupunkiulottuvuus.

3.2 Koheesiopolitiikan yleinen lähestymistapa

3.2.1 Koheesiopolitiikan strategiseen puoleen kuuluu tukea, jota myönnetään koko yhteisön sopusointuiseen kehityksen edistämiseksi erityisesti pienentämällä eri alueiden välisiä kehitysoeroja. Tältä osin koheesiopolitiikan erityispiirteet tekevät siitä ensisijaisen keskustelunaiheen erityisesti uusissa budjettineuvotteluissa.

3.2.2 Tätä taustaa vasten koheesiopolitiikalla on perustavanlaatuaista merkitystä uusille ja tuleville jäsenvaltioille. Nykyään tiedetään hyvin, että niiden talous on jälkeenyäännyttä ja infrastruktuuri vanhentunutta, minkä vuoksi on täysin perusteltua, että koheesiopolitiikkaa sovelletaan heti niiden liittyttyä unioniin.

3.2.3 Sitä vastoin koheesiopolitiikalla on suuri merkitys myös nykyisille jäsenvaltioille, mikä on erittäin tärkeää ottaa huomioon. Ensinnäkin tavoite 1 -alueiden liittäminen koheesiopolitiikkaan on merkittävä poliittinen toimi. Lisäksi tietyt alueet, jotka hyötyvät tällä hetkellä koheesiopolitiikasta mutta ovat vaarassa jäädä sen ulkopuolelle lähitulevaisuudessa, kärsivät vielä vakavista sisäisistä vaikeuksista, jotka liittyvät alueelliseen koheesioon.

3.2.3.1 Kolmannessa koheesiokertomuksessa todettiin, että vaikka jäsenvaltioiden välisiä eroja onkin kyetty osittain häivyttämään, maiden sisällä alueiden välille on jäänyt eroja ja joissakin maissa ne ovat saattaneet jopa pahentua, mikä kertoo rakenne- ja luonnonhaittojen merkityksestä. Erot olisivat olleet vieläkin suurempia ilman rakenne- ja koheesiopoliittisia toimia, koska talouden kehityksellä on voimakas taipumus keskittyä vauraimmille alueille.

3.2.4 Lisäksi on asianmukaista ottaa kaikkien jäsenvaltioiden alueet mukaan koheesiopolitiikkaan, kun otetaan huomioon tavoite, joka koskee kansalaisten saamista osallistumaan Euroopan yhdentymiskehitykseen entistä tiiviimmin. Olisi siis tärkeää korostaa määrärahojen poliittista merkitystä; ne ovat Euroopan unionin viestintäväline. Useimmat tarkkailijat pitävät EU:ta usein etäisenä ja ristiriitaisena järjestelmänä, kun taas EU:n rahoitusta pidetään sen sijaan kansalaisläheisen politiikan välineenä.

3.2.5 Lisäksi Euroopan unionin perustuslaista tehdyn sopimuksen mukaan alueellinen yhteenkuuluvuus on yksi unionin toiminnan peruseräpäätteistä. Siksi koheesiopolitiikan rakenteellisilla välineillä tähdätään EU:n nimissä tapahtuvaan toimintaan, ja niiden pitäisi siis tavalla tai toisella edistää kaikkien EU:n

jäsenvaltioiden resurssien käyttöönottoa, olipa kyse sitten rahoituksesta yhteisön yhteisvastuun nimissä tai ideoista, taitotiedosta ja hankkeista. Siispä on erittäin tärkeää, että rakennerahastojen toiminta Euroopassa on näkyvää ja että kukin hanke tuo eurooppalaista lisäarvoa — ei rahallista, vaan lisäarvoa unionin synnyttämien yhteisten strategioiden, vaihdon, yhteistyön ja taitotiedon muodossa.

3.3 Taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden osallistumisen lisääminen

3.3.1 Komissio ei ole noudattanut suosituksia talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden aseman vahvistamisesta, joita ETSK esitti sille valmistelevalle lausunnossaan⁽⁵⁾. Kyse oli äänioikeudesta valmistelu- ja valvontaelimissä, teknisestä tuesta, kumppanien tarkasta valikoinnista sekä tarkennuksista seurantakomiteoiden tehtävään. ETSK pitää Euroopan komission ehdotuksen heikkouksia yllättävinä ja katsoo, ettei ehdotus vastaa kumppanuuden vahvistamiseksi tehtyjä poliittisia sitoumuksia. ETSK pitää valitettavana, ettei Euroopan komissiolla ollut tällä alalla poliittista rohkeutta, koska koheesiopolitiikan tehokkuus riippuu pitkälti siitä, otetaanko taloudelliset ja yhteiskunnalliset toimijat sekä muut asianomaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot kunnolla mukaan. ETSK katsoo tämän puutteen olevan ristiriidassa perustuslakisopimukseen kirjattujen osallistuvan demokratian periaatteiden kanssa. Mitä tulee kysymykseen toimielinten ja kansalaisten välisestä kuilusta, juuri nyt olisi konkreettinen mahdollisuus vastata paremmin kansalaisyhteiskunnan odotuksiin. Kokemus aidosta mielipiteidenvaihdosta talouden ja yhteiskuntaelämän vaikuttajien kanssa (esimerkiksi Pohjois-Irlannissa) on tuonut esiin laatu- ja tehokkuushyödyt, ja komission pitäisikin siis edistää aktiivisemmin tosiasiallista kumppanuutta.

3.3.1.1 Yhä useammin esitetään valituksia riittämättömistä mahdollisuuksista osallistua rakennepolitiikkaan, mikä vaikuttaa kielteisesti koheesiopolitiikan näkyvyyteen, avoimuuteen ja tehokkuuteen. ETSK on huolestunut kumppanuuden puuttumisesta koskevien moitteiden kasvavasta määrästä. Näitä valituksia esittävät erityisesti kansalaisyhteiskunnan organisaatiot uusissa jäsenvaltioissa. Näin ollen ETSK suosittaa, että perustetaan kansallisia ja alueellisia talous- ja sosiaalineuvostoja tai vastaavia elimiä, jotka toimivat itsenäisesti ja varmistavat, että kuulemis- ja seurantaprosessit ovat kaikin puolin avoimia.

3.3.1.2 On huomattava, ettei Euroopan komissio ole arvioinut eikä kommentoinut talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirien mukaan ottamista koskevaa perusperiaatetta. Koska sääntöjä ei ole määritelty riittävän tarkasti yhteisön tasolla ja kansallisesti, ei ole varmaa, osallistuvatko työmarkkinaosapuolet sekä muut asianomaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot rakennerahastojen toteuttamisen kaikkiin vaiheisiin.

3.3.1.3 Euroopan komission olisi vaadittava paikallisten ja alueellisten toimijoiden, alueellisten yhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valmiuksien vahvistamista. On yllättävää, ettei EAKR- ja maaseuturahasto-asetuksissa mainita

hallintokapasiteetin vahvistamista hyvän hallintotavan kehittämiseksi, vaikka komissio korosti valkoisessa kirjassaan ”Eurooppalainen hallintotapa”⁽⁶⁾, että kansalaisyhteiskunnalla on asiassa olennainen vastuu. ETSK esittää nimenomaisesti, että jokainen ohjelma sisältäisi paikallisten ja alueellisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden valmiuksien vahvistamiseen tähtääviä toimia, aivan kuten ESR-asetusehdotus, jossa kyseiset toimet ovat 2 prosentin luokkaa. ETSK pyytää kuitenkin, että summat olisivat tarkoituksenmukaisempia, vähintään 5 prosenttia kussakin ohjelmassa, ja että talous- ja yhteiskuntaelämän organisaatiot voisivat saada teknistä tukea (43 artikla).

3.3.1.4 ETSK:n mielestä kumppanuuden laatu on perustava tekijä koheesiopolitiikan täytäntöönpanossa ja arvioinnissa. Siksi ETSK pyytää komissiota laatimaan tiedonannon kumppanuuden toteuttamisesta ja tarjoaa apuaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mielipiteiden keräämiseksi. ETSK pyytää Euroopan parlamenttia arvioimaan asetusehdotuksia kohdistuen huomiotaan kumppanuutta koskeviin säännöksiin, joiden puutteet osoittavat, etteivät yhteisön viranomaiset ole sitoutuneita asiaan.

3.4 Ensisijaisten tavoitteiden uudelleenmäärittäminen unionin tasolla

3.4.1 ETSK kannattaa komission ehdotusta koheesiopolitiikan muokkaamisesta Euroopan unionin suurten strategisten tavoitteiden, erityisesti Cardiffin, Luxemburgin, Lissabonin ja Göteborgin prosessien, mukaiseksi. Pienyrityksiä koskevan eurooppalaisen peruskirjan sitoumukset sekä Barcelonan kokouksessa vahvistetut ajatukset julkisten palvelujen laadusta on myös otettava mukaan ensisijaisista tavoitteista käytävään keskusteluun. ETSK suhtautuu myönteisesti sitoviin suuntaviivoihin, jotka sisältävät unionin poliittiset painopisteet ja jotka laaditaan yhteistyössä jäsenvaltioiden, alueiden komitean ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean kanssa.

3.4.2 ETSK toivoo näiden suurten linjausten konkretisoidun paremmin asetusehdotuksessa. Tietoinen valinta koulutuksen sekä tietoyhteiskunnan ja kestävästä kehityksestä edistävän yhteiskunnan välineiden parantamiseksi on yhä selvemmin keskeinen painopiste.

3.4.3 Puutteellisemmin kehittyneillä alueilla perusinfrastruktuuri on välttämätön seikka alueiden jälkeensäjäneisyyden vastapainona; kyse on kuljetusalan infrastruktuurista, koulutus- ja tutkimuslaitoksista sekä ympäristöolojen parantamiseen liittyvistä perusrakenteista.

3.4.4 Luonnonhaittojen pienentämiseksi olisi perustettava monivuotisia tukijärjestelmiä tasa-arvoisuuden ja Euroopan unionin alueellisen yhtenäisyyden varmistamiseksi.

⁽⁵⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa”, EUVL C 10, 14.1.2004, s. 21.

⁽⁶⁾ Komission valkoinen kirja ”Eurooppalainen hallintotapa”, KOM(2001) 428 lopullinen.

3.4.5 Yrityksille myönnettävien tukien osalta ETSK katsoo, että kilpailun vääristymistä on vältettävä, ja toteaa tällaisten tukien olevan vain harvoin tehokkaita, koska niiden myöntäminen kestää hyvin kauan. ETSK:n mukaan olisikin panostettava yritysten perustamiselle ja kehittämiselle (koulutus, perusrakenteet, kollektiiviset toimet) suotuisaan ympäristöön. Tukien osalta, edellä mainituin varauksin, ETSK pitää hyväksyttävänä, että pk-yritysten kehittäminen otetaan ensisijaiseksi tavoitteeksi, sekä kannattaa seitsemän vuoden määräaikaa, jonka mittaan tukea saaneen yrityksen on sitouduttava käyttämään varat alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

3.4.6 ETSK korostaa, että on erityisen tärkeää vahvistaa tutkimus- ja innovaatiokapasiteettia, mikä kiihdyttää paikallista kehitystä ja on Lissabonin tavoitteiden mukaista, samoin kuin yleissivistävää ja ammatillista koulutusta. Lissabonissa kokoon-tuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät sisälsivät ajatuksen koulutuskapasiteetin vahvistamisesta. Kyse oli niin peruskoulutuksesta, ammatillisesta koulutuksesta kuin elinikäisestä oppimisestakin.

3.4.7 Koheesiopolitiikan olisi tuettava myös terveydenhuollon infrastruktuurien vahvistamista eniten jälkeensä jääneillä alueilla sekä syrjäytymisen syiden torjumista. Tässä mielessä unionin kautta saatujen kokemusten levittämällä voisi olla todellista yhteisöllistä lisäarvoa. Tässä yhteydessä pitäisi kiinnittää erityistä huomiota syrjäytyneiden ryhmien, kuten työttömien tai vailla koulutusmahdollisuuksia olevien maahanmuuttajien tai etniseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden tilanteeseen. Tuet ovat harvoin todella tehokkaita, ja niiden sijasta pitäisikin kehittää kokemusten siirtoa tehokkaiksi osoittautunein menetelmin ja edistää sitä, että kokemuksia onnistumisista tehdään tehokkaammin tunnetuksi.

3.4.8 Mitä tulee erityisesti sosiaalisen osallisuuden lisäämiseen liittyviin vaikeuksiin, ETSK katsoo, että on tärkeää, että syrjinnän vastainen periaate tunnustetaan laaja-alaisesti rakennerahastoista rahoitettavissa toiminnaissa ja etteivät rakennerahastot tuota ylimääräisiä osallistumisen esteitä vammaisille. Koska rakennerahastot ovat olennainen väline sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseksi ja lieventämiseksi sekä erilaisista vammaisuuden muodoista kärsiviin henkilöihin kohdistuvan syrjinnän torjumiseksi, jäsenvaltioiden ja komission on huolehdittava siitä, että rakennerahastoja käytetään rahoitusvälineenä

— parantamaan työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksia ja kasvattamaan työmarkkinoille osallistumista

— lisäämään sosiaalista osallisuutta ja torjumaan syrjintää

— aikaansaamaan uudistuksia työelämän eri sektoreilla toimimalla erityisesti vammaisten mahdollisuuksien kohentamiseksi.

3.4.8.1 Sosiaalinen ulottuvuus ei saa kyllyksi huomiota komission nykyisissä ehdotuksissa. Rakennerahastojen, ja eritoten Euroopan sosiaalirahaston, tulee toimia välineenä, jolla edistetään paitsi työllisyyttä myös yhteisön strategiaa sosiaalisen osallisuuden kasvattamiseksi kehittämällä työmarkkinoita nimenomaan tätä suosiviksi.

3.4.9 Painopisteisiin olisi myös kuuluttava sisäisten tekijöiden aikaansaaman kehityksen käsite, mikä edellyttää alue- ja paikallisolojen mahdollisimman yksityiskohtaista tuntemusta. Tämä puolestaan edellyttää paikallisina kumppaneina olevien toimijoiden muodostamia havainnointimekanismeja. Myös suurkaupunkien tilanteeseen olisi syytä kiinnittää huomiota ETSK:n hiljattain antaman oma-aloitteisen lausunnon hengessä. (7)

3.4.10 On tärkeää, että asetuksessa säädetään menettelytapoista, joilla tuetaan toiminnan edistyskäsitystä sekä menetelmiä että toimintotyyppäjä ajatellen. Niinpä EU:lla tulee olla merkittävä osa sellaisten uudistusten tukijana ja yleistäjänä, jotka liittyvät taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuvuvuuden politiikkaan, ja sen pitää tuoda todellista eurooppalaista lisäarvoa paikallis-, alue-, valtakunnan ja kansainvälisellä tasolla suunniteltuihin ja toteutettuihin toimiin.

3.5 Menetelmien sisällyttäminen osaksi unionin dynamiikkaa

3.5.1 Yhteisön menettelytavoissa on vuosien saatossa suosittu teknistä kehittyneisyyttä, mikä on johtanut hyvin suureen määrään erilaisia toimintatapoja selväpiirteisyyden ja hyödynnettävyyden kustannuksella. Samoja puutteita on jo todettu ehdokasvaltioiden liittymistä edeltävien tukien toimeenpanossa. Yksinkertaisuus, pyrkimys mahdollisimman lyhyisiin tukien maksuketjuihin sekä hankkeiden edellytysten kanssa yhdenmukaiset käsittelyajat ovat olennaisia rakennerahastoista annettavan kuvan sekä rahastotoimien toteuttamisen ja hallintavälineiden kannalta.

3.5.2 Menettelytapojen yksinkertaistamiseksi tarvitaan siis välttämättä perustavanlaatuisia muutoksia. Ei ole harvinaista, että kansalliset säännöt menevät yhteisön säännösten edelle ja aiheuttavat näin ongelmia, joita on vaikea ratkaista rajatylittävien tai valtioidenvälisten toimien puitteissa. Näin ollen ETSK on hyvin huolestunut komission ehdotuksesta (tavoite 3:a lukuun ottamatta ja sillä varauksella, että jäsenvaltio asiaa pyytää) siirtää tukikelpoisuuskriteerien määrittäminen kansallisten viranomaisen vastuulle, ja kysyy, miten komissio perustelee ehdotustaan. ETSK pyytää, että tämän politiikan yhdenmukaisuuden säilyttämiseksi määritettäisiin yhteiset tuen saamisen vähimmäiskriteerit.

3.5.3 **Tukikelpoisten alueiden valinta:** ETSK vastustaa sitä, että komissio siirtää rakennerahastoista tukea saavien alueiden valitsemisen jäsenvaltioiden vastuulle. ETSK katsoo, että komission ja jäsenvaltion tulisi tehdä tämä päätös yhdessä. Päätöstä tehtäessä erityistä huomiota pitäisi kiinnittää rakenteellisista haitoista ja luonnonhaitoista kärsiviin alueisiin, joiden kannalta olisi sopivaa, että Euroopan komissio olisi tiiviisti mukana valitsemassa alueita, jotta voidaan taata alueiden yhtäläinen kohtelu

(7) ETSK:n oma-aloitteinen lausunto aiheesta "Suurkaupunkialueiden yhteiskunnalliset-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen", EUVL C 302, 7.12.2004, s. 101.

unionin tasolla. Olisi luonnontonta, että esimerkiksi jossakin maassa jonkin saaren katsottaisiin olevan tukikelpoinen, mutta naapurimaassa vastaavanlaista saarta ei pidettäisikään tukikelpoisena. Kansalaiset voisivat tällöin oikeutetusti ihmetellä, onko eurooppalainen ulottuvuus ja yhdenmukaisuus vaikuttanut lainkaan näihin päätöksiin.

3.5.4 Ensisijaisten tavoitteiden määrittäminen: Olisi myös sopivaa, että Euroopan unionin asemaa vahvistettaisiin tällä alalla niin, että rahastoja voitaisiin käyttää kannustimena jouduttamaan EU:n ensisijaisiin tavoitteisiin kuuluvia toimia, erityisesti Lissabonin strategiaa ja suuria eurooppalaisia verkkoja.

3.5.4.1 Kaikilta osin on toimittava niin, että voidaan torjua alati uhkaava vaara rakennerahastopolitiikan siirtämisestä uudelleen unionin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Täytäntöönpanomenetelmiä ei saa millään muotoa heikentää, vaan päinvastoin lujittaa yhteisöllisyyttä.

3.5.4.2 Komission asiakirja kyseisiä kolmea rahastoa koskevista yleisistä säännöksistä antaa varsin kunnianhimoisen yleiskuvan. Kun pidetään mielessä kaikki siinä tasavertaisina tavoitteina mainitut näkökohdat — tutkimus, innovaatio, investoinnit koulutukseen ja tietoyhteiskuntaan, investoinnit liikenteen ja ympäristön hyväksi ym. —, on kuitenkin olemassa vaara, ettei ohjelmaa kyetä toteuttamaan, sillä määrärahat saattavat osoittautua riittämättömiksi tarpeisiin nähden.

3.5.4.3 ETSK katsoo, että tekstiä on muokattava vankemmaksi viittaamalla asiaperustein määritettäviin ensisijaiskysymyksiin. Tämä suositus esitetään yksityiskohtaisemmassa muodossa myös kutakin rahastoa käsittelevissä lausunnoissa.

3.5.5 Jäsenvaltioiden, alueiden ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden välinen yhteistyö: ETSK pitää valitettavana, että perustettu väline keskittää strategiat ja toimintakeinot jäsenvaltioihin. Mahdollisuuksia yhteistyöhön useiden jäsenvaltioiden kesken ei ole korostettu riittävästi. Tällainen yhteistyö olisi olennainen haaste Lissabonin strategian puitteissa (innovaatio, koulutus, suuret verkot, tiedonvälitys). Näin ollen on edistettävä ja helpotettava niiden välineiden käyttöönottoa, joita tarvitaan rajatylittävän ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön kehittämiseen.

3.5.5.1 Kun otetaan huomioon, että on välttämätöntä kiireellisesti laatia yhdenmukainen, unionin tasolla alueiden ja jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön sovellettava oikeudellinen väline, ETSK pitää eurooppalainen rajatylittävä yhteistyöyhtymä -oikeushenkilön (ERY) perustamista erittäin myönteisenä seikkana.

3.5.5.2 Voidaan kuitenkin kysyä, eikö mainittua välinettä, joka käytännössä on tarkoitettu sovellettavaksi pelkästään rajatylittävään yhteistyöhön, pitäisi eritellä tarkemmin eritoten ajatellen kaikenkattavuudessa yhteistyössä esiintyvien hankkeiden hallinnointitarpeita. Kyseistä pohdintaa jatketaan seikkaperäisemmin ERY:ää nimenomaisesti käsittelevässä lausunnossa.

3.5.6 Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus: Valmis-televassa lausunnossaan kumppanuudesta rakennerahastotoimien toteutuksessa ETSK kehotti vahvistamaan julkisen ja yksityisen sektorin osapuolten kumppanuussuhteita, jotka ovat hankkeiden onnistumiseen vaikuttava tekijä legitimiin, koordinointiin, tehokkuuteen ja avoimuuteen liittyvien hyötyjen vuoksi. Näin ollen ETSK:aa kiinnostaisikin tietää, millaisia vaikutuksia on ollut komission tekemällä muutoksella, jonka mukaan yhteisrahoitusosuutta arvioitaessa otetaan huomioon ainoastaan julkisiin menoihin perustuvan yhteisrahoituksen määrä. Tämä vaatimus näyttää vähentävän yksityisten kumppanuussuhteiden määrää tai ajan mittaan lopettavan ne kokonaan, mikä on ristiriidassa sen kanssa, että yksityissektorista saatavaa tukea halutaan lisätä. **ETSK pyytää Euroopan komissiota suorittamaan tästä uudesta toimenpiteestä alustavan vaikutustenarvioinnin. ETSK pyytää myös, ettei tätä sääntöä sovelleta missään tapauksessa taloudellisia ja yhteiskunnallisia toimijoita hyödyttäviin teknisen tuen toimiin, jotta EU:n tuki ei olisi sidoksissa kansallisten viranomaisten tukeen. Järjestöjen omien varojen pitäisi voida toimia Euroopan rakennerahastojen tukitoimenpiteiden perustana.**

3.5.7 Yksi ainut rahasto: Ehdotetun asetuksen johdanto-osan 35 kohdassa tarkennetaan, että on aiheellista yksinkertaistaa rakennerahastojen ohjelmointia ja hallintaa, niin että toimintaohjelmia rahoitetaan joko EAKR:sta tai ESR:sta. Vaikka tämä uudistus yksinkertaistaakin ohjelmien toimintaa, sen on vielä osoitettava toimivuutensa alueen rahastojen koordinoinnin ja ymmärrettävyyden parantamiseksi. ETSK katsoo, että olisi ollut parempi perustaa koheesiopolitiikkaa varten vain yksi ainut rahasto, mutta komissio ei tätä lähestymistapaa suosinut.

3.5.8 Kansallinen strateginen kehys: Komissio ehdottaa, että neuvosto hyväksyisi ennen uuden ohjelmakauden alkua ja parlamentin lausunnon saatuaan koheesiopolitiikan yleisen strategia-asiakirjan. Näin ollen kukin jäsenvaltio laatisi poliittisen asiakirjan omasta kehitysstrategiastaan, josta neuvoteltaisiin komission kanssa. ETSK toivoo Euroopan komission hoitavan hankkeen koordinoinnin, jotta jäsenvaltiot voisivat yhdessä sopia strategia-asiakirjojen tavoitteista sen varmistamiseksi, että yhteisiä ongelmia käsitellään yhdenmukaisella tavalla. Näissä kansallisissa strategioissa kehyksissä tulisi itse asiassa kannustaa hengeltään eurooppalaisten, erityisesti rajatylittävien, ajatusten ja strategioiden integrointiin.

3.5.9 Seurantakomitea: Tältä pohjalta ETSK suhtautuu kielteisesti ehdotukseen siitä, että Euroopan komission edustajan osallistuminen seurantakomiteoiden kokouksiin olisi vapaaehtoista. ETSK on päinvastaisella kannalla ja katsoo, että EU:n toiminnasta olisi tehtävä kansalaisille näkyvämpää ja että seurantakomiteoiden asemaa olisi vahvistettava sen sijaan, että niiden asemaa heikennetään perustamalla ylimääräisiä menettelytapoja. Ilman komission edustajan läsnäoloa talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirin sekä muiden asianomaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajat joutuisivat kohtaamaan hallinnon edustajat yksin, siitäkin huolimatta, että he toivoisivat komission toimivan kumppanuusperiaatteen suojelijana.

3.5.10 Täydentävyyden periaate: ETSK hyväksyy täydentävyyden periaatteen, kunhan sitä vain sovelletaan joustavasti eli tavoitteiden ja ohjelmien puitteissa, ei hankekohtaisesti.

3.5.11 Määrien porrastaminen: ETSK tukee ehdotusta, jonka tarkoituksena on porrastaa tukimäärät alueiden maantieteellisten haattatekijöiden mukaan. ETSK ehdottaa, että otettaisiin käyttöön mahdollisuus lisätä tukea, jos alueelle kumuloituu useita haittoja (esimerkiksi harvaan asutut saaret, maaseutu- ja/tai vuoristoalueet). Komitea haluaa korostaa, että nämä alueet, joille ominaista on harva asutus, ovat aina pysyvien luonnonhaittojen vuoksi rakennepolitiikan ensisijaisia kohteita. "Sekä aluepolitiikan että maaseudun kehittämispolitiikan täytäntöönpanomenettelyssä tulee ottaa huomioon tämä näkökohta erityisesti ehdottamalla korkeampaa yhteisrahoitusastetta näiden rajoitusten huomioimiseksi." ⁽⁸⁾

3.5.12 Hallinnon hajauttaminen toimivuuden parantamiseksi: ETSK katsoo, että vastuun siirtäminen pysyvästi jäsenvaltioille ja paikallisviranomaisille on ensinnäkin liian riskialtista ja uhkaa toiseksi vähentää EU:n toimien ymmärrettävyyttä. Siksi ETSK ehdottaa, että suunnitellaan määräaikaisten toimeenpanovirastojen perustamista erityisesti ehdokasvaltioihin. Niiden yhtenä tehtävänä voisi olla edistää parhaiden suoritusten ja tulosten vertailevaa mittaamista, tarkoituksena niiden yleistymisen edistäminen. Joka tapauksessa EU:n toiminnan pitäisi olla kansalaisten kannalta näkyvämpää ja tunnistettavampaa. Sen sijaan, että pystytetään EU:n välineiden vaikeatajuisia symboleja tai lyhenteitä sisältäviä kylttejä, EU:n edustajien tai heidän puolestaan toimivien paikallisviranomaisten läsnäolo olisi konkreettisempi näkyvyyden ilmenemistä.

3.5.13 Yleisten tukien menetelmän edistäminen: ETSK on tyytyväinen, että ehdotetussa asetuksessa vahvistetaan ruohonjuuritason organisaatioille tarkoitettua yleistä tukea myönnettäessä noudatettava menettelytapa. Kyseinen menetelmä soveltuu mitä parhaiten erityisesti mikroyritysten hyväksi toteutettaviin toimiin. ETSK on hyvillään siitä, että komissio on ottanut huomioon esityksen, joka koski näiden yleisten tukien myöntämistä koskevien sääntöjen joustavoittamista. Komitea pitää kuitenkin valitettavana sitä, ettei sen ehdotusta tässä muodossa myönnettävien tukien 15 prosentin minimikynnyksestä ole otettu huomioon, vaikka sen tehokkuudesta on todisteita. Näin ollen ETSK toistaa esityksensä tässä yhteydessä.

3.5.14 EU:n on lisättävä näkyvyyttään kaikkialla, missä se on mahdollista, lisätäkseen tukitoimiensa eurooppalaista ulottuvuutta. Eurooppalaisten kumppanuussuhteiden avulla on kehitettävä tehokkuutta lisääviä ensisijaisia tavoitteita ja menetelmiä. Koheesio- ja rakennepolitiikan onnistuminen ei riipu niinkään rahoituksen määrästä vaan ensisijaisesti tavoitteiden määrittämisestä ja työskentelymenetelmien laadusta. Yhteisvastaavuuslauseella on merkitystä vain, jos siihen liittyy yhteistyötä.

3.5.15 Arviointi: Mitä tulee ohjelmien arviointiin, ETSK korostaa, että ohjelmia on arvioitava ennen kaikkea laadullisesti, ei niinkään laskennallisesti tai hallinnollisesti, kuten nykyään yleisesti tehdään. Kansalaisyhteiskunnan toimijoille on annettava arviointimenettelyssä ensisijainen asema.

3.5.16 Ehdotetun asetuksen mukaan jäsenvaltioiden vastuulla on huolehtia, että niillä on käytettävissään asianmukaiset inhimilliset ja taloudelliset välineet arviointien tekemiseksi, ja niiden on lisäksi laadittava lähentymistavoitteen mukaisesti arviointisuunnitelma, jonka päämääränä on parantaa toimintaohjelmien hallintaa ja niiden arviointikapasiteettia (46 artiklan 1 kohta). Se, että komissio antaa jäsenvaltioiden tehtäväksi varmistaa ohjelmien toimeenpanon valvonnan, on yksi seikka. Samanaikaisesti komission pitäisi kuitenkin tarttua vahvasti oikeuteensa valvoa pysyvästi rakennerrahastojen ja koheesiorahaston käyttöä jäsenvaltioissa. Ottaen huomioon toiminnassa havaitut lukuosat puutteet ETSK katsoo, että komission irrottautuminen arviointiprosessista voi ainoastaan johtaa kaikkien edun vastaisiin tilanteisiin.

3.5.17 Sitomattomien määrärahojen peruminen: ETSK:lla on epäilyksensä "N+2"-säännön hyödyllisyydestä. Säännön tarkoituksena on perua sellaiset määrärahat, joita ei ole sidottu kahdessa vuodessa suunnitellun ohjelmakauden jälkeen. Kokemus on osoittanut, että tätä sääntöä kiertääkseen kansalliset viranomaiset ovat taipuvaisia kiirehtimään päätöksentekoa arveluttavien hankkeiden suhteen komissionkin antaessa toisinaan sanattoman suostumuksensa. ETSK katsoo, että ainoana pysyvänä sääntönä on oltava se, että EU arvioi tiukasti hankkeet etukäteen määriteltujen tavoitteiden perusteella. ETSK vahvistaa, että on tarpeen ennemminkin valvoa käyttämättömien summien kierrätystä kyseisinä kausina kuin käyttää niitä kiireellisesti ja suunnittelematta määrärahojen välittömän irrottamisen pelossa.

3.5.18 Lisäksi monista tilintarkastustuomioistuimen kertomuksista ilmenee, etteivät jäsenvaltiot kykene käyttämään saamaansa rahoitusta. Tulevaisuudessa keskitytään erityisesti uusiin jäsenvaltioihin. Nämä tiedot on otettava huomioon, ja on ryhdyttävä tilannetta vastaaviin korjaaviin toimenpiteisiin.

3.5.19 Uusi tarkastusviranomainen: Uuden tarkastusviranomaisen perustaminen näyttää vahvistavan valvontarakenteita, joihin kuuluvat jo olemassa olevat viranomaiset eli hallintoviranomainen (59 artikla) ja todentamisviranomainen (60 artikla). Asetusehdotuksen mukaan on laadittava tarkastusstrategia (61 artiklan 1 kohdan c alakohta): toimenpideohjelman hyväksymistä seuraavien kuuden kuukauden kuluessa tarkastusviranomainen esittää komissiolle "tarkastuksia suorittavat elimet kattavan tarkastusstrategian, käytettävän menetelmän — — otantamenettelyn". Lisäksi vuosittain ja kutakin toimenpideohjelmaa varten on laadittava lausunto, jonka sisältö vastaa läheisesti lopullista tarkastuslausumaa. 61 artiklan 1 kohdan mukaan tarkastusviranomainen "antaa toimintaohjelman päättyessä

⁽⁸⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "YMP:n toinen pilari: maaseudun kehittämispolitiikan mukauttamisen tulevaisuudennäkymät (Salzburgin konferenssin seuranta)", EUVL C 302, 7.12.2004, s. 53.

ilmoituksen, jossa arvioidaan loppuerän maksatuspyynnön pätevyys sekä lopullisen menoilmoituksen, johon on liitetty tarkastuskertomus — —.” ETSK kehottaa uudelleen perustamaan tarkastus- ja valvontamekanismit, jotka keskittyvät ohjelmien toimeenpanon laadullisiin eivätkä ainoastaan määrällisiin näkökohtiin. Sitä paitsi ETSK ilmaisee jälleen pitävänsä valitettavana vastuun siirtämistä kansallisille tarkastusviranomaisille; kyseessä on jälleen yksi uusi esimerkki siitä, ettei unioni täytä velvollisuuksiaan. ETSK odottaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausuntoa tästä ehdotuksesta ja toivoo joka tapauksessa, että komitealta pyydetään lausuntoa tarkastusjärjestelyistä päätettäessä.

4 Laatu/suorituskykyä koskeva varaus sekä varaus ennakkoimattomia menoja varten

4.1 ETSK tukee näitä ehdotuksia, kuten se esitti valmisteluvassa lausunnossaan aiheesta ”Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus: alueiden kilpailukyky, hallinto ja

yhteistyö” ⁽⁹⁾. ETSK katsoo kuitenkin, että nämä säännökset olisi rajattava ja määritettävä paremmin sen jo tekemien ehdotusten mukaisesti:

- Laatu ja suorituskykyä koskeva varaus: Myöntämiskriteerejä on laajennettava taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten analyysiin eikä ainoastaan määrälliseen tai hallinnolliseen analyysiin. Tässä suhteessa olisi tärkeää ottaa perusteeksi myös *Lissabonin strategian toteuttaminen* Wim **Kokin** työryhmän suositusten hengessä.
- Varaus ennakkoimattomia menoja varten: ETSK tukee komission ehdotusta sillä ehdolla, että asetuksessa ilmaistaan selväsanaisesti talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirien mukaanottaminen. ETSK korostaa, että suurten, perustavanlaatuisten muutosten (kuten unionin laajentuminen, globalisaatio, uuden teknologian käyttöönotto) taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten käsittely on otettava ensisijaisesti huomioon rakennerahastoissa.

Bryssel 6. huhtikuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ EUVL C 10, 14.1.2004, s. 88, kohta 3.8.