

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: ”Euroregio-alueet”

(2007/C 256/23)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. tammikuuta 2006 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta *Euroregio-alueet*.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. kesäkuuta 2007. Esittelijä oli José María **Zufiaur Narvaiza**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 11.–12. heinäkuuta 2007 pitämässään 437. täysistunnossa (heinäkuun 11 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 108 puolesta yhden pidättyessä äänestämästä.

### 1. Kysymyksenasettelu

#### 1.1 Määritelmä

1.1.1 Euroregio-alueet ovat valtioiden yhteisten rajojen välitömmässä läheisyydessä sijaitsevien, alue- ja paikallisviranomaisten välisen rajatylittävän yhteistyön pysyviä rakenteita.

1.1.1.1 Niiden ominaispiirteistä <sup>(1)</sup> voidaan mainita seuraavat:

- Euroregio-alueet ja niiden kaltaiset rakenteet eivät edusta uudenlaista hallintoa eivätkä uutta hallintotasoa, vaan ovat perusta paikallis- ja aluehallinnon väliselle vaihdolle ja laajalaiselle rajatylittävälle yhteistyölle. Ne edistävät lisäksi entistä tiiviimpää vertikaalista yhteistyötä alue- ja paikallisviranomaisten, valtionhallinnon ja unionin toimielinten välillä.
- Ne ovat molemmin puolin valtiollista rajaa sijaitsevia paikallis- ja alueviranomaisten yhteenliittymiä, joilla toisinaan on edustajakokous.
- Ne ovat rajatylittäviä yhteenliittymiä, joilla on pysyvä sihteeristö, tekninen ja hallinnollinen henkilökunta sekä omia varoja.
- Eräissä tapauksissa ne ovat yksityisoikeudellisia elimiä, jotka perustuvat voittoa tavoittelemattomiin yhteenliittymiin tai rajan jommankummalle puolelle etabloituneisiin säätiöihin vastaavien kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti. Toisissa tapauksissa ne ovat julkisoikeudellisia elimiä, jotka perustuvat valtioidenvälisiin sopimuksiin ja huolehtivat muun muassa alueyhteisöjen osallistumisesta ja yhteistyöstä.
- Hyvin usein euroregio-alueita ei määritellä yksinomaan maantieteellisten tai poliittis-hallinnollisten rajojensa perusteella, vaan niillä on myös yhteisiä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia ominaispiirteitä.

1.1.2 Euroregio-alueista on käytössä useita termejä: Euroregio, Euroregion, Europarregión, Gran Région, Regio jne.

#### 1.2 Tavoitteet

1.2.1 Euroregio-alueiden ja muiden niiden kaltaisten rakenteiden <sup>(2)</sup> keskeisenä tavoitteena on rajatylittävä yhteistyö, jota

<sup>(1)</sup> Ominaispiirteet perustuvat julkaisuun *Practical Guide to Cross-border Cooperation*, AEBR, 2000.

<sup>(2)</sup> Tässä yhteydessä oletuksena on, että Euroregio-alueisiin sisältyvät myös muut vastaavanlaiset rakenteet.

koskevat painopisteet valitaan eri tavoin alueellisten ja maantieteellisten erityispiirteiden mukaan. Alkuvaiheessa tai kun kyse on työyhteisöistä, joiden tavoitteet ovat hyvin spesifiset, etusijalla ovat keskinäisen ymmärtämyksen edistäminen, kulttuurisuhteiden luominen ja taloudellisen yhteistyön vahvistaminen. Euroregio-alueet, joilla on yhtenäisemmät rakenteet ja omia rahoitusvaroja, asettavat kunnianhimoisempia tavoitteita. Ne huolehtivat kaikenlaisista rajatylittävään yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä ajamalla yhteisiä etuja eri aloilla sekä toteuttamalla ja hallinnoimalla rajatylittäviä ohjelmia ja konkreettisia hankkeita.

1.2.2 Rajatylittävät toimet eivät koske yksinomaan sosioekonomista kehitystä ja kulttuuriyhteistyötä, vaan myös muita aloja, jotka ovat raja-alueiden väestön yleisten etujen mukaisia. Tällaisia ovat erityisesti sosiaalikeskustelut, terveys, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, tutkimus- ja kehitystyö, jätehuolto, luonnonsuojelu ja maisemanhoito, matkailu ja vapaa-aika, luonnonnonnettomuudet sekä liikenne ja liikenneväylät.

1.2.3 Euroregio-alueiden katsotaan tarjoavan asianmukaiset puitteet työntekijöiden liikkuvuuteen sekä taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen tähtäävien unionin politiikkojen toteuttamiseksi sellaisten raja-alueilla sovellettavien yhteistyömenettelyjen avulla, joilla vältetään toimivaltaristiriidat.

1.2.4 Euroregio-alueet antavat osaltaan vauhtia Euroopan unionin rakentamiseen ja integraatioon ruohonjuuritasolta ja ihmisten arkielämästä käsin.

1.2.5 Rajojen yli tehtävällä yhteistyöllä edistetään niin ikään rajatylittävää organisoitumista ja toimintaa yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi. Esimerkkeinä mainittakoon muun muassa rajatylittävät ay-alueuuvostot, yhteistyö työnantajajärjestöjen ja kauppakamarien välillä, eurooppalaisten alueellisten talous- ja sosiaalikeskusteluiden perustaminen jne.

1.2.6 Käsillä olevan lausunnon laadinnasta vastaavalla valmisteluryhmällä oli mahdollisuus todeta edellä mainitut seikat oikeiksi välittömästi, sillä ”La Grande Région” -euroregio-alueen <sup>(3)</sup> talous- ja sosiaalikeskustelu kutsui sen Luxemburgissa 13. helmikuuta 2007 järjestettyyn kuulemistilaisuuteen.

<sup>(3)</sup> Saarland, Lorraine, Luxemburg, Rheinland-Pfalz, Vallonian alue, Belgian ranskankielinen yhteisö ja Belgian saksankielinen yhteisö.

### 1.3 Tausta

1.3.1 Euroopan neuvosto, jonka toimipaikka on Strasbourgi, on eurooppalainen järjestö, joka on vuosikymmenien ajan käsitellyt euroregio-alueisiin ja yleisesti ottaen rajatylittävään yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä.

1.3.2 Ensimmäiset kokeilut rajatylittävästä yhteistyöstä ajoittuvat 1940-luvun lopulle. Vuonna 1948 allekirjoitettu Benelux-maiden sopimus oli ensimmäinen aloite valtioiden rajojen muodostamien jakolinjojen ylittämiseksi. Euregio luotiin vuonna 1958 Alankomaiden Enscheden ja Saksan Gronaun alueiden pohjalta. Vähän tämän jälkeen Skandinaviassa, joka tuolloin vielä oli Euroopan yhteisön ulkopuolella, tehtiin useita kokeiluja, muun muassa Juutinrauman, Pohjoiskalotin ja Merenkurkun alueilla Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan rajoilla.

1.3.3 Vuosina 1975–1985 eri valtioiden alueiden välille luotiin yhteistyöryhmiä (esimerkiksi Juran ja Pyreneiden yhteistyöryhmät), mutta niiden toimintavalmiudet olivat rajalliset.

1.3.4 Rajatylittävä alueellinen yhteistyö ja euroregio-alueiden perustaminen ovat laajentuneet vuodesta 1990 lähtien <sup>(4)</sup>. Tähän ovat vaikuttaneet muun muassa seuraavat tekijät:

- edistysaskeleet Euroopan yhdentymisessä, erityisesti yhtenäismarkkinoiden perustaminen, euron käyttöönotto ja EU:n laajentuminen
- Euroopan valtioiden hallinnon hajauttamisen ja alueellistamisen jatkuminen
- rajatylittävän työllisyyden lisääntyminen
- alueiden roolin tunnustaminen — tosin rajallisesti — Euroopan unionin toimielinten hallinnossa
- Interreg-hankkeen kaltaisten rajatylittävää yhteistyötä koskevien yhteisön aloitteiden käynnistäminen.

1.3.5 Kahdessa viimeisimmässä laajentumisessa, joissa unionin jäsenvaltioiden lukumäärä kasvoi 15:stä 27:ään, raja-alueiden ja niiden ominaispiirteiden lukumäärä on kasvanut merkittävästi. Esimerkiksi NUTS II -tason raja-alueiden lukumäärä on kasvanut 38:lla, ja rajojen yhteispituus on noussut 7 137 kilometristä 14 300 kilometriin.

1.3.6 Euroopan parlamentti toteaa joulukuussa 2005 antamassaan päätöslauselmassa <sup>(5)</sup>, että rajatylittävällä yhteistyöllä on keskeinen merkitys Euroopan yhdentymiselle ja yhteenkuuluvuudelle. Niinpä se kehottaa jäsenvaltioita ja komissiota edistämään ja tukemaan euroregio-alueiden hyödyntämistä. Rajatylittävä yhteistyö sisällytettiin myös Euroopan perustuslakiluonnokseen (III-220 artikla).

<sup>(4)</sup> Nykyään Euroregio-alueita ja vastaavanlaisia rakenteita on yli 168. Noin puolet Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueista on osallisia Euroregio-alueissa.

<sup>(5)</sup> Euroopan parlamentin 1. joulukuuta 2005 antama päätöslauselma euroregio-alueiden tehtävästä aluepolitiikan kehittämisessä.

### 1.4 Yhteistyömuodot

1.4.1 Komissio on yksilöinyt alueiden välistä yhteistyötä edistävän Interreg III -aloitteen pohjalta seuraavat kolme yhteistyöalaa:

#### — A — Rajatylittävä yhteistyö

Rajatylittävän yhteistyön tavoitteena on taloudellinen ja sosiaalinen yhdentyminen panemalla täytäntöön yhteisiä kehitysstrategioita ja harjoittamalla järjestelmällistä vaihtotoimintaa rajan molemmin puolin.

#### — B — Valtioidenvälinen yhteistyö

Kansallisten sekä alue- ja paikallisviranomaisten välillä harjoitettavan valtioiden välisen yhteistyön tavoitteena on edistää alueellista yhdentymistä muodostamalla suuria Euroopan alueiden ryhmiä tai makroalueita.

#### — C — Alueidenvälinen yhteistyö

Alueidenvälisen yhteistyön tavoitteena on lisätä tietojen ja kokemusten vaihtoa huolimatta siitä, onko kyse välttämättä raja-alueista.

Euroregio-alueiden tapauksessa kyse on erityisesti alasta A ja kasvavassa määrin myös alasta B.

## 2. Tilanne yhteisössä

2.1 Viime aikoina useilla yhteisön ehdotuksilla on parannettu euroregio-alueiden yleisiä toimintapuitteita. Vuoden 2006 alkupuoliskolla Euroopan parlamentti ja ministerineuvosto hyväksyivät useita merkittäviä päätöksiä, joilla on vaikutuksia rajatylittävään yhteistyöhön.

### 2.2 Rahoitusnäkömät

2.2.1 Vuonna 2004 komissio teki alustavan ehdotuksensa vuosia 2007–2013 koskevien rahoitusnäkömien <sup>(6)</sup> tarkistamiseksi. Kyseisessä, 27 jäsenvaltion unionia koskevassa ehdotuksessa komissio laskee vuosien 2007–2013 menotasoiksi 1,14 prosenttia BKT:stä. ETSK ottaa lausunnossaan <sup>(7)</sup> huomioon merkittävät haasteet, joihin Euroopan unionin on vastattava, ja ilmaisee kannattavansa omien varojen lisäämistä enimmäismäärään, joka vastaa 1,30:tä prosenttia BKT:stä (ja joka on aiempaa enimmäismäärää [1,24 prosenttia] suurempi). Joulukuussa 2005 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti kokonaismenoiksi 1,045 prosenttia BKT:stä kaudeksi 2007–2013. Huhtikuussa 2006 neuvoston ja Euroopan parlamentin välisen neuvottelujen jälkeen lopulliseksi ehdotukseksi vahvistettiin 864,316 miljardia euroa eli 1,048 prosenttia BKT:stä.

2.2.2 Tämä huomattava leikkaus on vaikuttanut taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta varten myönnettyihin määrärahoihin; ne ovat vähentyneet 0,41 prosentista 15 jäsenvaltion EU:ssa 0,37 prosenttiin 27 jäsenvaltion EU:ssa. Tämä tapahtuu tilanteessa, jossa uusien jäsenvaltioiden liittyminen unioniin ja globalisaation kaltaiset muut haasteet, jotka EU:lla on edessään, edellyttäisivät entistä suurempia eivätkä vähäisempiä varoja.

<sup>(6)</sup> KOM(2004) 101 lopullinen.

<sup>(7)</sup> Lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille — Yhteisen tulevaisuuden rakentaminen — Poliittikan haasteet ja rahoitusmahdollisuudet laajentuneessa unionissa 2007–2013”, EUVL C 74, 23.3.2005, s. 32.

2.2.3 Euroopan alueellista yhteistyötä varten uudessa tavoite 3:ssa varataan 8,72 miljardia euroa (2,44 prosenttia yhteenkuuluvuuteen tarkoitettusta BKTL:n 0,37 prosentin osuudesta), kun sitä vastoin alkuperäisessä ehdotuksessaan komissio esittää 13:a miljardia euroa. On selvää, että vähemmällä varoilla on pystyttävä tekemään enemmän.

2.2.4 EU:n rajatylittävään yhteistyöhön osoittama taloudellinen tuki on kasvanut edelliseen kauteen (2000–2006) verrattuna, mutta Euroopan komission alkuperäisiin ehdotuksiin nähden tehdyt vähennykset edellyttävät entistä tiiviimpää alue- ja paikallisviranomaisten yhteistyötä sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien aiempaa parempaa hyödyntämistä. Nyt varatut määrärahat kohdistetaan entistä useammille raja-alueille etenkin Keski- ja Itä-Euroopassa 12 uuden jäsenvaltion liittymisen jälkeen.

### 2.3 Uudet asetukset

2.3.1 Komission heinäkuussa 2004 tekemissä ehdotuksissa, jotka koskevat rakennerahastoja kaudella 2007–2013, aiemman tavoite 1:n korvaa lähentymistavoite, aiemman tavoite 2:n korvaa kilpailukyvyyn ja työllisyyden tavoite sekä luodaan uusi, Euroopan alueiden välistä yhteistyötä koskeva tavoite 3, jossa korostetaan aiempaa enemmän rajatylittäviä alueellisia toimia.

2.3.2 Uudella tavoite 3:lla<sup>(8)</sup>, joka perustuu Interreg-yhteisöaloitetta koskevaan kokeiluun, on erityisesti tarkoitus edistää unionin alueiden tasapainoista yhdentymistä rajatylittävän sekä valtioiden ja alueiden välisen yhteistyön avulla.

2.3.3 Komitea laati vuonna 2005 lausunnot<sup>(9)</sup> rakenne- ja koheesiorahastojen uudistamisesta. Neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät uudet ehdotukset asetuksiksi vuonna 2006<sup>(10)</sup>.

### 2.4 Koheesipolitiikka: strategiset suuntaviivat

2.4.1 Komission tiedonanto koheesiota koskevista strategisista suuntaviivoista<sup>(11)</sup> hyväksyttiin rakennerahastoista annettujen eri asetusten hyväksymisen jälkeen. Tiedonannossa vahvistetaan uuden, Euroopan alueiden välistä yhteistyötä koskevan tavoite 3:n merkitys sen kolmen osa-alueen osalta: rajatylittävä sekä valtioiden ja alueiden välinen yhteistyö.

2.4.2 Yhteistyötä koskevan uuden tavoitteen päämääränä on edistää unionin alueen yhdentymistä ja vähentää esteiden vaikutuksia rajatylittävän sekä valtioiden ja alueiden välisen yhteistyön ja parhaiden käytäntöjen vaihdon avulla.

2.4.3 Unionin koheesipolitiikan strategisilla suuntaviivoilla pyritään

<sup>(8)</sup> KOM(2004) 495 lopullinen, 6 artikla: "Euroopan alueiden välinen yhteistyö".

<sup>(9)</sup> ETSK:n lausunnot eurooppalaisesta rajaseutuyhteistyöyhtymästä (ERY), rahastoja koskevista yleisistä säännöksistä, koheesiorahastosta sekä Euroopan aluekehitysrahastosta, EUVL C 255, 14.10.2005, s. 76, 79, 88 ja 91.

<sup>(10)</sup> EUVLL 210, 31.7.2006.

<sup>(11)</sup> KOM(2005) 299 lopullinen ja KOM(2006) 386 lopullinen, jonka ministerineuvosto hyväksyi 5. lokakuuta 2006.

a) lisäämään alueiden houkuttavuutta investointiympäristöinä,

b) edistämään innovointia ja yrittäjyyttä ja

c) luomaan työpaikkoja sekä erityisesti ottamaan huomioon koheesipolitiikkojen alueellinen ulottuvuus.

2.4.4 Kuten tiedetään, kansalliset rajat ovat usein esteenä Euroopan alueen kokonaisvaltaiselle kehittämiselle ja voivat vähentää sen kilpailupotentiaalia. Yksi yhteisön rajatylittävän yhteistyön keskeisistä tavoitteista on näin ollen kansallisten rajojen muodostamien esteiden poistaminen ja synergioiden aikaansaaminen, jotta yhteisiin ongelmiin löydettäisiin yhteiset ratkaisut.

2.4.5 Koheesipolitiikat on suunnattava toimenpiteisiin, jotka tuovat lisäarvoa seuraavankaltaisiin rajatylittäviin toimiin: rajatylittävän kilpailukyvyyn lisääminen innovoinnin sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan avulla, aineettomien verkostojen (palvelut) tai fyysisten verkostojen (liikenne) yhdistäminen rajatylittävän yhdentymisen vahvistamiseksi unionin kansalaisuuteen kuuluvana piirteenä, liikkuvuuden ja avoimuuden edistäminen rajatylittävillä työmarkkinoilla, vesivarojen hallinnointi ja tulvien torjunta, matkailun kehittäminen, talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden osallistumisen tukeminen, kulttuuriperinnön arvostamisen edistäminen, aluesuunnittelun parantaminen jne.

### 2.5 Alueellisen yhteistyön uusi oikeusperusta

2.5.1 Yhdenmukaisen eurooppalaisen oikeusperustan puuttuminen rajatylittävältä yhteistyötä on tähän asti jarruttanut hyödyllisten toimien täytäntöönpanoa tällä alalla.

2.5.2 Vuonna 2004 komissio ehdotti eurooppalaisen rajaseutuyhteistyöyhtymän (ERY) perustamista. Komission viimeisimmässä ehdotuksessa nimeä on muutettu siten, että termi "rajaseutu" on korvattu termillä "alueellinen".

2.5.3 Heinäkuun 31 päivänä 2006 annetussa asetuksessa<sup>(12)</sup> todetaan, että

— "Tarvitaan toimenpiteitä niiden merkittävien ongelmien vähentämiseksi, joita jäsenvaltioilla, erityisesti alue- ja paikallisviranomaisilla, on ollut alueellista yhteistyötä koskevien toimien toteuttamisessa ja hallinnoinnissa toisistaan poikkeavien kansallisten lainsäädäntöjen ja menettelyjen mukaisesti".

— "Alueellista yhteistyötä haittaavien esteiden poistamiseksi on tarpeen luoda yhteisön tason yhteistyöväline, jonka nojalla yhteisön alueella voidaan perustaa oikeushenkilön asemassa olevia yhteistoiminnallisia yhtymiä, jäljempänä 'eurooppalainen alueellisen yhteistyön yhtymä' (EAYY)".

<sup>(12)</sup> EUVLL 210, 31.7.2006.

— ”Olisi luotava alueellista yhteistyötä koskevat edellytykset perustamissopimuksen 5 artiklassa määrätyn toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa tarkoitettun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, sillä EAYY:n käyttöön otto on vapaaehtoista kunkin jäsenvaltion perustuslaillisen järjestelmän mukaisesti”.

### 3. Taloudellinen yhdentyminen sekä sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus

#### 3.1 Integraatio ja erikoistuminen

3.1.1 Suurissa, vanhoissa jäsenvaltioissa merkittävä osa taloudellisesta toiminnasta on keskittynyt maan tärkeimmille alueille, usein pääkaupunkiin ja merkittävimpiin muihin kaupunkeihin. Kussakin jäsenvaltiossa on tapahtunut tiettyä alueiden taloudellista erikoistumista.

3.1.2 Euroopan yhdentyminen edistää euroregio-alueiden kaltaisten uusien yhteistyöalueiden luomista. Euroopan yhdentymisen ansiosta alueellista erikoistumista ei enää tapahdu kunkin jäsenvaltion sisällä vaan entistä enemmän Euroopan tasolla. Jäsenvaltioiden väliset rajat eivät enää ole ylitysepäsemättömiä esteitä vaihdolle. Tämä edistää uusien yhteyksien luomista sellaisten, eri jäsenvaltioihin kuuluvien alueiden välillä, jotka toisinaan poikkeavat toisistaan kehitystasoltaan, mutta joilla on yhteiset tavoitteet nykyisessä tilanteessa, jolloin erikoistuminen entisestään kasvaa Euroopan laajuisesti.

3.1.3 Kyseisenlainen yhteistyö on erityisen välttämätöntä, kun kyse on pienimuotoisesta toiminnasta, joka kärsii eniten rajojen vaikutuksesta. Tästä esimerkkinä ovat pk-yritykset.

3.1.4 ETSK katsoo, että euroregio-alueiden tulisi edistää merkittävästi EU:n taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota koskevan politiikan tavoitteita. Tässä yhteydessä Euroopan unionin aluepolitiikkaa koskevan uuden ehdotuksen ensisijaisia tavoitteita ovat lähentyminen sekä kilpailukyvyyn ja työllisyyden lisääminen etenkin heikommin menestyvillä alueilla sekä alueilla, jotka ovat uusien, erikoistumiseen liittyvien haasteiden edessä.

#### 3.2 Kilpailukyky

3.2.1 Euroregio-alueet edistävät suurtuotantoa. Periaatteessa ne merkitsevät entistä suurempia markkinoita (taloudellisen toiminnan kasaantuminen), tuotannon tekijöiden täydentävyyttä sekä entistä suurempia investointikannustimia. Yleensä arvioidaan, että tietyillä investoinneilla innovointiin ja kehitystyöhön voi olla suora vaikutus, joka ulottuu 250–500 kilometrin päähän. Vaikka eräät euroregio-alueet ovat tätä laajempia, niiden laajuus on enimmillään keskimäärin 50–100 kilometriä.

3.2.2 Euroregio-alueet ovat hyvin tärkeitä kriittisen massan saavuttamiseksi tietyillä aloilla. Niiden ansiosta olennaisiin palveluihin on mahdollista tehdä investointeja, joita ei voitaisi toteuttaa, jos rajatylittävää yhteistyötä ei olisi.

3.2.3 Kilpailukyvyyn lisäämiseksi alue- ja paikallisviranomaisten välisen rajatylittävän yhteistyön avulla voidaan tarjota erilaisia julkishyödykkeitä, kuten

— tieto-, viestintä-, energia- ja liikenneverkostoja sekä muita rajatylittäviä infrastruktuureja

— yhteisiä palveluja, kuten koulut, sairaalat ja hätäpalvelut

— elimiä ja palveluja, jotka edistävät yksityistä taloudellista toimintaa sekä kaupankäynnin kehittämistä, yrittäjyyttä ja rajaseutujen yritysten kumppanuuksia, uusien työllistymismahdollisuuksien luomista ja työntekijöiden liikkuvuutta.

#### 3.3 Yhteenkuuluvuus: rajatylittäviin toimiin liittyvät ongelmat

3.3.1 Suurimpaan osaan euroregio-alueista kuuluvat alueet ovat samalla kehitystasolla, mutta on myös euroregio-alueita, joihin kuuluvat alueet ovat eri kehitystasoilla. Yksi euroregio-alueiden päämäärästä on edistää taloudellista toimintaa sekä muunlaisia toimia, joilla vähennetään alueidenvälisiä eroja. Tavoitteen saavuttamiseksi asianomaisten jäsenvaltioiden ja EU:n entistä tiiviimpi osallistuminen on ensiarvoisen tärkeää.

3.3.2 Peruspalveluihin tehtävät sosiaaliset investoinnit ovat raja-alueilla usein alhaisemmat kuin kunkin maan keskeisemmin sijaitsevilla alueilla, koska raja-alueilla on usein vähäisempi vaikutus päätöksentekokeskuksiin. Seurauksena on usein se, että etenkin kaikkein huono-osaisimmille väestöryhmille (esimerkiksi lapset, maahanmuuttajat, vähävaraiset perheet, vammaiset ja pitkäaikaisairaajat) ei tarjota riittävästi laadukkaita, monipuolisia eikä kannattavia palveluita.

3.3.3 Euroregio-alueet voivat olla erittäin hyödyllisiä kehitettävässä kyseisenlaisia palveluita ja jotta edellä mainituille yhteiskuntaryhmille voitaisiin näin tarjota entistä korkeampi suojelun taso rajatylittävän lähestymistavan ansiosta. Euroregio-alueiden avulla voidaan lisäksi suurelta osin poistaa oikeudelliset, hallinnolliset ja rahoituskelliset esteet ja epäsymmetriat, jotka rajoittavat alueiden kansalaisten elinolojen kehittymistä. Lisäksi niiden avulla voidaan päästä eroon piintyneistä ennakkoluuloista, laatia yhteisiä analyysejä keskinäisistä eroista ja saavuttaa niistä entistä parempi molemminpuolinen ymmärrys.

3.3.4 Rajatyöntekijöiden vapaata liikkuvuutta haittaavat lainsäädännölliset puutteet ja lainsäädännön yhdenmukaistamisen riittämättömyys on ratkaistu yhteisön säännösten avulla ja Euroopan yhteisön tuomioistuimen toimesta vain osittain. Kasvavasta rajatyöntekijöiden lukumäärästä johtuen asiasta on tullut tärkeä Euroopan laajuisesti etenkin, kun kyse on verotuksesta, sosiaaliturvasta ja sosiaalivastusta; asuinpaikan, perhetilanteen, terveydenhoitokustannusten korvaamisen, kaksinkertaisen verotuksen ja muunlaisten hallinnollisten rajoitusten kaltaisten seikkojen määrittelyssä ja käsittelyssä on vielä eroja <sup>(13)</sup>.

<sup>(13)</sup> ETSK:n tulevan työllisyyden seurantar ryhmän tehtäviin voisi kuulua rajatyötä ja rajatylittävää työskentelyä Euroopassa koskevien kysymysten seuranta.

#### 4. Rajatylittävä yhteistyö: Euroopan yhdentymiseen liittyvä lisäarvo

##### 4.1 Rajojen ylittäminen

4.1.1 Tarve ylittää yhdentymisen tiellä olevat esteet kuuluu raja-alueiden asukkaiden arkeen. Tarkoitus ei ole muuttaa rajoja tai loukata jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeutta vaan helpottaa kaikenlaista käytännön yhteistyötä rajojen yli parantamalla elinoloja ja tekemällä kansalaisten Euroopasta todellisuutta.

4.1.2 EU:n rajoilla ei enää juurikaan ole vanhaa tehtävänsä toimia esteenä, mutta edelleen on taloudellisia, sosiokulttuurisia ja oikeudellisia eroja, jotka ovat erityisen selkeitä EU:n ulko-rajoilla. Raja-alueyhteistyön tavoitteena onkin kehittää yhteistyörakenteita, -menettelyitä ja -välineitä, joiden avulla hallinnolliset ja lainsäädännölliset esteet sekä historiallisiin seikkoihin perustuvat jakolinjat voidaan poistaa ja tehdä naapuruudesta liikkuvuutta sekä taloudellista ja sosiaalista kehitystä edistävä tekijä. Lyhyesti sanottuna tarkoituksena on tehdä raja-alueista ”yhteisen hyvinvoinnin alueita”.

##### 4.2 Lisäarvo

4.2.1 Rajatylittävä yhteistyö — ja sen jatkuva harjoittaminen euroregio-alueiden avulla — ei ainoastaan ehkäise konflikteja, auttaa katastrofitilanteissa toimimista ja psykologisten esteiden ylittämistä, vaan edistää myös selkeästi kehitystä rajan molemmin puolin. Tämä lisäarvo voidaan nähdä poliittisella, institutionaalisella, taloudellisella, sosiaalisella, kulttuurisella ja Euroopan yhdentymisen tasolla. Rajatylittävä yhteistyö tuo arvokkaan panoksen yhteiselon, turvallisuuden ja Euroopan yhdentymisen edistämiseen. Se on erittäin tehokas keino toteuttaa toissijaisuutta, kumppanuutta sekä taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koskevia yhteisön periaatteita sekä tukea uusien jäsenvaltioiden kokonaisvaltaista integroimista EU:hun.

4.2.2 Rajatylittävän yhteistyön pysyvät rakenteet mahdollistavat kansalaisten ja viranomaisten sekä valtioidenvälisten poliittisten ja yhteiskunnallisten ryhmittymien aktiivisen ja yhtäjaksoisen osallistumisen, varmistavat keskinäisen tuntemuksen ja mahdollistavat vertikaalisen ja horisontaalisen kumppanuuden, jonka lähtökohdana ovat erilaiset kansalliset rakenteet ja valmiudet. Lisäksi niiden avulla voidaan hallinnoida rajatylittäviä ohjelmia ja hankkeita sekä hallinnoida yhteisesti eri lähteistä myönnettyjä varoja (esimerkiksi yhteisön tai valtioiden myöntämät varat, omat varat tai kolmansien osapuolten myöntämät varat). ETSK katsoo, että tämänkaltaisia aloitteita voidaan edistää yhteisesti onnistuneemmin ja tehokkaammin, jos järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla on niissä keskeinen rooli.

4.2.3 Yhteiskunnallis-taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna rajatylittävän yhteistyön rakenteiden avulla voidaan hyödyntää kaikkien toimijoiden (esimerkiksi kauppakamarien, yhdistysten, yritysten, ammattijärjestöjen, yhteiskunnallisten ja kulttuurilaitosten, ympäristöjärjestöjen ja matkailutoimistojen sekä monien muiden tahojen) omaa potentiaalia, avata työmarkkinat ja yhdenmukaistaa ammattipätevyydet, edistää talouskehitystä ja työpaikkojen luomista toteuttamalla toimia muilla, infrastruktuurien, liikenteen, matkailun, ympäristön, koulutuksen, tutkimuksen ja pk-yritysten välisen yhteistyön kaltaisilla aloilla.

4.2.4 Sosiokulttuurisella tasolla rajatylittävän yhteistyön lisäarvo perustuu yleistietämyksen jatkuvaan levittämiseen. Se tulisi ymmärtää rajatylittäväksi jatkumoksi, joka on tavoitettavissa eri julkaisuissa ja formaateissa. Lisäksi rajatylittävä yhteistyö mahdollistaa osallistumisen verkostoon, johon kuuluvat elimet toimivat vaikutuksen moninkertaistajina. Tällöin kyse on esimerkiksi koulutuskeskuksista, ympäristönsuojeluorganisaatioista, kulttuurijärjestöistä, kirjastoista ja museoista. Rajatylittävä yhteistyö edistää lisäksi yhtäläisiä mahdollisuuksia sekä naapurimaan kielen tai jopa paikallismurteiden laaja-alaista tuntemusta; ne ovat rajatylittävän alueellisen kehityksen keskeisiä osatekijöitä sekä viestinnän ennakoedellytys.

4.2.5 Näin ymmärrettynä rajatylittävä yhteistyö, jota euroregio-alueiden kaltaiset pysyvät rakenteet tukevat, tuo lisäarvoa kansallisille toimenpiteille rajatylittävien ohjelmien ja hankkeiden täydentävyyden, aikaansaatuisten yhteisvaikutusten, yhteisen tutkimus- ja innovointitoiminnan, dynaamisten ja pysyvien verkostojen luomisen, tietojen ja hyvien käytänteiden vaihdon, rajojen ylittämisestä syntyvien epäsuorien vaikutusten sekä käytettävissä olevien resurssien tehokkaan rajatylittävän hallinnon ansiosta.

##### 4.3 Esteet

Jäljellä on kuitenkin edelleen tekijöitä, jotka vaikeuttavat rajatylittävää yhteistyötä<sup>(14)</sup>. Niistä ilmeisimpiä ovat seuraavat:

- kansallisen lainsäädännön alue- ja paikallisviranomaisten rajatylittävälle toiminnalle asettamat oikeudelliset rajoitukset
- hallinnon eri tasojen rakenteelliset ja toimivaltaa koskevat erot rajan molemmin puolin
- poliittisen tahdon puuttuminen etenkin valtiotasolla rajoitusten poistamiseksi esimerkiksi kansallisten säännösten tai kahdenvälisen sopimusten avulla
- verotusta, sosiaaliturvaa ja akateemisten ja ammatillisten lopputulokintojen tunnustamista koskevien yhteisten puitteiden puuttuminen sekä
- talouden rakenteelliset erot rajan molemmin puolin
- kielelliset, kulttuuriset ja psykologiset esteet, erityisesti ennakkoluulot ja eri kansanyhteisöjen välinen vanhakan-tainen kaunaisuus.

##### 4.4 Rajatylittävää yhteistyötä koskevat yleiset periaatteet

4.4.1 Eri puolilta Eurooppaa saatujen lukuisten esimerkkien avulla on mahdollista yksilöidä yleisiä periaatteita rajatylittävän yhteistyön onnistumiselle:

- Kansalaisläheisyys — Raja-alueiden asukkaat haluavat tehdä yhteistyötä ratkaistakseen kohtaamansa ongelmat tai parantaa elinolosuhteitaan.

<sup>(14)</sup> ETSK:n 21. huhtikuuta 2006 antama lausunto ”Teollisuuden muutosten hallinta rajaseuduilla Euroopan unionin laajentumisen jälkeen” EUVL C 185, 8.8.2006.

- Paikallis-, alue- ja valtiotason sekä unionin poliittisten edustajien osallistuminen on asianmukaisen rajatylittävän yhteistyön kannalta olennaista.
- Toissijaisuus — Paikallis- ja aluetaso on osoittautunut parhaimmaksi tasoksi toteuttaa rajatylittävää yhteistyötä, vaikka yhteistyötä kansallisten hallitusten kanssa tarvitaankin.
- Kumppanuus — Kaikkien toimijoiden osallistuminen rajan molemmin puolin on olennaista yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Yhteiset rakenteet, joihin osoitetaan yhteisiä resursseja (tekniset, hallinnolliset, rahoitus- ja päätöksentekovalineet), ovat toiminnan jatkuvuuden ja jatkuvan kehittymisen tae. Lisäksi niiden avulla varmistetaan mahdollisuus käyttää tiettyjä toimivaltuuksia, ohjelmien hallinnointi (unionin ohjelmat mukaan luettuina), yhteisymmärryksen pääsy rajojen yli sekä kansallisen itsekkyyden välttäminen.

## 5. Kohti yhteistyöhön perustuvaa hallintoa

### 5.1 Uudenlaisia hallintotapoja edellyttävät uudet alueet

5.1.1 Euroregio-alueet ovat alueellisia yksikköjä, joissa toteutetaan käytännössä uusia yhteistyö- ja kumppanuusmalleja julkisella ja yksityisellä sektorilla sekä niiden välillä uusien politiikkojen laatimiseksi verkostoitumisen avulla kaikkien todella asianomaisten toimijoiden entistä laajemman osallistumisen pohjalta.

5.1.2 Hyvän hallintotavan (*governance*) käsite voidaan nähdä osallistavampana ja horisontaalisempänä tapana hallinnoida kuin hierarkkisemmat ja vertikaalisemmat, perinteiset tavat. Tämänkaltaisen käsityksen hallinnosta on erityisen soveltuva euroregio-alueiden tapauksessa, sillä kyse on siitä, että haetaan yhteisiä ratkaisuja yhteisiin ongelmiin.

5.1.3 Euroregio-alueilla on puolestaan kasvavassa määrin täydentävä mutta keskeinen rooli taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen koheesioon tähtäävää politiikkaa koskevassa eurooppalaisessa hallintotavassa.

5.1.4 ETSK katsookin, että euroregio-alueiden ja niiden kaltaisten rakenteiden tulisi antaa merkittävä panos integraatio-prosessin ja Euroopan yhdentymisen syventämiseen.

5.1.5 Euroregio-alueiden perustaminen puolestaan edellyttää yhteistyötä sellaisten institutionaalisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden välillä, joiden perinteet ja käytännöt ovat usein hyvin erilaisia. Lyhyt etäisyys ei aina merkitse sitä, että yhteistyötä tehtäisiin tiiviimmin. Siksi kansalaisyhteiskunnan elimillä ja organisaatioilla on merkittävä rooli horisontaalisessa hallinnossa.

5.1.6 Talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden osallistuminen euroregio-alueiden hallintoon edellyttää toimivien institutionaalisten puitteiden luomista. Kansalaisyhteiskunnan organi-

saatiot on kutsuttava mukaan laatimaan ja toteuttamaan politiikkoja, jotka perustuvat eri tasoilla tehtävään rajatylittävään yhteistyöhön kahden tai useamman valtion välillä. Työmarkkinaosapuolten osallistuminen EURES-verkoston rajatylittävillä aloilla ilmentää erinomaisesti kyseisen periaatteen konkreettista toteuttamista.

## 6. Päätelmät ja suositukset

6.1 Eurooppalaisesta alueellisen yhteistyön yhtymästä (EAYY) annetun asetuksen hyväksyminen ja alueellista yhteistyötä koskevan uuden tavoitteen sisällyttäminen asetukseen on avannut uusia mahdollisuuksia euroregio-alueiden toiminnalle. Ensinnäkin asetuksella luodaan yhteisön säädös rajatylittävää yhteistyötä varten, ja lisäksi se avaa jäsenvaltioille mahdollisuuden yhteistyöhön. Toiseksi siirtyminen "rajatylittävästä yhteistyöstä" kohti "alueellista yhteistyötä" merkitsee sitä, että euroregio-alueet voivat laajentaa toimintakenttäänsä paikallistason ja lähiyhteisöjen välisen yhteistyön tyypillisesti kattamista aloista kohti sellaisten laajempien alueiden kokonaisvaltaista kehitystä, joilla on yhteinen synergia- ja kehityspotentiaali.

6.2 Näin ollen ETSK katsoo, että euroregio-alueiden edistämä alueellinen yhteistyö on keskeinen osatekijä tuettaessa Euroopan yhdentymistä, vähennettäessä kansallisista rajoista johtuvaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista hajanaisuutta ja edistetäessä taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Tästä syystä ETSK katsoo, että rajatylittävään alueelliseen yhteistyöhön tulisi kiinnittää erityistä huomiota keskustelussa, jota lähiaikoina käydään Euroopan tulevan perustuslakisopimuksen lopullisesta hyväksymisestä.

6.3 Jotta Euroopan alueellinen yhteistyö voisi täyttää edellä mainittujen uudistusten synnyttämät odotukset, jäsenvaltioiden ja niiden välitason rakenteiden on ETSK:n mielestä osallistuttava entistä tiiviimmin euroregio-alueiden kehittämiseen. Sitä varten tarvittaisiin yhteisön alueellisen yhteistyön puitteisiin kansallisia strategioita. Jäsenvaltioiden tulisi lisäksi erityisesti auttaa ratkaisemaan raja-alueiden väestön kiperimmät ongelmat, jotka liittyvät yleensä työmarkkinoihin, terveydenhuoltoon, sosiaalipalveluihin, koulutukseen ja liikenteeseen.

6.4 ETSK katsoo, että alueellisen yhteistyön toimien tehostamiseksi olisi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti tarkoituksenmukaista lisätä eurooppalaisten alueellisen yhteistyön yhtymien rajatylittävien hankkeiden — ja tietyissä tapauksissa yhteisön tai kansallisista varoista rahoitettavien valtioiden välisten hankkeiden — suoraa hallinnointia.

6.5 Euroregio-alueiden muuttaminen "yhteisen hyvinvoinnin alueiksi" edellyttää, että yksityinen yrityssektori (osuus- ja yhteisötalous mukaan luettuna) osallistuu aiempaa laajemmin rajatylittävää kehitystä koskeviin aloitteisiin, kun otetaan huomioon pienten ja keskiuurten yritysten merkitys tuotantorakenteen peruspilareina ja työpaikkojen luojina.

6.6 ETSK katsoo, että euroregio-alueet ja asetuksen N:o 1082/2006 mukaisesti perustetut eurooppalaiset alueellisen yhteistyön yhtymät ilmentävät esimerkiksi eurooppalaisen hallintotavan periaatteita, jotka komissio määritteli vuoden 2001 valkoisessa kirjassaan. ETSK katsookin, että rajatylittävien toimien ja politiikkojen sekä ylipäätään alueellisen yhteistyön tehokkuus riippuu siitä, että kaikkien asianomaisten alueellisten ja yhteiskunnallis-taloudellisten toimijoiden välille onnistutaan luomaan todellinen kumppanuus. Tästä syystä ETSK kehottaa luomaan osallistumismekanismit järjestäytyneitä kansalaisyhteiskuntaa alueellisissa yhteistyöhankkeissa edustavia organisaatioita varten.

6.7 ETSK katsoo erityisesti, että EURES-verkostosta tulisi tehdä unionin väline, jolla todellakin on keskeinen rooli työvoiman kysynnän ja tarjonnan välitystoiminnassa. Raja-alue on tässä mielessä erittäin tärkeä koekenttä. Siksi ETSK pahoittelee viime vuosina havaittavissa olevaa suuntausta EURES-järjestelmän hallinnoinnin "uudelleenkansallistamiseksi" ja katsoo, että kyseisen verkoston hallinnoinnin tulisi olla luonteeltaan aidosti rajatylittävää. Lisäksi on aiheellista todeta, että työmarkkinoihin liittyvän välitystehtävän lisäksi EURES-järjestelmällä on merkittävä rooli työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun edistämisenä naapurialueilla rajan molemmin puolin.

6.8 On ilmeistä, että yhteiskunnallis-taloudellisilla organisaatioilla on merkittävä rooli Euroopan yhdyntymisessä. Tästä syystä ETSK pitää tervetulleena kokeiluja, jotka liittyvät muun muassa rajatylittävien ay-alueuuevostojen toteuttamiin valtioidenvälisiin toimiin, työnantajajärjestöjen, kaupakamarien, tutki-

muskeskusten ja yliopistojen erilaisiin valtioidenvälisen yhteistyön ja yhteenliittymien muotoihin sekä eurooppalaisten alueellisten talous- ja sosiaaliuuevostojen perustamiseen. ETSK kannustaa myös lisäämään ja kehittämään kokeiluja ja tarjoaa mahdollista apuaan niiden vahvistamiseksi ja kehittämiseksi.

6.9 ETSK katsoo, että euroregio-alueilla on ja niillä voi olla vielä nykyistä suuremmassa määrin merkittävä rooli alueilla, joilla on yhteinen raja unionin ulkopuolisten maiden kanssa, sekä taloudellisen kehityksen että kansalaisten turvallisuuden ja yhteiskuntaan integroitumisen näkökulmasta. Siksi ETSK esittää, että kyseisenlaiset elimet ja niiden mahdollisesti toteuttamat toimet sisällytettäisiin EU:n naapuruus- ja liittymistä edeltävien politiikkojen piiriin.

6.10 Kun otetaan huomioon rajatylittävän toiminnan yhteydessä toteutettujen kokeilujen laaja kirjo (lausunnon liitteessä niistä esitetään eräitä esimerkkejä) sekä niiden hyvin vähäinen tunnettuus jopa euroregio-alueiden keskuudessa, ETSK pitää aiheellisena, että komissio laatisi aiheesta hyvien käytänteiden oppaan, johon sisällytettäisiin menestyksekkäät tapaukset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista.

6.11 Koska on selvää, että tämänkaltaista monisyistä kysymystä ei voida analysoida tyhjentävästi yhden ainoan lausunnon puitteissa, ETSK pitää tarkoituksenmukaisena syventää rajatylittävää alueellista yhteistyötä ja sitä tukevia rakenteita koskevaa aihetta muissa lausunnoissa, joissa käsitellään yhteisen kiinnostuksen kohteena olevia rajatylittäviä kysymyksiä, kuten työmarkkinoita, matkailua ja kehityskeskuksia.

Bryssel 11. heinäkuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS