

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rakenneuudistusten tukiohjelman perustamisesta kaudeksi 2017–2020 ja asetusten (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 1305/2013 muuttamisesta”

(COM(2015) 701 final – 2015/0263 (COD))

(2016/C 177/08)

Esittelijä: Ioannis VARDAKASTANIS

Euroopan parlamentti päätti 2. joulukuuta 2015 ja neuvosto 20. tammikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 175 artiklan kolmannen kohdan ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rakenneuudistusten tukiohjelman perustamisesta kaudeksi 2017–2020 ja asetusten (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 1305/2013 muuttamisesta”

(COM(2015) 701 final – 2015/0263 (COD)).

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 3. maaliskuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. maaliskuuta 2016 pitämässään 515. täysistunnossa (maaliskuun 16 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 153 ääntä puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti aloitteeseen, jolla pyritään lisäämään Euroopan unionin (EU) kykyä tukea rakenneuudistusta kansallisella tasolla rakenneuudistusten tukiohjelman kaltaisen erityisen rahoitusmekanismin avulla.

1.2 ETSK pahoittelee, että kyseiselle ohjelmalle myönnetty kokonaisbudjetti on paljon pienempi kuin mitä tarvitaan makrotalouspoliittisiin uudistuksiin EU:ssa. Komitea pahoittelee myös sitä, että rakenneuudistusten tukiohjelman rahoitus tulee nykyisten Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastojen) varoista, ja kehottaa pyrkimään tasapainoon ERI-rahastoista tuettavan teknisen avun rahoitustarpeiden ja rakenneuudistusten tukiohjelmassa annettavan teknisen tuen rahoitustarpeiden välillä. ETSK kehottaa luomaan EU:n monivuotisen rahoituskehysten tulevien uudistusten yhteydessä itsenäisen rakenneuudistusten tukiohjelman.

1.3 Rakenneuudistusten tukiohjelman onnistumiseksi ETSK suosittaa painokkaasti, että varmistetaan seuraavat edellytykset:

- Jäsenvaltioiden panoksia rakenneuudistusten tukiohjelman piiriin kuuluviin rakenneuudistuksiin tarkastellaan vakaus- ja kasvusopimuksen rakenneuudistuslausekkeessa.
- Rakenneuudistusten tukiohjelma on vapaaehtoinen jäsenvaltioille, eikä siihen sisälly pakollisia eikä leimaavia menettelyjä.
- Perustetaan keskitettyjä yhteyspisteitä, jotta varmistetaan ohjelmien ja rahastojen välinen täydentävyys sekä varojen parempi käyttö päällekkäisyyksien välttämiseksi.

1.4 ETSK kehottaa painokkaasti ottamaan työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot mukaan rakenneuudistusten tukiohjelmaan varmistamalla, että

- kartoitusprosessin ja tuen käynnistämisen yhteydessä kuullaan laajalti työmarkkinaosapuolia ja kansalaisyhteiskuntaa kansallisten säännösten mukaisesti

- tukiohjelmaan sisällytetään tiukempia säännöksiä, joissa edellytetään, että työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunnan kumppanit otetaan mukaan poliittisten uudistusohjelmien suunnitteluun ja seurantaan kaikilla tasoilla: jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla
- tukikelpoisiin toimiin sisällytetään poliittisiin uudistusohjelmiin osallistuvien työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valmiuksien parantaminen.

1.5 ETSK korostaa, että kunkin jäsenvaltion voimassa olevan toimivaltajaon ja toimivaltuuksien sekä useissa tapauksissa paikallis- ja alueviranomaisille osoitettujen maakohtaisten suositusten perusteella paikallis- ja alueviranomaisten on voitava osallistua ohjelmaan, ja ne on otettava suoraan mukaan kyseessä olevan rakenneuudistushankkeen suunnitteluun.

1.6 ETSK pahoittelee, että indikaattoriluettelo vaikuttaa riittämättömältä, ja katsoo, että sitä on ajantasaistettava ja että siihen on otettava mukaan ERI-rahastoissa käytössä olevia indikaattoreita.

1.7 ETSK painottaa, että jäsenvaltiot voivat ulottaa ”ohjelman erityistavoitteita ja soveltamisalaa” muillekin politiikanaloille, kuten köyhyyden torjunta, ihmisoikeudet, liikennepoliittikka, tieto- ja viestintätekniikka sekä kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttaminen.

1.8 ETSK katsoo, että rakenneuudistusten tukiohjelmissa voitaisiin hyödyntää ERI-rahastojen nykyisiä seurantamekanismeja, jotta varmistettaisiin seurannan ja arvioinnin parempi laatu, parempi koordinointi ERI-rahastojen kanssa sekä paras vastine rahalle jo käytössä olevissa valvontamekanismeissa.

1.9 Näin ollen ETSK kannattaa Euroopan komission ehdottamia muutoksia asetuksiin (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 1305/2013 edellyttäen, että niihin sisältyy säännös, jolla varmistetaan, että uuteen ohjelmaan siirrettyjen varojen yhteydessä noudatetaan työmarkkinaosapuoliin ja kansalaisyhteiskuntaan liittyviä osallistamisedellytyksiä ja että niihin sovelletaan samaa seurantamekanismia, josta säädetään ERI-rahastojen yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa.

1.10 ETSK katsoo, että vaikka tällaiset pienet tukitoimet ovatkin hyödyllisiä, niillä voidaan vain lieventää tilannetta. Nykyisen kriisin aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseksi komission ja jäsenvaltioiden hallitusten olisi tarkistettava euroalueella kriisin alusta lähtien voimassa ollutta talouspolitiikkaa. Vain tällä tavoin voidaan edistää rakenneuudistuksia sekä välttää tähän mennessä aiheutuneet haitat ja eurooppalaisten kääntyminen EU:ta vastaan.

2. Yleistä

2.1 ETSK on sitä mieltä, että Euroopan unioni voisi antaa lisäarvoa kansallisella tasolla toteutettuihin poliittisiin uudistuksiin, ja suhtautuu näin ollen myönteisesti aloitteeseen, jolla parannetaan EU:n valmiuksia tukea talouden ohjausjärjestelmän prosessien (etenkin maakohtaisten suositusten) täytäntöönpanoon liittyviä poliittisia uudistuksia, talouden sopeutusohjelmia ja jäsenvaltioiden oma-aloitteisesti toteuttamia uudistuksia, jotka on määritelty tässä tarkasteltavan ehdotuksen 3 artiklassa.

2.2 ETSK katsoo, että Kreikan (Kreikka-työryhmä) ja Kyproksen (Kypros-tukiryhmä) tukiohjelmat ovat osoittautuneet hyödyllisiksi asianomaisille maille ja että kun kaikille jäsenvaltioille avataan mahdollisuus pyytää tällaista tukimekanismia, parannetaan yleisiä valmiuksia institutionaalsiin, rakenteellisiin ja hallinnollisiin uudistuksiin.

2.3 ETSK pahoittelee kuitenkin, että EU:n kykyä tukea poliittisiin uudistuksiin kohdennettavaa teknistä apua on aiemmin supistettu. Näin ollen EU ei ole kyennyt toimimaan riittävän nopeasti tilanteissa, jotka ovat edellyttäneet poliittisia uudistuksia kriisiaikoina, minkä vuoksi muut kansainväliset organisaatiot ovat aktivoituneet ja ottaneet johtoaseman.

2.4 ETSK pahoittelee myös sitä, että nyt ehdotettu ohjelma on tarkoitus rahoittaa olemassa olevista EU:n rahastoista sen sijaan, että luotaisiin itsenäinen ohjelma, jolla ei vähennettäisi rakenneuudistuksiin keskittyvien muiden rahastojen varoja. Lisäksi ETSK katsoo, että rakenneuudistusten tukiohjelma ei nykyisessä muodossaan kykene taloudellisten rajoitteidensa vuoksi vastaamaan jäsenvaltioiden teknisen tuen tarpeeseen.

2.5 ETSK korostaa, ettei tätä teknisen avun ohjelmaa voi eikä tulisi yliarvioida, ja että sitä olisi pidettävä keinona auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan makrotaloudellinen tasapaino ohjausjakson yhteydessä. Rahoitus ei ole riittävä antamaan todellista apua lähentymiseen pyrkivien jäsenvaltioiden kohtaamissa makrotaloudellisissa haasteissa.

2.6 ETSK painottaa myös, että jäsenvaltioiden panoksia rakenneuudistusten tukiohjelman piiriin kuuluviin rakenneuudistuksiin olisi tarkasteltava vakaus- ja kasvusopimuksen rakenneuudistuslausekkeessa keinona saavuttaa kasvua, torjua köyhyyttä ja työttömyyttä sekä saada aikaan hyvinvointia.

2.7 ETSK:n mielestä on tärkeää muuttaa suhtautumista rakenneuudistuksiin, jotta vältetään niihin liitetty leimautuminen tai rankaiseminen ja estetään niitä muodostamasta byrokraattista ansaa. Uudella lähestymistavalla olisi kannustettava uudistuksiin sekä maiden väliseen ymmärrykseen. ETSK onkin tyytyväinen ohjelman myönteiseen lähestymistapaan ja korostaa mekanismin vapaaehtoista luonnetta, jonka avulla on tarkoitus varmistaa, ettei ohjelmaa käytetä ja/tai pidetä valvonnan välineenä tai keinona vähentää jäsenvaltioiden viranomaisten vastuuta uudistusohjelmissaan. Komitea korostaa kuitenkin, että valtioilta on edellytettävä, että ne tekevät selkoa saamastaan tuesta ja ohjelman onnistumisesta luotettavalla, demokraattisella ja vastuullisella raportoinnilla.

2.8 ETSK on tyytyväinen siihen, että rakenneuudistusten tukiohjelma käynnistetään jäsenvaltion pyynnöstä. Komitea korostaa kuitenkin, että tuen kartoittamis- ja käyttöönottoprosessiin on sisällyttävä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan laajempi kuuleminen kansallisten säännösten mukaisesti.

2.9 ETSK korostaa, että kunkin jäsenvaltion voimassa olevan toimivaltajaon ja toimivaltuuksien sekä useissa tapauksissa paikallis- ja alueviranomaisille osoitettujen maakohtaisten suositusten perusteella paikallis- ja alueviranomaisten on voitava osallistua ohjelmaan. ETSK kehottaa lisäksi komissiota tarkistamaan silloin, kun kansallisten viranomaisten esittämät teknisen avun pyynnöt koskevat alue- tai paikallisviranomaisten toimivaltuuksiin kuuluvia aloja, että alue- ja paikallisviranomaiset on otettu suoraan mukaan kyseessä olevan rakenneuudistushankkeen suunnitteluun ja että nämä ovat kannattaneet sitä.

2.10 ETSK on myös tyytyväinen rakenneuudistusten tukiohjelman ennakoivaan lähestymistapaan, jonka ansiosta tuki voidaan ulottaa kaikkiin jäsenvaltioihin niiden taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Komitea korostaa, että ohjelmaa on pidettävä pitkän aikavälin rakenteellisena tukimekanismina eikä ainoastaan vastauksena talous- ja/tai rahoitustilanteen laskusuhdanteisiin.

2.11 ETSK painottaa, että 5 artiklaa "Ohjelman erityistavoitteet ja soveltamisala" on pidettävä ei-tyhjentävänä luettelona, jotta säilytetään poliittisten uudistusten yhteydessä tarvittava joustavuus. ETSK katsoo, että ehdotettu luettelo on melko kattava, mutta ehdottaa, että luetteloon lisätään muitakin politiikanaloja, kuten köyhyden torjunta, ihmisoikeuksien edistäminen, liikennepoliittikka, tieto- ja viestintätekniikka sekä kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttaminen jäsenvaltioissa.

2.12 ETSK on vahvasti sitä mieltä, että suuren yleisön on osallistuttava aktiivisesti EU:n politiikan muotoiluun, sillä kumppanuus, jossa EU:n koheesiopolitiikan puitteissa toteutettujen hankkeiden valmisteluun, toteutukseen ja jälkiarviointiin osallistuvat kaikki kumppanit, siten kuin ne on määritelty yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa, myötävaikuttaa suoraan Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastojen) menestymiseen. Näin ollen ETSK katsoo, että uuteen rakenneuudistusten tukiohjelmaan olisi sisällyttävä tiukempia säännöksiä siitä, että työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskuntaan kuuluvat kumppanit on otettava mukaan poliittisten uudistusohjelmien suunnitteluun kaikilla tasoilla: jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla. Tämä auttaisi kaventamaan poliittisten päättäjien ja suuren yleisön välistä kuilua.

2.13 ETSK katsoo, että rakenneuudistusten tukiohjelmassa voitaisiin hyödyntää ERI-rahastojen nykyisiä seurantamekanismeja. Näin voitaisiin varmistaa seurannan ja arvioinnin parempi laatu, parempi koordinointi ERI-rahastojen kanssa sekä paras vastine rahalle jo käytössä olevissa valvontamekanismeissa.

2.14 ETSK katsoo, että rakenneuudistusten tukiohjelma on pantava täytäntöön ERI-rahastoja koskevista yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen mukaisesti (lukuun ottamatta 25, 58 ja 91 artiklaa). Asetuksessa säädetään kehittyneemmästä tukirakenteesta kuin nyt ehdotetussa ohjelmassa.

2.15 ETSK suosittaa, että tukikelpoiisiin toimiin (6 artikla) lisättäisiin poliittisiin uudistusohjelmiin osallistuvien työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valmiuksien parantaminen.

2.16 ETSK haluaa varmistaa, että ERI-rahastoista peräisin olevat uudet määrärahat kattavat tasapainoisesti ERI-rahastojen puitteissa annettavan teknisen avun rahoitustarpeet sekä rakenneuudistusten tukiohjelman puitteissa annettavan teknisen tuen rahoitustarpeet, jotta varmistetaan asianmukainen teknisen avun valmius molemmissa rahastoissa.

2.17 ETSK panee merkille rakenneuudistusten tukiohjelman monialaisen lähestymistavan merkityksen uudistusten tukemiseksi mutta kehottaa EU:ta ja jäsenvaltioiden viranomaisia välttämään päällekkäisyyksiä alakohtaisten ohjelmien kanssa. ETSK uskookin, että on perustettava keskitettyjä yhteyspisteitä, jotta varmistetaan ohjelmien ja rahastojen välinen täydentävyys sekä varojen parempi käyttö päällekkäisyyksien välttämiseksi. Ehdotuksen 13 artiklaa olisi laajennettava, jotta koordinoitimekanismiin voidaan sisällyttää useampia elementtejä.

2.18 ETSK toivoo saavansa tulevaisuudessa enemmän tietoa tätä rahastoa varten luotavasta koordinoitimekanismista.

2.19 ETSK pahoittelee, että indikaattoriluettelo vaikuttaa riittämättömältä, ja korostaa asianmukaisten indikaattorien merkitystä ohjelman seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Komitea muistuttaa kuitenkin, että ERI-rahastojen yhteydessä on käytettävissä laaja luettelo indikaattoreita, joilla voitaisiin täydentää rakenneuudistusten tukiohjelmassa esitettyjä indikaattoreita. EU:n indikaattoreita on ajanmukaistettava uudistusten vaikutuksen mittaamiseksi, jotta voidaan varmistaa niiden onnistumisaste ja nivoa ne taloudelliseen ja sosiaaliseen edistymiseen. Indikaattorien olisi kuvastettava myös sitä, jääkö vaikutus kansalliselle tasolle vai antaako se todellista eurooppalaista lisäarvoa.

2.20 ETSK on tyytyväinen säännökseen, jonka mukaan yhteisrahoituksen osuus voi olla 100 % tukikelpoisista kustannuksista, sillä tämä helpottaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia hyödyntää ohjelmaa.

2.21 ETSK katsoo, että rakenneuudistusten tukiohjelma on ensimmäinen askel ja että sitä on vakiinnutettava ja vahvistettava EU:n monivuotisen rahoituskehysten tulevilla uudistuksissa, jotta luotaisiin itsenäinen ohjelma, jolla ei tarvitse heikentää muiden olemassa olevien EU:n tukirahastojen määrärahoja.

2.22 Näin ollen ETSK kannattaakin asetusten (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 1305/2013 muuttamista Euroopan komission ehdotuksen mukaisesti ja kehottaa painokkaasti komissiota ottamaan huomioon käsillä olevassa lausunnossa esitetyt päätelmät ja suositukset.

2.23 ETSK ehdottaa kuitenkin, että muutetuissa asetuksissa säädettäisiin siitä, että uusiin ohjelmiin siirrettyjen varojen yhteydessä noudatetaan osallistumiseen liittyviä edellytyksiä ja että niihin sovelletaan samaa seurantamekanismia kuin ERI-rahastoihin. Tämä olisi otettava huomioon myös rakenneuudistusten tukiohjelmasta ehdotetussa asetuksessa, ja säädösehdotuksen nykyistä muotoilua olisi muutettava siten, että siihen sisällytetään erityissäännöksiä ja -viittauksia ERI-rahastojen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen seurantajärjestelmään.

Bryssel 16. maaliskuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*