



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

59. vuosikerta

15. tammikuuta 2016

Sisältö

I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

PÄÄTÖSLAUSELMAT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

510. täysistunto 16. ja 17. syyskuuta 2015

2016/C 013/01 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean päätöslauselma tämänhetkisestä pakolaiskriisistä 1

LAUSUNNOT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

510. täysistunto 16. ja 17. syyskuuta 2015

2016/C 013/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Pk-yrityksiä tukeviin aloitteisiin liittyviä kokemuksia Yhdysvalloista ja EU:sta: parhaat käytännöt pk-yrityksiä koskevia innovatiivisia toimia varten” (oma-aloitteinen lausunto)	2
2016/C 013/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan perheytykset uuden kasvun ja parempien työpaikkojen lähteenä” (oma-aloitteinen lausunto)	8
2016/C 013/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kohti digitaalisia terveydenhuoltopalveluja – lääkkeiden turvallista käyttöä koskevat sähköiset tiedot” (oma-aloitteinen lausunto)	14
2016/C 013/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valtiontuki yrityksille. Onko se tehokasta ja vaikuttavaa?” (oma-aloitteinen lausunto)	19
2016/C 013/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteiseen etuun pyrkivä talous: kestäväpohjainen, sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistävä talousmalli” (oma-aloitteinen lausunto)	26
2016/C 013/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteisömenetelmän käytön parantaminen demokraattisen ja sosiaalisen ulottuvuuden tuomiseksi talous- ja rahaliittoon” (oma-aloitteinen lausunto)	33
2016/C 013/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Tehokaiden ja luotettavien sosiaaliturvajärjestelmien periaatteita” (oma-aloitteinen lausunto)	40

2016/C 013/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Epävirallisen ja arkioppimisen kautta hankittujen taitojen ja pätevyyden validointi – järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan konkreettinen panos” (oma-aloitteinen lausunto)	49
2016/C 013/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansallisten kaksiosaisen ammattikoulutusjärjestelmien tulosten parantaminen” (oma-aloitteinen lausunto)	57
2016/C 013/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Korruption torjuminen EU:ssa: yritysten ja kansalaisyhteiskunnan huolenaiheisiin vastaaminen” (oma-aloitteinen lausunto)	63
2016/C 013/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan offshore-teollisuuden pitkäaikaisen, älykkään ja kestävä kehityksen näkymät ja alan suhteet EU:n meriteollisuuteen” (oma-aloitteinen lausunto)	73
2016/C 013/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Luovat alat ja kulttuuriteollisuus – Euroopan valtti maailmanlaajuisessa kilpailussa” (oma-aloitteinen lausunto)	83
2016/C 013/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maaseudun kehittämissuunnitelmat – laastariratkaisuja vai orastavaa elpymistä?” (oma-aloitteinen lausunto)	89
2016/C 013/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maatalouskaupan merkitys maatalouden ja maatalouteen liittyvän yritystoiminnan tulevalle kehitykselle EU:ssa maailmanlaajuisesta ruokaturvaa ajatellen” (oma-aloitteinen lausunto)	97
2016/C 013/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sosiaalinen innovointi, verkostoituminen ja digitaalinen viestintä” (oma-aloitteinen lausunto)	104
2016/C 013/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sosiaalinen polkumyynti Euroopan siviili-ilmailun alalla” (oma-aloitteinen lausunto)	110
2016/C 013/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Verkkoaktivismi ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot” (oma-aloitteinen lausunto)	116
2016/C 013/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n ja Meksikon välisen assosiaatiosopimuksen tarkistaminen” (oma-aloitteinen lausunto)	121
2016/C 013/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maatalous, maaseutualueet ja kestävä kehitys itäisen kumppanuuden maissa” (oma-aloitteinen lausunto)	128
2016/C 013/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sukupuoliperusteisen työväkivallan torjuntaa koskevan ILO:n yleissopimuksen laatiminen” (oma-aloitteinen lausunto)	138
2016/C 013/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Delegoidut säädökset” (lisälausunto)	145
2016/C 013/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Taloudellisen ekosysteemin kehittäminen yhteiskunnallisille yrityksille” (valmisteleva lausunto)	152
2016/C 013/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Digitalisoinnin vaikutukset palvelualoihin ja työllisyyteen teollisuuden muutosten yhteydessä” (valmisteleva lausunto)	161
2016/C 013/25	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhdennetty EU:n ilmailupolitiikka” (valmisteleva lausunto)	169
2016/C 013/26	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen sisämarkkinat: sosiaalinen polkumyynti ja kabotaasi” (valmisteleva lausunto)	176
2016/C 013/27	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan unionin toiminnan parantaminen hyödyntämällä Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia” ja ”Euroopan unionin nykyisen toimielinrakenteen mahdolliset kehityskulut ja mukautukset”	183

III Valmistelevat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

510. täysistunto 16. ja 17. syyskuuta 2015

2016/C 013/28	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin” (COM(2015) 215 final)	192
2016/C 013/29	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kalatalousalan tietojen keruuta, hallintaa ja käyttöä koskevista unionin puitteista sekä yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevien tieteellisten lausuntojen tukemisesta” (uudelleen laadittu toisinto) (COM(2015) 294 final – 2015/0133 (COD))	201
2016/C 013/30	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 1829/2003 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa muuntogeenisten elintarvikkeiden ja rehujen käyttöä tai kieltää se alueellaan” (säännöllisesti tarkistettava ohjelma) [COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD)]	203

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

PÄÄTÖSLAUSELMAT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

510. TÄYSISTUNTO 16. JA 17. SYYSKUUTA 2015

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean päätöslauselma tämänhetkisestä pakolaiskriisistä

(2016/C 013/01)

ETSK vaatii pikaisesti vastuullisia ja yhteisiä Euroopan laajuisia toimia massiiviseen pakolaisaaltoon vastaamiseksi

Tämänhetkistä turvapaikanhakijoihin liittyvää tilannetta ei voida hyväksyä. Sen ratkaiseminen edellyttää vankkaa EU-tason strategiaa, joka laaditaan yhteistyössä jäsenvaltioiden, työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien kanssa ja jolla puututaan välittömästi kaikenlaisiin pakolaisten kohtaamiin ongelmiin.

Komitea on erittäin huolestunut humanitaarisesta kriisistä, joka koskettaa tällä hetkellä valtavaa pakolaisjoukkoa. Miehet, naiset ja lapset asettavat itsensä joka päivä hengenvaaraan päästäkseen Eurooppaan. Tämänhetkinen pakolaiskriisi on laajuudeltaan ennennäkemätön, ja sen seuraukset kohdistuvat kohtuuttomalla tavalla muutamiiin jäsenvaltioihin. EU:n jäsenvaltioiden on tässä haastavassa tilanteessa osoitettava solidaarisuutta sekä sotaa, vainoa, konflikteja ja köyhyyttä pakenevia ihmisiä että toisiaan kohtaan. On kaikkien jäsenvaltioiden vastuulla varmistaa, että pakolaisilla on turvallinen tulomahdollisuus ja että heidät otetaan vastaan, sillä tämä kuuluu osana eurooppalaisiin perusarvoihin.

ETSK ilmaisee solidaarisuutensa ja pahoittelee syvästi kuolemantapauksia sekä kovia olosuhteita, joista pakolaiset joutuvat kärsimään matkallaan turvaan. Komitea kehottaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja erityisesti ETSK:ssa edustettuina olevia järjestöjä tekemään kaiken mahdollisen pakolaisten vastaanottamisen ja kotouttamisen helpottamiseksi. ETSK antaa suurta arvoa paikallistason julkishallinnon, valtioista riippumattomien järjestöjen ja vapaaehtoistyöntekijöiden sitoutuneelle ja aktiiviselle työlle: ympäri Eurooppaa on toteutettu ruohonjuuritason aloitteita, joilla autetaan hädänalaisia ihmisiä.

Euroopan unionin on nyt osoitettava olevansa todellinen unioni ja hyväksyttävä yhtenäinen turvapaikkalainsäädäntö, johon sisältyy ensimmäiseksi Dublin-asetuksen tarkistaminen. Hallitusten ja poliitikkojen on vihdoin seurattava kansalaisten, järjestöjen ja lukuisien kuntien esimerkkiä: ne saavat aikaan paljon enemmän ja paljon nopeammin kuin valtioiden hallitukset ja EU:n toimielimet. ETSK pitää valitettavana, ettei neuvosto ole pystynyt vielä tekemään tarvittavia päätöksiä tässä kiireellisessä humanitaarisessa kriisitilanteessa. ETSK kehottaakin Eurooppa-neuvostoa pitämään ylimääräisen huippukokouksen ennen kuukauden loppua, jotta päästään sopuun konkreettisista toimenpiteistä ja ratkaisuksista, myös oikeudenmukaisesta kiintiöjärjestelmästä.

ETSK on erittäin huolissaan Schengenin sopimukseen ja vapaaseen liikkuvuuteen parhaillaan kohdistuvista uhista, sillä kyse on yhdestä tärkeimmistä EU:n kansalaisia hyödyttävistä saavutuksista.

On myös tärkeää, että laaditaan pikaisesti toimenpiteitä tämänhetkisten pakolaisvirtojen perimmäisiin syihin puuttumiseksi. EU:n tulee tehdä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa yhteistyötä näiden ongelmien ratkaisemiseksi, ja ETSK kannattaa komission ehdottamaa ihmisoikeuslähtöistä suhtautumistapaa tässä asiassa. ETSK painottaa myös tarvetta ottaa kansalaisyhteiskunta mukaan kolmansien maiden kanssa käytävään vuoropuheluun.

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

510. TÄYSISTUNTO 16. JA 17. SYYSKUUTA 2015

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Pk-yrityksiä tukeviin aloitteisiin liittyviä kokemuksia Yhdysvalloista ja EU:sta: parhaat käytännöt pk-yrityksiä koskevia innovatiivisia toimia varten”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/02)

Esittelijä: Ullrich SCHRÖDER

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. heinäkuuta 2014 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta

”Pk-yrityksiä tukeviin aloitteisiin liittyviä kokemuksia Yhdysvalloista ja EU:sta: parhaat käytännöt pk-yrityksiä koskevia innovatiivisia toimia varten” (oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 207 ääntä puolesta 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

Euroopan unionissa on noin 21 miljoonaa pk-yritystä, jotka työllistävät lähes 90 miljoonaa ihmistä ja joiden tuottama jalostusarvo on yli 3 600 biljoonaa euroa. Toisin sanoen 99 prosenttia kaikista yrityksistä on pk-yrityksiä, ja ne työllistävät kaksi kolmasosaa ihmisistä ja tuottavat 58 prosenttia jalostusarvosta. Näin ollen vahva eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva aloite (Small Business Act, SBA) on tarpeen.

ETSK esittääkin seuraavat suositukset muutamista tärkeistä pääkohdista EU:n SBA-aloitteen tarkistamiseksi Yhdysvaltojen pk-yrityksiä tukevasta virastosta (Small Business Administration) saatujen kokemusten pohjalta (viraston lyhenne on sama SBA, mutta lähestymistapa on täysin erilainen).

1.1 Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevaa SBA-aloitetta on syytä tarkistaa.

Euroopan komissio oli ilmoittanut aikovansa julkaista tarkistetun aloitteen vuoden 2015 alkupuoliskolla, mutta nyt tarkistusta on lykätty. Koska mahdolliset parannukset koskevat keskeisiä aloja (ks. jäljempänä), pk-yritysyhteisö odottaa, että aloitetta tarkistetaan kuulemisten jälkeen. Tarkistettu versio olisi pk-yritysten ratkaisevan merkityksen vuoksi julkaistava mahdollisimman pian.

1.2 Oikeusasema ja täytäntöönpano

SBA-aloitteesta on tehtävä muodoltaan sitovampi ja lähestymistavaltaan kunnianhimoisempi. ETSK esitti saman kehotuksen jo vuosina 2008 ja 2011, mutta Euroopan komissio ei ole ryhtynyt toimiin.

Aloitteen yhteydessä olisi tarvittaessa esitettävä lisää oikeudellisia mekanismeja esimerkiksi julkisten hankintojen, ”pienet ensin” -periaatteen, vaikutusarviointien ja pk-yritystestien osalta. Näin olisi tehtävä sekä EU- että jäsenvaltiotasolla, ja tämä merkitsee nykyistä huomattavampaa roolia Euroopan parlamentille ja kansallisille kansanedustuslaitoksille. ”Pienet ensin”- ja ”vain kerran” -periaatteet on sisällytettävä EU:n toimielinten väliseen sopimukseen paremmasta sääntelystä.

1.3 Poliittinen asema

SBA:lla on EU:ssa heikompi poliittinen asema kuin Yhdysvalloissa. Aloitteen aseman lujittamiseksi unionissa ETSK suosittaa, että

- EU:ssa pidetään vuosittain erityinen kilpailukykyneuvoston kokous, jossa käsitellään pk-yrityksiä ja SBA-aloitetta, kuten ETSK kehotti vuonna 2011 antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾
- neuvostossa toimiva kilpailukykyä ja kasvua käsittelevä korkean tason työryhmä tarkastelee SBA-aloitteen painopisteiden toteuttamiseen liittyvien kansallisten toimien etenemistä ja pohtii EU-tason lisätoimenpiteitä; tulokset olisi toimitettava kilpailukykyneuvoston vuosittaiselle pk-yrityksiä ja SBA-aloitetta käsittelevälle kokoukselle
- Euroopan pk-yritysedustajaverkoston kehittäminen siten, että siihen valitaan osanottajia elinkeinoministeriöiden pääjohtajien tasolta. Tämä takaisi vahvemman ja paremman koordinoinnin EU:n ja jäsenvaltioiden välillä.

1.4 Hallinto ja tehokkuus

1.4.1 EU:n on alettava laatia vuosittain kertomus SBA-aloitteen täytäntöönpanosta ja liitettävä siihen myös tietoaineistoon perustuva kertomus siitä, miten komissio on hallinnoinut aloitetta ja miten erilliset ohjelmat ovat toimineet.

1.4.2 Euroopan tilintarkastustuomioistuinta olisi kannustettava julkaisemaan säännöllisesti kertomuksia pk-yrityksiä koskevien asiaankuuluvien ohjelmien ja toimenpiteiden toiminnasta, kuten ulkoinen tarkastuselin, Yhdysvaltain valtiontalouden tarkastusvirasto GAO (Government Accountability Office), tekee Yhdysvaltojen SBA:n osalta. Komissioon kuuluvan riippumattoman toimiston olisi tarkastettava sisäistä hallintoa samalla tavoin kuin ylitarkastajan toimisto (Office of the Inspector General) Yhdysvaltojen pk-yrityksiä tukevassa SBA-virastossa.

1.4.3 SBA-aloite ei onnistu ilman monenvälistä kumppanuuteen perustuvaa hallintoa (jossa ovat mukana työmarkkinaosapuolet sekä julkisen ja yksityisen sektorin sidosryhmät). On käynnistettävä SBA-aloitetta tukevan neuvoo-antavan ryhmän (ks. kohta 4.3.4) toiminta ja kuultava ryhmää ennen päätösten tekemistä. Ryhmä oli tarkoitus perustaa vuonna 2011, mutta se ei koskaan toteutunut.

1.4.4 Kansallisia ja paikallisia SBA-aloitteen täytäntöönpanosuunnitelmia koskevaa järjestelmää (ks. kohta 4.3.3) on parannettava ja täydennettävä tulostaulujen järjestelmällisellä käytöllä.

Tavoitteiden käyttö

On suositeltavaa turvautua nykyistä enemmän ohjeellisiin tavoitteisiin pyrittäessä lisäämään pk-yritysten osallistumista julkisiin hankintoihin ja asettaa sitovia tavoitteita, kun on kysymys tutkimus- ja kehitysohjelmista (sekä EU- että jäsenvaltiotasolla). Tällaisen tavoitemekanismin avulla pitäisi vuosien kuluessa päästä parempiin tuloksiin.

Pk-yritysasioita käsittelevien sidosryhmien vuotuinen konferenssi

Yhdysvalloissa ja EU:ssa on huomattavaa tietotaitoa ja kokemusta pk-yrityksiä koskevasta politiikoista ja ohjelmista, mutta järjestelmällistä ja säännöllistä keskustelua sidosryhmien kanssa ei käydä. Vuorovuosin Yhdysvalloissa ja EU:ssa järjestettävä parhaisiin käytäntöihin perustuva konferenssi olisi tässä suhteessa hyödyllinen. Mukana olisi oltava asiaankuuluvia sidosryhmiä Atlantin molemmilta puolilta: poliitikkoja ja hallinnon edustajia, pk-yritysedustajien verkosto ja pk-yritysjärjestöjä. Koska pk-yrityksiä edustavien järjestöjen resurssit ovat rajalliset, niille olisi korvattava osallistumiskustannukset. Yleiskeskustelujen lisäksi konferenssissa voitaisiin joka vuosi käydä keskustelu jostakin erityisestemasta: rahoituksesta, innovoinnista, kaupasta (TTIP mukaan lukien), naisyrityksistä jne.

⁽¹⁾ EUVL C 376, 22.12.2011, s. 51.

2. Johdanto ja lausunnon tavoitteet

2.1 Lausunnon tavoitteena on vertailla edellä mainittujen kahden eri SBA:n eli Yhdysvaltojen SBA-viraston (Small Business Administration) ja EU:n SBA-aloitteen (Small Business Act) yleisiä lähestymistapoja ja pk-yrityksiä koskevia toimenpiteitä.

Yhdysvaltojen ja EU:n poliittinen ja liiketoiminnallinen ympäristö poikkeavat toisistaan merkittäväällä tavalla, ja molemmilla alueilla toteutetaan SBA-toimenpiteiden lisäksi monia kansallisen ja paikallisen tason toimenpiteitä pk-yritysten hyväksi ⁽²⁾.

2.2 Lausunnon päätelmissä (ks. luku 1) ei siis verrata toisiinsa kyseisten kahden SBA:n erityisiä ohjelmia vaan keskitytään EU:n SBA-aloitteen oikeudellisen ja poliittisen aseman, hallinnon ja tavoitteenasettelun mahdollisiin parannuksiin.

3. Yhdysvaltojen pk-yrityksiä tukeva virasto (Small Business Administration)

3.1 Yhdysvaltojen Small Business Administration on riippumaton valtion virasto, joka tarjoaa liittovaltiotason tukea pk-yrityksille. Viraston perusti presidentti Eisenhower vuonna 1953 Small Business Act -säädöksen hyväksymisen jälkeen. Viraston tehtävänä on neuvoa ja tukea pk-yrityksiä ja suojella niiden etuja. Viraston budjetti oli vuonna 2013 noin miljardi Yhdysvaltain dollaria (ei sisällä yrityksiin liittymättömiä toimintoja). Toimenpiteistä osa on oikeudellisesti sitovia. SBA-virastolla on toimipisteitä Yhdysvaltojen jokaisessa osavaltiossa ja tuhat paikallista asiointikeskusta. Presidentti Obama on kutsunut SBA:n pääjohtajan kabinettiinsa.

3.2 SBA:lla on käytössä monitahoinen pk-yrityksen määritelmä, jonka mukaan pk-yritys on lähtökohtaisesti riippumattomassa omistuksessa oleva, itsenäisesti toimiva ja organisoitu voittoa tavoitteleva yritys. Kokoa koskeva normi perustuu työntekijöiden tai myynnin määrään toimialasta, tuotteesta tai palvelusta riippuen. Kun on kyse työntekijöiden määrästä, enimmäismäärä on karkeasti ottaen 100–1 500.

3.3 Yleiskatsaus Yhdysvaltojen SBA-viraston toimintaan ja ohjelmiin ⁽³⁾

3.3.1 Rahoitus: lainat ja pääomasijoitukset

3.3.1.1 SBA tarjoaa takauksia pk-yrityksille, jotka eivät voi saada lainaa muualta. Yleisesti ottaen lainoja myöntävät SBA:n kumppanit (pankit ja muut rahoituslaitokset), ja SBA takaa lainat.

Mikrolainaohjelma on suunnattu uusille ja käynnistysvaiheessa oleville yrityksille alipalveluilla markkinoilla. Pikalainat pyritään myöntämään 36 tunnin kuluessa. Katastrofilainaohjelmasta myönnetään lainoja yleisistä katastrofeista kärsineille pk-yrityksille 45 päivän kuluessa.

3.3.1.2 Sijoitusyhtiö SBIC (Small Business Investment Company) tarjoaa pk-yrityksille paremmat mahdollisuudet saada pääomasijoituksia.

3.3.2 Pk-yritysten hankintasopimusohjelmat

3.3.2.1 Useat eri hankintasopimusohjelmat tarjoavat (epäsuotuisassa asemassa olevien ihmisten omistamille tai alihyödynnetyillä alueilla toimiville) pk-yrityksille mahdollisuuden kilpailla vain samankaltaisten yritysten kanssa tärkeistä valtionhallinnon hankintasopimuksista.

⁽²⁾ Laajempi pk-yrityksiä koskevien toimenpiteiden vertailu olisi liian monimutkaista tässä lausunnossa tehtäväksi.

⁽³⁾ Seuraavassa esitetään pääpiirteinen katsaus mielenkiintoisiin toimintoihin. Lisätietoja on saatavilla osoitteesta www.sba.gov tai Yhdysvaltojen kongressin vuonna 2013 julkaisemasta kertomuksesta Small Business Administration, A Primer on Programmes osoitteesta www.crs.gov. Yleiskatsaus SBA-viraston ohjelmiin löytyy Yhdysvaltain valtionalouden tarkastusviraston raportista GAO-12-819 Entrepreneurial Assistance osoitteesta www.gao.gov

Liittovaltion pk-yrityksille myöntämiä hankintasopimuksia varten määritellään vuosittain valtion kokonaisuutta koskevat tavoitteet yksittäisiä ministeriöitä ja virastoja koskevine eriytettyine alatavoitteineen. Kokonaistavoite on tällä hetkellä vähintään 23 prosenttia liittovaltion päähankkijoiden kanssa tekemien hankintasopimusten kokonaisarvosta. EU:ssa vastaava tavoite on korkeampi, nimittäin 29 prosenttia, mutta siihen lasketaan mukaan myös alue- ja paikallisviranomaisten tekemät sopimukset. Yhdysvaltojen tavoitetta saatetaan tulevaisuudessa nostaa.

3.3.3 Tutkimus- ja kehitysohjelmat: strategia pk-yritysten osallisuuden lisäämiseksi tavoitteita nostamalla

3.3.3.1 Pk-yritysten innovointitutkimusohjelman SBIR:n (Small Business Innovation Research) avulla lisätään korkean teknologian alalla toimivien pk-yritysten osallistumista niiden liittovaltion ministeriöiden tutkimus- ja kehitystoimintaan, joiden tutkimus- ja kehitystoiminnan määrärahat ovat vähintään 100 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. Tietty osuus tästä t&k-budjetista on käytettävä pk-yritysten osallistamiseen: osuus oli aluksi 0,2 prosenttia vuonna 1983, minkä jälkeen se kasvatettiin 2,7 prosenttiin vuoteen 2013 mennessä (uusi tavoite on 3,2 prosenttia vuonna 2017).

3.3.3.2 Pk-yritysten teknologiansiirto-ohjelma STTR (Small Business Technology Transfer) tarjoaa rahoitusta liittovaltion tutkimustoimintaan, joka on jaettu pk-yrityksen ja voittoa tavoittelemattoman tutkimuslaitoksen välillä: osuus oli 0,35 prosenttia vuonna 2013, ja se on tarkoitus kasvattaa 0,45 prosenttiin vuonna 2016.

3.3.4 Yrittäjyyden kehittämisohjelmat

Yrittäjyyden kehittämisohjelmien avulla pk-yrityksille tarjotaan valmennusta 1 000:ssa eri keskuksessa. SCORE saattaa yhteen 50 riippumatonta, voittoa tavoittelematonta organisaatiota ja 13 000 vapaaehtoistyöntekijää.

3.3.5 Kansainvälisen kaupan toimisto (Office of International Trade)

Kansainvälisen kaupan toimisto tarjoaa tukea vientitoimintaan, ja sen toimintoihin kuuluvat pikalainat (36 tunnissa) ja avustukset ulkomailla järjestettävillä messuilla osallistumista, dokumentointia ja audiovisuaalisia materiaaleja varten.

3.3.6 Erityistoimistot

Ylitarkastajan toimisto (Office of the Inspector General): Toimiston tehtävänä on parantaa SBA:n hallinnointia ja tehokkuutta, torjua ohjelmiin liittyviä petoksia ja tarkistaa jo olemassa olevia tai ehdotettuja lakeja. Kyse on SBA-viraston yhteydessä toimivasta riippumattomasta toimistosta, jota johtaa ylitarkastaja.

Edunvalvontatoimisto (Office of Advocacy): Toimisto toimii pk-yritysten riippumattomana äänitorvena liittovaltion hallinnossa. Sen tehtävänä on edistää pk-yrityksiä tukevia politiikkoja puuttamalla liittovaltion virastojen sääntelyprosesseihin ja tutkimalla liittovaltion säädösten vaikutuksia.

4. EU:n kehitys – pienyrityksiä koskevasta eurooppalaisesta peruskirjasta pk-yrityksiä tukevaan Small Business Act -aloitteeseen ⁽⁴⁾

4.1 Pienyrityksiä koskeva eurooppalainen peruskirja (2000)

EU:n johtajat hyväksyivät pienyrityksiä koskevan peruskirjan vuonna 2000. Tässä oikeudellisesti sitomattomassa peruskirjassa jäsenvaltiot lupasivat parantaa pienyritysten liiketoimintaympäristöä jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla. Peruskirja oli tarkoitettu koskemaan erityisesti alle 50 ihmistä työllistäviä pienyrityksiä.

4.2 Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva Small Business Act -aloite (SBA) (2008)

4.2.1 Komissio perehtyi Yhdysvaltojen SBA-lähestymistapaan ja julkaisi vuonna 2008 tiedonannon ”Pienet ensin – Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva aloite (Small Business Act)” ⁽⁵⁾, jossa kohderyhmä määriteltiin aiempaa laajemmin (alle 250 ihmistä työllistävät pk-yritykset).

Uusia lainsäädäntöehdotuksia esitettiin vain muutamia.

⁽⁴⁾ Seuraavassa esitetään tiivistelmä Small Business Act -aloitteen kehityksestä. Tarkempi katsaus löytyy ETSK:n internetsivuilla olevasta tausta-asiakirjasta.

⁽⁵⁾ COM(2008) 394 final

Suurin osa SBA-aloitteesta liittyy uuteen poliittiseen kehukseen, johon on yhdistetty jo olemassa olevat yrityspoliitikat ja joka perustuu pienyrityksiä koskevaan eurooppalaiseen peruskirjaan.

4.2.2 Lisäksi aloitteen yhteydessä otettiin käyttöön kymmenen periaatetta pk-yrityksiä koskevan politiikan suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi sekä EU- että jäsenvaltioitasolla. Periaatteet liittyvät liiketoimintaympäristöön, yrittäjyyteen, "pienet ensin" -ajatteluun, julkisiin hankintoihin, maksuaikojen lyhentämiseen, yhtenäismarkkinoiden kehittämiseen, taitoihin ja innovointiin.

4.2.3 ETSK ehdotti ⁽⁶⁾ vuonna 2008 kunnianhimoisempaa SBA-aloitetta ja viittasi Yhdysvaltojen SBA:han.

4.2.4 ETSK:n tärkeimmät suositukset olivat seuraavat:

- Otetaan käyttöön sitova oikeudellinen väline "pienet ensin" -periaatteen noudattamisen varmistamiseksi.
- Perustetaan SBA-komitea, johon osallistuu jäsenvaltioiden ja yrityksiä edustavien eurooppalaisten järjestöjen edustajia.
- Perustetaan kuhunkin jäsenvaltioon pk-yritysedustajan toimi.

Valitettavasti Euroopan komissio ei ole noudattanut kahta ensimmäistä suositusta.

4.3 Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan *Small Business Act* -aloitteen uudelleentarkastelu (2011)

4.3.1 Komissio julkaisi vuonna 2011 tiedonannon "Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan *Small Business Act* -aloitteen uudelleentarkastelu" ⁽⁷⁾. Komission päätelmien mukaan asiassa on edistytty, mutta enemmän on tehtävä.

4.3.2 Jäsenvaltioissa tapahtuneen kehityksen osalta komissio ei ole kovin tyytyväinen seuraaviin asioihin:

- hallinnollisten rasitteiden vähentäminen ja kansallisten pk-yritystestien täytäntöönpano
- eurooppalaisten käytännesääntöjen edistäminen
- konkurssimenettelyjen yksinkertaistaminen.

4.3.3 SBA-aloitteen uudelleentarkastelun yhteydessä ehdotettiin talouskriisin vuoksi toimia seuraavilla aloilla: sääntely, rahoitus, markkinoille pääsy, yrittäjyys, työpaikkojen luominen ja osallistava kasvu (naisyrittäjyys ja sosiaalisen yrittäjyyden aloite mukaan lukien).

4.3.4 Strategisiin parannuksiin kuuluu aloitteen hallinnoinnin vahvistaminen:

- Komissio antaa jatkossakin yksittäisiä jäsenvaltioita koskevia yleisiä vuosikertomuksia Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti. Kertomuksissa tarkastellaan myös SBA-aloitteeseen liittyvää edistymistä.
- Tulee käynnistää SBA-aloitetta tukevan neuvoo-antavan ryhmän toiminta ja kuulla ryhmää ennen päätösten tekemistä. Ryhmä oli tarkoitus perustaa vuonna 2011, mutta se ei koskaan toteutunut.
- Lisäksi luotiin pk-yritysedustajien verkosto, joka koostuu komission pk-yritysedustajasta ja jäsenvaltioiden pk-yritysedustajista. Sen on tarkoitus muodostaa suora yhteys komission, jäsenvaltioiden hallinnon ja kansallisten liiketoimintaorganisaatioiden välille.
- Laaditaan kansalliset SBA-aloitteen täytäntöönpanosuunnitelmat, joiden tueksi perustetaan kattava seurantamekanismi ja joita koordinoidaan jäsenvaltioiden ja liiketoimintaorganisaatioiden kanssa. (ETSK pitää kuitenkin valitettavana, ettei tätä ole toteutettu niin tehokkaasti kuin mahdollista.)

4.3.5 ETSK pani vuonna 2011 antamassaan lausunnossa ⁽⁸⁾ merkille, että pk-yrityksiin on kiinnitetty enemmän huomiota.

ETSK:n tärkeimmät päätelmät olivat seuraavat:

- ETSK:n mukaan SBA-aloitteen olisi oltava muodoltaan sitovampi.
- SBA-aloite ei onnistu ilman monenvälistä kumppanuuteen perustuvaa hallintoa (jossa ovat mukana työmarkkina-osapuolet sekä julkisen ja yksityisen sektorin sidosryhmät).

⁽⁶⁾ EUVL C 182, 4.8.2009, s. 30.

⁽⁷⁾ COM(2011) 78 final

⁽⁸⁾ EUVL C 376, 22.12.2011, s. 51.

- Räättälöityjä palveluja tarjoavien julkisen ja yksityisen sektorin välittäjäorganisaatioiden tärkeä rooli on jätetty huomiotta.
- ETSK kehottaa neuvostoa perustamaan vuosittain kokoontuvan erityisen kilpailukykyneuvoston, joka käsittelee pk-yrityksiä, mikroyrityksiä ja SBA-aloitetta.

Valitettavasti Euroopan komissio ei ole noudattanut näitä suosituksia.

4.4 **SBA-aloitteesta järjestetty julkinen kuuleminen (2014)**

4.4.1 Komissio käynnisti syyskuussa 2014 SBA-aloitteen tarkistamista koskevan kuulemisen ”Small Business Act – pk-yritysten ja yrittäjien toimintaa tukevan EU-politiikan jatkaminen kaudella 2015–2020”.

4.4.2 Komission päätelmien mukaan SBA-aloitetta ei ole monissa jäsenvaltioissa pantu täysimääräisesti täytäntöön.

Painopistealoiksi ehdotetaan

- hallinnollisen taakan keventämistä
- rahoituksen saantia ja markkinoille pääsyä
- yrittäjyyteen ja innovointiin liittyviä mahdollisuuksia
- taitojen kehittämisen vahvistamista (uusi).

4.4.3 Komissio julkaisi huhtikuussa 2015 raportin kuulemisen tuloksista. Tarkistettua SBA-aloitetta koskeva ehdotus oli alun perin määrä esittää vuoden 2015 alkupuoliskolla, mutta nyt se on lykätty vuoteen 2016. Eurooppalaiset elinkeinoelämän organisaatiot ovat ilmoittaneet olevansa pettynneitä lykkäämiseen ja kehottaneet toteuttamaan toimia jo vuonna 2015.

Bryssel 16. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan perheyrietykset uuden kasvun ja parempien työpaikkojen lähteenä”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/03)

Esittelijä: Jan KLIMEK

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. tammikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Euroopan perheyrietykset uuden kasvun ja parempien työpaikkojen lähteenä”

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 17. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 110 puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Perheyrietykset ovat monien kansantalouksien selkäranka kaikkialla maailmassa. Ne myös kehittyvät vaikuttavaa tahtia. Perheyrietykset ovat merkittäviä talouskasvun ja työpaikkojen syntymisen kannalta, ja niissä kiinnitetään suurta huomiota alueellisiin ja paikallisiin tekijöihin. Perheyrietyksiä perustetaan eri syistä, mutta niille kaikille on yhteistä luonnollisesti kehittynyt arvojärjestelmä, omistautumisen ja uhrautumisen halu sekä vastuuntunto yrityksen perustajia ja sen jatkajia kohtaan. Perheyrietykset kestävät muita paremmin taantumien ja talouden pysähtyneisyyden kaltaisia vaikeita ajanjaksoja. Yksi pääsyy niiden kestävykseen onkin henkilökohtainen vastuuntunto yrityskuvasta.

1.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) tunnustaa perheyrietysten ainutlaatuisen arvon. Small Business Act -aloitteessa todetaan, että ”EU:n ja jäsenvaltioiden olisi luotava toimintaympäristö, jossa yrittäjät ja perheyrietykset voivat menestyä ja jossa yrittäjyys palkitaan”⁽¹⁾. ETSK kehottaa tämän mukaisesti Euroopan komissiota toteuttamaan aktiivisen strategian perheyrietyksien hyvien käytänteiden edistämiseksi EU:n jäsenvaltioissa.

1.3 Jatkotoimena voitaisiin laatia perheyrietyksiä koskevat puitteet tai säädökset. Niissä olisi esitettävä perheyrietyksen määrittely sekä täsmennettävä alat, joilla komissio osallistuu toimiin. Siinä olisi myös täsmennettävä toimenpiteistä vastaavat oikeudelliset, taloudelliset ja poliittiset instituutiot.

1.4 Konkreettisten toimien osalta ETSK kehottaa

- ottamaan käyttöön perheyrietyksien luokan Eurostatin tilastoissa ja kansallisia tilastokeskuksia keräämään tehokkaasti perheyrietyksiä koskevia tietoja
- laatimaan parempaa sääntelyä perheyrietyksien siirtämisestä sukupolvelta toiselle erityisesti verotuksen osalta, jotta vähennetään näiden yritysten riskiä ajautua likviditeettiongelmiin
- edistämään perheorganisaation ilmapiiriä, jolle pitkät työsuhteet ovat tunnusomaisia
- edistämään innovointia perheyrietyksissä varsinkin innovatiivisten julkisten hankintojen avulla
- kehittämään koulutusta ja edistämään tutkimusta perheyrietyksien alalla

⁽¹⁾ COM(2008) 394 final.

- tukemaan perheitöjä ja kehittämään erityisesti perheyriityksiä yhdistäviä, osuustoimintaan perustuvia yritysmalleja
- ottamaan käyttöön verövähennyksiä voiton investoitavien osien osalta sekä tarjoamaan perheyriityksille mahdollisuuksia lisätä pääomaa ilman äänioikeuden luovuttamista
- tekemään EU:n tasolla aktiivista yhteistyötä perheyriityksiä edustavien järjestöjen kanssa esimerkiksi pysyvän asiantuntijaryhmän muodossa.

2. Johdanto

2.1 Kaikista eurooppalaisista yrityksistä perheyriityksiä on yli 60 prosenttia. Ne ovat sekä pieniä että suuria yrityksiä ja työllistävät 40–50 prosenttia kaikista työntekijöistä⁽²⁾. Useimmissa kansantalouksissa suurin osa yrityksistä on mikroyrityksiä tai pieniä ja keskisuuria yrityksiä, ja suurin osa perheyriityksistäkin kuuluu näihin.

2.2 Perheyriitysten tärkein voimavara on niiden pitkän aikavälin suunnitelmallisuus, erityiset arvot, jotka muodostavat niiden ainutlaatuisen yrityskulttuurin, ja niiden osallisuus paikallisissa yhteisöissä. Niiden ainutlaatuinen kulttuuri perustuu perheyriityksen sidosryhmien arvoihin, kuten yritykseen tunnettuun suureen luottamukseen sekä tarjottujen palvelujen tai tuotteiden korkeaan laatuun.

2.3 Perheyriitysten pitkäjänteinen suunnitelmallisuus merkitsee sitä, että ne luovat kestäviä siteitä yrityksen sidosryhmiin (työntekijöihin, asiakkaisiin, tavarantoimittajiin ja paikallisyhteisöihin).

2.4 Perheyriityksille on myös ominaista, että niissä halutaan siirtää yritys seuraavalle sukupolvelle ja että työntekijöihin sitoudutaan ja heistä tunnetaan vastuuta. Tämä seikka myös edistää edelleen vastuullisuutta perheyriityksissä, joissa suhteet perustuvat luottamukseen.

2.5 Saavuttaakseen tavoitteensa perheyriitykset asettavat voiton maksimoinnin toiselle sijalle vakaan, riippumattoman, innovoivan ja omaan pääomaan tukeutuvan yrityksen rakentamiseen nähden, sillä ne pyrkivät ensisijaisesti minimoimaan riskit, jotka voisivat uhata yrityksen säilymistä sukupolvelta toiselle. Perheyriitykset kehittyvät muita tasapainoisemmin, jotta ne voivat saavuttaa pitkän tähtäimen (monta sukupolvea kattavat) tavoitteensa.

3. Perheyriityksen määritelmä

3.1 Yleisesti katsotaan, että perheyriitystä voidaan kuvata kolmen näkökohdan kautta: perhe, yritys ja omistusrakenne⁽³⁾. Perheen vaikutus kahteen muuhun näkökohtaan määrittää yrityksen luonteen. Tämä vaikutus tarkoittaa sitä, että perheyriitykset ovat monimutkaisempia kuin muut yritykset, joten ne tarvitsevat asianmukaista kohtelua.

3.2 Monissa jäsenvaltioissa on annettu erityisesti perheyriityksiä koskevaa lainsäädäntöä:

- Espanjassa (talousministeriössä) ja Suomessa (työ- ja elinkeinoministeriössä) perheyriitykset on määritelty ministeriötasolla.
- Myös Italiassa (siviilioikeus) ja Romaniassa on käytössä perheyriityksen määritelmä.
- Unkari on vahvistanut perheomisteisen maatalousyrityksen määritelmän.
- Tanskan lainsäädännössä viitataan nuorten työllistämiseen perheyriityksissä (Arbejdsmiljølovgivningens anvendelse for elever i erhvervspraktik, VEJ No 60106, 1. helmikuuta 1998).
- Itävallassa liittovaltion lainsäädännössä säädetään, että perheyriitykset voivat soveltaa joustavia aukioloaikoja (Ladenöffnungszeitenverordnung), ja perheyriitykset määritellään osavaltioiden maatalouslainsäädännössä.
- Liettuan korkein oikeus on katsonut, että avioliiton yhteydessä perustettu yritys katsotaan perheyriitykseksi.

⁽²⁾ Asiantuntijaryhmän loppuraportti: Overview of family-business-relevant issues: research, networks, policy measures and existing studies, Euroopan komissio, marraskuu 2009.

⁽³⁾ Tagiuri R., Davis J.A., Bivalent Attributes of the Family Firm, Working paper, Harvard Business School, 1982.

- Bulgariassa ja Slovakiassa perheellä on yhteisomistus itsenäisessä ammatinharjoittamisessa.
 - Maltassa ollaan parhaillaan laatimassa maailmanlaajuisesti ensimmäistä perheyrittäjälakia (Family Business Act).
- 3.3 ETSK katsoo, että kaikissa jäsenvaltioissa olisi hyödyllistä käynnistää lainsäädäntöaloitteita, joilla pyrittäisiin ottamaan käyttöön perheyrittäjien luokka kansallisessa elinkeinorekisterissä.
- 3.4 Perheyrittäjiä tarkastelleen asiantuntijaryhmän raportissa suositellaan seuraavan perheyrittäjien määrittelyn käyttöönottoa:
- Päätöksentekooikeus on yrityksen perustaneella/perustaneilla tai sen osakekannan hankkineella/hankkineilla luonnollisella henkilöllä tai luonnollisilla henkilöillä tai näiden puolisoilla, vanhemmilla, lapsilla tai lasten rintaperillisillä.
 - Päätöksentekooikeus on muodostunut välillisesti tai välittömästi.
 - Yrityksen johtamiseen osallistuu vähintään yksi perheen tai suvun edustajista.
 - Listattu yritys on perheyrittäjä, jos yrityksen perustajalla, osakekanta (osakepääoma) ostaneella henkilöllä tai heidän perheellään tai jälkeläisillään on osuutensa vuoksi vähintään 25 prosentin osuus yrityksen päätöksentekovallassa.
- 3.5 Edellä esitetty määrittely on kuitenkin liian laaja. Sitä olisi rajattava siten, että painotetaan perheeseen liittyvää yrityksen luonnetta, erityisesti sen toiminnan monta sukupolvea kattavaa tarkoitusta.
- 3.6 Tämän määrittelyn hyväksyminen unionin jäsenvaltioissa tarjoaisi mahdollisuuden kerätä määrällistä tietoa, jonka pohjalta voitaisiin koota tilastoja perheyrittäjistä kerätystä tietoa aineksista. Tietoa voitaisiin erityisesti hyödyntää analysoitaessa perheyrittäjiä uusissa jäsenvaltioissa, missä näillä yrityksillä on keskeinen asema. Tehtävän voisi toteuttaa Euroopan unionin tilastokeskus Eurostat.
- 3.7 Kansallisella tasolla pyritään parhaillaan kartoittamaan perheyrittäjien lukumäärä. Esimerkiksi Irlannin tilastokeskus on tuottanut julkaisun nimeltä Family Business in Ireland – Services Sector 2005 (Perheyrittäjät Irlannissa – Palveluala 2005). Euroopan perheyrittäjien liitto julkaisee yhteistyössä konsulttiyhtiö KPMG:n kanssa Euroopan perheyrittäjäbarometriä. Puolassa yrittäjyyden kehittämissivasto (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) toteutti vuonna 2008 kattavan laadullisen ja määrällisen tutkimuksen.
- 3.8 Eurostatin panoksella voitaisiin saavuttaa kaksi merkittävää tavoitetta: perheyrittäjien määrittelyn yhtenäistäminen ja tilastotietojen kerääminen näistä yrityksistä määrittelyn perusteella.

4. Perheyrittäjien haasteet

- 4.1 Perheyrittäjien kohtaamat haasteet voidaan jakaa kahteen ryhmään: kaikkia yrityksiä koskeviin haasteisiin sekä pelkästään perheyrittäjiä koskeviin haasteisiin. Ensimmäinen ryhmä käsittää kaikki valtion talouteen vaikuttavat tekijät, kuten kotimainen kysyntä, väestörakenne ja sosioekonominen tilanne. Käsillä olevassa lausunnossa keskitytään toiseen ryhmään, erityisesti perheyrittäjien kohtaamiin haasteisiin, jotka ovat tärkeitä perheyrittäjien kasvu- ja kehitysmahdollisuuksien kannalta.
- 4.2 Perheyrittäjien omistajuus ei ole likvidi omaisuus vaan jotakin, jonka perhe on rakentanut ja kehittänyt sukupolvien mittaan, arvot, perinteet ja osaaminen mukaan luettuina⁽⁴⁾. Yrityksen luovuttaminen sukupolvelta toiselle onkin suurin haaste, jonka tällaiset yritykset voivat kohdata.
- 4.2.1 Yksi perheyrittäjien tärkeä tehtävä vaikuttaa olevan sukupolvenvaihdosta koskeva kattava suunnittelu, koska niiden omistajat pyrkivät siirtämään yrityksen hyvässä kunnossa seuraavalle sukupolvelle.

⁽⁴⁾ COM(2012) 795 final, Yrittäjyyden 2020 -toimintasuunnitelma – Uutta kipinää Euroopan yrittäjyyteen.

4.2.2 Tämän haasteen kohtaa vuosittain noin 450 000 yritystä, jotka työllistävät yhteensä noin kaksi miljoonaa henkilöä. Vuosittain noin 150 000 yritystä lopettaa toimintansa epäonnistuneen sukupolvenvaihdoksen vuoksi, ja 600 000 työpaikkaa menetetään ⁽⁵⁾.

4.2.3 Olisi tutkittava sukupolvenvaihdosta koskevan suunnittelun epäonnistumisen pääsyitä ja tuettava yrityksen luovuttamista helpottavia toimenpiteitä, esimerkiksi perintölainsäädäntö tai sukupolvenvaihdoksia tukevat verokannustimet.

4.2.4 Perintöasioihin ja kiinteistöveroihin sovellettavien lähestymistapojen suuret erot eri puolilla EU:ta osoittavat, että perheyriyten luovutuksen sääntelyssä on vielä parantamisen varaa ⁽⁶⁾.

4.2.5 Alankomaat tarjoaa esimerkin mahdollisesta ratkaisusta yritysten luovutusten alalla. Siellä talousministeriö on ottanut käyttöön ”perimyspaketin” (Overdrachtspakket). Perimyspaketti toimitetaan 55 vuotta täyttäneille yrittäjille muistutukseksi siitä, että on tärkeää suunnitella yrityksen luovutusta. Paketissa tarjotaan välineitä, joista on apua tässä prosessissa. Belgian perheyriyten instituutti (Instituut voor het Familiebedrijf) on ottanut käyttöön perimysperuskirjan, joka on saatavilla kolmella kielellä: hollanniksi (Scorecard Opvolging), ranskaksi (Scorecard Transmission) ja englanniksi (Succession Scorecard). Lisäesimerkkinä on Slovenia, jonka käsiteollisuus- ja pienyritysten liitto (Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije) järjestää perimyksen liittyviä aiheita koskevia seminaareja ja koulutusta. Suomellakin on perimystä koskeva ohjelmansa (ViestinVaihto-ohjelma). Itävallassa säädetään lailla yritystoiminnan jatkamisesta perheenjäsenen toimesta yrityksen johtohahmon menehtyessä (Gesamte Rechtsvorschrift für Gewerbeordnung, 1994). Ranskassa (successions et des libéralités) ja Luxemburgissa on vastaavanlaiset järjestelyt. Puolassa yrittäjyyden kehittämisvirasto on kehittänyt yhdessä perheyriyten instituutin kanssa perimyspaketin perheyriyksiä varten. Paketissa perheyriyksen saavat perimysoppaan sekä voivat hyödyntää maksuttomia välineitä prosessin tukemiseksi ja osallistua käytännönläheiseen koulutukseen.

4.3 Perheyriyksen pyrkivät luomaan pysyviä työpaikkoja, mikä edistää perheenomaisen yrityskulttuurin kehittymistä. Tämän vuoksi perheyriyksen voivat esimerkiksi tarjota lapsiaan kasvattaville äideille soveltuvia työpaikkoja. Perheenomaista yritysilmapiiriä olisi tuettava, ja se voi antaa näille yrityksille kilpailuetua.

4.4 Yritysten omistajien puolisoilla tai kumppaneilla on usein merkittävä asema perheyriyksessä, vaikka heillä ei erilaisista syistä olisikaan virallista asemaa. Tästä voi seurata oikeudellisia ja taloudellisia vaikeuksia esimerkiksi suhteen päättyessä. Näiden henkilöiden ja muiden yritysten toimintaan epävirallisesti osallistuvien perheenjäsenten aseman virallistaminen auttaisi välttämään vaikeita tilanteita perheen sisäisten ongelmien yhteydessä.

4.5 Perheyriyten innovoinnin osalta on todettava, että yritysten olisi perinteisten markkinoiden ja tuotteiden lisäksi panostettava uusiin innovatiivisiin ratkaisuihin.

4.5.1 Innovointia perheyriyksissä voidaan tukea innovatiivisilla julkisten hankintojen järjestelmillä, joissa hinta ei olisi ainoa valintakriteeri. Perheyriyksille on usein ominaista, että ne kilpailevat paremmalla laadulla ja asiakaspalvelulla, jonka takaa muun muassa perheen ”brändi” (monissa tapauksissa omistajan tai omistajaperheen nimi). Tämän vuoksi perheyriyksen eivät yleensä osallistu julkisiin tarjouskilpailuihin, joissa ainoana kriteerinä on hinta. Valintakriteerinä olisikin painotettava kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta (MEAT– Most Economically Advantageous Tender) ⁽⁷⁾, ja tietoa tästä olisi levitettävä perheyriyksille.

⁽⁵⁾ Business Dynamics: Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy (2011)

⁽⁶⁾ COM(2012) 795 final.

⁽⁷⁾ Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice, SEC(2007) 280.

4.6 Maailmanlaajuistuminen pakottaa yritykset olemaan valmiita siirtymään uusille markkinoille ja olemaan avoimia uudelle teknologioille ja osaamiselle. Nämä näkökohdat perheyriyksen tulisi ottaa huomioon kehitysstrategioissaan. Tämä voi tarkoittaa, että niiden on avattava ovensa uusille työntekijöille – myös johtotasolla.

4.7 Kansallisella tasolla olisi tunnustettava perheyriyksen asema kulloisessakin kansantaloudessa. Tämän jälkeen olisi luotava näille yrityksille suotuisat edellytykset verotuksen, taloudellista toimintaa koskevan lainsäädännön (myös perheyriyksiä koskeva laki) ja perheyriyksiä koskevan koulutuksen osalta. Näissä koulutustoimenpiteissä on otettava huomioon perheyriyksen erityispiirteet, kuten sukupolvenvaihdoskysymys, perheyriyksen johtaminen jne.

4.8 Esimerkkejä erityisesti perheyriyksen edustajille suunnatusta koulutuksesta löytyy Kyproksesta (Kyproksen kansainvälisen johtamisinstituutin perheyriyuskoulu), Ranskasta (Master 2 professionnel: Gouvernance des entreprises familiales et patrimoniales – M2 GEF, järjestäjänä Bordeaux'n yliopisto) ja Suomesta (Omistajuus ja hallitustyöskentely – valmennusohjelma jatkajille)⁽⁸⁾. Myös perheyriyksen tukijärjestöt järjestävät perheyriittäjille koulutusta. Tällaisia ovat esimerkiksi FBN:n (Family Business Network) ruotsalaisen osaston FBN-akatemia ja Espanjan Instituto de la Empresa Familiarin koulutusohjelmat.

4.9 Perheyriyksen merkityksen tunnustaminen jäsenvaltioiden taloudessa ja perheyriyksen tukeminen edistäisivät osaltaan ammatinharjoittamisen perinnettä perheissä. Merkittävä osa pienistä perheyriyksistä kuuluu ammatillisiin käsityöläiskiltoihin, jotka pyrkivät varmistamaan ammatinharjoittamisen jatkumisen. Perheyriyksen tukeminen on siis perusteltua.

4.10 Pieniin perheyriyksiin kohdistuu riskejä, jotka voivat johtaa niiden katoamiseen markkinoilta. Näille yrityksille on tämän vuoksi tarjottava oikeudellista ja verotusta koskevaa tukea niiden kehittämiseksi edelleen. Suuret kansainväliset perheyriykset puolestaan voisivat hyötyä institutionaalisesta tuesta ja toimenpiteistä, joilla pyritään tukemaan paikallisia toimittajatahoja ja paikallistaloutta.

4.11 Perhetilat ovat yksi perheyriyksen ryhmä. Perheyriyksille ominaisten haasteiden lisäksi nämä yritykset kohtaavat maaseutualueille ominaisia ongelmia.

4.11.1 Erityistä huolta aiheuttaa maananastus, joka johtaa peruuttamattomaan muutokseen maaseutualueiden taloudellisessa rakenteessa ja maatalouden teollistumiseen, mikä ei ole sosiaalisesti suotavaa. Tammikuussa 2015 antamassaan lausunnossa⁽⁹⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitea vaatii toteuttamaan tarvittavat toimet perheviljelyyn perustuvan EU:n maatalousmallin säilyttämiseksi.

4.11.2 Perhetilat muodostavat usein osuuskuntia saavuttaakseen mittakaavaetua ja lisätäkseen kilpailukykyään markkinoilla⁽¹⁰⁾. Osuuskuntien liiketoiminta on luonteeltaan samankaltaista kuin perheyriyksissä, koska niissä keskitytään pikemminkin pitkän ajanjakson toiminnan turvaamiseen kuin lyhyen tähtäimen tuottoihin. Viime aikoina osuuskunnat ovat kuitenkin menettäneet dynamiikkaa ja erät jopa lopettaneet toimintansa, joten tätä taloustoiminnan muotoa on edistettävä.

4.12 Pääoman pitkäaikaisesta muodostamisesta perheyriyksen kehittämiseksi käytetään termiä kärsivällinen pääoma (patient capital)⁽¹¹⁾. Perheyriyksen luovutuksen yhteydessä luovutetaan pääoman lisäksi sosiaalinen ja kulttuurinen ulottuvuus, ja investoija saa investointinsa tai yritysostonsa myötä monen sukupolven ajan luodun osaamisen (perheeseen liittyvine) kulttuureineen sekä (paikalliseen) yhteisöön liittyvine sitoumuksineen.

⁽⁸⁾ Irene Mandl, Overview of Family Business Relevant Issues. KMU Forschung, Itävalta, 2008.

⁽⁹⁾ ETSK:n lausunto ”Maananastus – Euroopan on herättävä huomaamaan perheviljelmiin kohdistuva välitön uhka” (EUVL C 242, 23.7.2015, s. 15).

⁽¹⁰⁾ Family farming in Europe: Challenges and prospects, In-depth analysis. Euroopan parlamentti, 2014.

⁽¹¹⁾ Kärsivällinen pääoma on perheyriyksen omistajien omaa pääomaa, jolla nämä pyrkivät saavuttamaan tasapainon toisaalta investointien tuottojen ja toisaalta asianmukaisesti laaditun pitkäaikaisen liiketoimintastrategian välillä ja varmistamaan perheen perinteen ja perinnön jatkuvuuden. Lähde: De Visscher F.M., Aronoff C.E., Ward J.L. (2011), Financing Transitions. Managing Capital and Liquidity in the Family Business, Palgrave Macmillan.

4.12.1 Kärsivällisen pääoman osalta on syytä harkita verovähennyksiä voiton investoitaviin osiin. On myös pohdittava vähennyksiä perheyriyksille (mutta ei pelkästään perheyriyksille), jotka investoivat voiton uudelleen ja sijoittavat yritykseen mieluummin omaa kuin vierasta pääomaa.

4.12.2 Mahdollisuus tasata verotettavia voittoja velan koroilla on lisäkannustin velkarahoitusta käyttäville yrityksille, ja tämä vähentää tosiasiaassa velan kustannuksia, mutta vähennyksiä ei sovelleta omaan pääomaan.

4.12.3 On selvää, että verotus kuuluu kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, mutta Euroopan unionin olisi edistettävä hyviä käytäntöjä perheyriyksen osalta.

4.13 Kansallisten julkisten investointirahastojen perustaminen pääoman sijoittamiseksi perheyriyksiin voi olla hyvä ajatus. Näiden rahastojen olisi erityisesti tarjottava perheyriyksille pääomaa ilman äänivallan siirtämistä pääomasijoittajille. Näin toimivatkin Aksjeloven Norjassa ja Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada Espanjassa.

4.14 Perheyriystoimintaa voivat tukea myös näiden puolesta toimivat kansalliset tai paikalliset organisaatiot (esimerkiksi valtion elimet, kuten ministeriöt, sekä työnantajajärjestöt ja käsiteollisuuskamarit) ja ylikansalliset organisaatiot, joista tärkeimpiä ovat Euroopan perheyriyksen liitto, FBN International ja Les Hénokiens.

4.14.1 Näillä organisaatioilla on merkittävä asema perheyriyksen edistämässä. Ne tarjoavat foorumin tietojen ja kokemusten vaihdolle perheyriittäjien välillä. Ne myös julkaisevat raportteja perheyriyksistä tavoitteena lisätä näitä koskevaa tietämystä. Lisäksi perheyriyksiä tukevat organisaatiot voivat harjoittaa edunvalvontaa konkreettisten ratkaisujen puolesta.

Bryssel 17. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kohti digitaalisia terveydenhuoltopalveluja – lääkkeiden turvallista käyttöä koskevat sähköiset tiedot”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/04)

Esittelijä: Renate HEINISCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. tammikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Kohti digitaalisia terveydenhuoltopalveluja – lääkkeiden turvallista käyttöä koskevat sähköiset tiedot”

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 212 puolesta 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) kannattaa komission pyrkimyksiä asettaa digitaalisiin terveydenhuoltopalveluihin liittyvät ratkaisut digitaalisstrategiassa tärkeälle sijalle.

1.2 ETSK toteaa, että *tietoa etsivät*, potilaat ja lääketieteellinen henkilökunta ovat toistuvasti korostaneet tarvetta kattaville, täsmällisille ja ajankohtaisille tiedoille lääkkeistä sekä yhtenäisille digitaalimarkkinoille.

1.3 ETSK:n mielestä näiden viranomaisten hyväksymien tietojen tulisi olla saatavilla ilman esteitä ja syrjintää, jotta myös näkövammaiset, kuulovammaiset tai muista ruumiillisista rajoituksista kärsivät ihmiset pääsevät niihin käsiksi. Tiedot on pystyttävä sopeuttamaan yksittäisten kansalaisten, potilaiden ja terveysalan ammattilaisten tarpeisiin, jotta tarjotaan asianmukainen taso lääkkeiden mahdollisimman tehokasta ja turvallista käyttöä ajatellen.

1.4 ETSK katsoo, että lääkevirastojen hyväksymien tuotetietojen sähköinen jakelu parantaa edelleen niiden saatavuutta. Terveysviranomaisten hyväksymiä käyttöohjeita ja valmistetietoja (Summary of Product Characteristics, SmPC) sisältävä sähköinen tietokanta mahdollistaa lääkkeitä koskevien ajankohtaisten ja kohdistettujen tietojen hankkimisen.

1.5 ETSK ehdottaa, että tietoja tarjotaan näkövammaisten kannalta sopivimmalla tavalla, esimerkiksi suurta tekstikokoa tai audiotiedostoja käyttäen. Myös annosteluvälineiden (esimerkiksi astmalääkkeen inhalaattorin) oikean käytön esittelyt voidaan videoiden tai viittomakielisten videoiden avulla asettaa kuulovammaisten käyttöön. Kommunikointiesteitä voidaan vähentää edelleen selkokielen tarjonnalla. Se antaa oppimisvaikeuksista kärsiville ihmisille kohderyhmälle sopivan pääsyn tietoihin ja poistaa koulutusperäisiä rajoitteita.

1.6 ETSK toteaa, että sen lisäksi tietojen kokoaminen portaaliin tarjoaa luotettavan ja usein helposti saavutettavan lähteen viranomaisten hyväksymille tiedoille ja täyttää esteettömyyden kriteerit. Tämä antaa potilaille ja terveysalan ammattilaisille mahdollisuuden verrata muualta saatuja tietoja hyväksytyihin perustietoihin.

1.7 Kattavan käyttökelpoisuuden takaamiseksi portaalin kehittämiseen tulisi ottaa mukaan käyttäjiä ja esteettömyysalan asiantuntemusta omaavien verkkosivujen suunnittelijoiden kanssa. Olisi laadittava alustoista riippumaton ratkaisu, jotta käyttäjät voivat valita tarpeidensa ja mahdollisuuksiensa mukaisesti itse päätelaitteen (pöytätietokone, taulutietokone, älypuhelin jne.) tietojen tarkastelemiseksi.

1.8 ETSK katsoo, että tarpeiden täyttämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla viranomaisten hyväksymien tietojen tietokanta/portaali on kehitettävä tiiviissä yhteistyössä kaikkien keskeisten sidosryhmien – lääketeollisuuden, potilasjärjestöjen, vammaisryhmien edustajien ja terveysalan ammattilaisten – kanssa, ja sen rahoituksesta tulisi vastata lääketeollisuus.

1.9 ETSK pitää tärkeänä löytää käyttäjäkeskeisiä ratkaisuja, jotta myös sellaisilla ihmisillä, joilla on alhainen koulutustaso tai jotka eivät käytä internetiä usein, on pääsy tietoihin.

1.10 Vaikka tiedon sähköistä saatavuutta pidetäänkin tärkeänä, on korostettava, että lääkärit (erityisesti yleislääkärit) ja muut terveysalan ammattilaiset, kuten apteekkarit ja sairaanhoitajat, ovat potilaiden ensimmäiset kontaktipisteet, joilta he saavat sairautensa ja niiden hoitoa koskevia suosituksia.

1.11 ETSK pyytää komissiota tukemaan sähköisiä tuotetietoja koskevaa Innovatiiviset lääkkeet 2 -aloitetta (IMI2-yhteisyrittäminen). Jäsenvaltioita pyydetään osallistumaan olemassa olevien tietokantojen koordinoituihin aloitteisiin.

2. Johdanto

2.1 Euroopan komissio julkaisi vuonna 2012 toimintasuunnitelman ”Sähköisen terveydenhuollon toimintasuunnitelma 2012–2020 – innovatiivista terveydenhuoltoa 21. vuosisadalle”⁽¹⁾, jossa nimetään esteet digitaalisten ratkaisujen täysimääräiselle hyödyntämiselle Euroopan terveydenhoitojärjestelmissä.

2.2 Euroopan komission mukaan tavoitteena on parantaa terveydenhuoltoa potilaiden hyväksi, antaa heille enemmän päätösvaltaa hoitojensa suhteen sekä vähentää kustannuksia. Samalla kun potilaat, terveysalan ammattilaiset ja muut kansalaiset käyttävät jo innostuneesti etälääketieteen sovelluksia ja miljoonat eurooppalaiset ovat ladanneet älypuhelinsovelluksia terveytensä ja hyvinvointinsa seuraamiseksi, digitaalisessa terveydenhuollossa on vielä otettava käyttöön suuret mahdollisuudet terveydenhoitojärjestelmien parantamiseksi ja kustannusten säästämiseksi tehokkuutta lisäämällä. ETSK viittaa tässä yhteydessä siihen, että tässä on otettava huomioon myös henkilö- ja muiden tietojen suoja koskevat kysymykset.

2.3 Maailman terveysjärjestö määrittelee digitaaliset terveydenhuoltopalvelut (eHealth), jotka kattavat etälääketieteen ja terveysalan mobiilisovellukset (mHealth) seuraavasti: terveydenhuollon resurssien ja terveydenhuollon välittäminen sähköisen median kautta. Siihen kuuluu kolme pääalaa:

- terveystietojen siirtäminen terveysalan ammattilaisille ja kuluttajille internetin ja televiestinnän välityksellä
- tietotekniikan ja sähköisen kaupankäynnin hyödyntäminen julkisten terveydenhuoltojärjestelmien parantamiseksi esimerkiksi alan työntekijöitä kouluttamalla
- sähköisen kaupankäynnin ja sähköisen yritystoiminnan käytänteiden hyödyntäminen terveydenhuoltojärjestelmien hallinnoinnissa.

2.4 Euroopan komissio on julkaissut terveysalan mobiilisovelluksia (mHealth) käsittelevän vihreän kirjan⁽²⁾. Terveysalan mobiilisovellukset ovat digitaalisten terveydenhuoltopalvelujen (eHealth) osa-alue, joka koskee lääketieteellisiä ja julkisia terveydenhuoltoalan käytänteitä, joita tuetaan mobiililaittein. Siihen kuuluu nimenomaan mobiilien viestintämahdollisuuksien hyödyntäminen terveys- ja hyvinvointipalveluissa ja tiedonvälityksessä sekä mobiileja terveydenhuolto-ovelluksia.

⁽¹⁾ COM(2012) 736 final.

⁽²⁾ COM(2014) 219 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014DC0219&from=EN>

2.5 Kasvava määrä kaikenikäisiä ihmisiä hyödyntää sähköisten terveystietojen ja -sovellusten jatkuvasti lisääntyvää tarjontaa.

2.6 Kyseisten tiedonlähteiden laatu vaihtelee kuitenkin suuresti, eivätkä hakukoneet yleensä tee eroa luotettavien, virallisesti hyväksytyjen ja vähemmän luotettavien lähteiden välillä.

2.7 Terveysalan ammattilaisille on olemassa joukko sertifioituja tietojärjestelmiä. Terveysalan ammattilaisilla – erityisesti yleislääkäreillä ja apteekkareilla – on terveydenhoitojärjestelmissä avainrooli, ja korkealaatuiset tiedot ovat välttämättömiä, mikäli haluamme tiedon tasalla olevia ammattilaisia, jotka pystyvät vastaamaan EU:n väestön terveydenhuollon tarpeisiin.

2.8 ETSK katsoo, että myös potilaiden on päästävä helposti käsiksi luotettaviin tietoihin, jotta heillä olisi mahdollisuus järjestää paremmin terveydenhuoltonsa ja olla siihen osallisina, mikä vähentää myös hoitojen keskeyttämistä. Koulutustarpeita ja kaikkien ryhmien (myös ikääntyvien ja vammaisten ihmisten) mukaan ottamista koskevia yksityiskohtia on käsitelty jo aiemmissa lausunnoissa⁽³⁾.

2.9 Terveysalan ammattilaisten työmäärän lisääntyminen ja potilaiden ja muiden kansalaisten eri mahdollisuudet osallistua terveysalan järjestöjen, esimerkiksi kansallisten sääntelyviranomaisten, Euroopan lääkeviraston valiokuntien ja eettisten toimikuntien, toimintaan, vaatii laajaa tietopohjaa.

2.10 EUPATI (European Patients Academy on Therapeutic Innovation) tarjoaa potilaille yhden kouluttautumismahdollisuuden. Kyseistä konsortiota rahoittaa Euroopan komission ja EFPIA:n (European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations) julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuushanke IMI (Innovative Medicines Initiative).

2.11 EUPATI on 29 järjestöstä koostuva konsortio, jota johtaa eurooppalainen potilasfoorumi EPF. Siihen kuuluu ainutlaatuisessa muodossa yleiseurooppalaisia potilasjärjestöjä sekä akateemisen alan ja yhteishyödyllisiä järjestöjä, jotka ovat asiantuntijoita potilaskysymyksissä ja kansalaisten osallistamisessa, sekä EFPIA:n jäsenyrityksiä. EUPATI jakaa terveydenhuoltojärjestelmässä maallikoita oleville potilaille ja vaikeasti saavutettaville potilasryhmille tietoa, luomalla yleistä tietoisuutta uusien hoitojen kehittämisestä. EUPATI:n kautta voidaan myös järjestää koulutuksia lääkkeitä koskevien tietojen ymmärtämiseksi tai kehittää asianmukainen koulutusohjelma.

2.12 Eräissä eurooppalaisissa jäsenvaltioissa lääkkeitä koskevat sähköiset tiedot ovat jo käytössä. Pisimmälle kehitettyä FASS-tietopankkia⁽⁴⁾ pitää yllä ruotsalainen lääketeollisuuden liitto LIF, muita on käytössä mm. Saksassa, Isossa-Britanniassa, Suomessa ja Tanskassa. Kyseiset tietokannat eivät yleensä ole esteettömiä näkövammaisille tai ne eivät sisällä koko lääkevalikoimaa.

2.13 Lisäksi osaa näistä tietokannoista ei päivitetä säännöllisesti.

2.14 Lääkevirastot ovat myös sallineet sellaisten koodien (QR-koodien) sisällyttämisen pakkausselosteisiin, jotka ohjaavat lääkevalmistajan verkkosivuilla oleviin tuoteselosteisiin. Esteetön pääsy ei ole tässäkään tapauksessa aina taattu.

2.15 Nämä aloitteet osoittavat, että edelleen tarvitaan yhdenmukaistettua lähestymistapaa, jotta voidaan varmistaa uusien teknologioiden tarjoama tiedonsaanti kaikille yhteiskuntaryhmille.

3. Yleistä

3.1 Infrastrukturi

3.1.1 ETSK katsoo, että lääketeollisuus on vastuussa tuotteitansa koskevista tarkoista ja ajankohtaisista tiedoista. Kaikenlaiset tekniset ratkaisut tulisi luoda tiiviissä yhteistyössä teollisuuden kanssa, jotta voidaan hyödyntää jo käytössä olevia teknisiä ratkaisuja ja jotta lääkevirastot voivat valvoa niitä.

⁽³⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Digitaalisyhteiskunta: saavutettavuus, koulutus, työllisyys, tasa-arvon edistämisvälineet” (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 25).

⁽⁴⁾ <http://www.fass.se/LIF/startpage?userType=2>

3.1.2 ETSK korostaa, että tavasta, jolla viranomaisten hyväksymiä tietoja esitetään, ja pääsystä tietoihin käsiksi on sovittava asianomaisten sidosryhmien (lääkevirastot, potilasjärjestöt, terveysalan ammattilaiset) kanssa.

3.1.3 Tietokannan/portaalin kehittämisen koordinoinnista vastaava konsortio voitaisiin muodostaa ja rahoittaa IMI-aloitteen puitteissa.

3.1.4 Ehdotetun portaalin perustamisessa otetaan olemassa olevat tietokannat (kuten EMA:n tietokanta) huomioon.

3.2 Lisätutkimuksen tarve

3.2.1 Teknologian tutkimus ja kehittäminen

- Kansallisten tietokantojen designmallit ovat käytettävissä. Lisäksi on kehitetty käyttäjäystävällisen ja pitkälti esteettömän tietopankin demonstroimiseksi uusi prototyyppi, joka sisältää myös audio- ja videotiedosto-option. Tulisi kehittää vapaasti saatavilla oleva tekninen ratkaisu, joka hyödyntää olemassa olevia lähteitä tehokkaimmalla tavalla.
- Kyseisessä teknisessä ratkaisussa on otettava myös huomioon, että kansalaiset/potilaat eivät ole halukkaita käyttämään kovin monia skannaus-sovelluksia älypuhelimillaan. Siksi tietopankin/portaalin tulisi olla esimerkiksi yhteensopiva tavanomaisten skanneri-tekniologioiden kanssa.
- Tulisi pyrkiä alustoista riippumattomiin ratkaisuihin hyväksynnän lisäämiseksi. Tietoja on pystyttävä noutamaan ja tarkastelemaan kaikilla laitteilla (pöytätietokone, taulutietokone, älypuhelin jne.).
- Teknisiä ratkaisuja tulisi verrata ja tässä tulisi ottaa mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmäaloja (esimerkiksi jäsenvaltioiden aloitteita, joilla ihmisiä pyritään saavuttamaan televisioliittymien tai raha-automaattien kautta tai Euroopan komission ehdottamia aloitteita⁽⁵⁾).
- Italiassa apteekit ovat oikeudellisesti velvoitettuja tulostamaan ajantasaistettuja pakkausselosteita, jotka lääketeollisuus on ladannut tietopankkiin. Tulostus apteekkeissa apteekkarin tai potilaiden toimesta (raha-automaattien kaltaisilta päätteiltä) ovat muita vaihtoehtoja, jotka voivat olla täydentäviä ja osallistaa ihmisiä, jotka eivät käytä internetiä.

3.2.2 Sisältöjen testaus ja niiden esittäminen

Eri ratkaisujen yleistä hyväksyttävyyttä on tutkittava, ja teknisiä ratkaisuja on testautettava käyttäjillä, jotta voidaan varmistaa kehitettyjen ratkaisujen toimivuus.

- Hyväksynnän lisäämiseksi tutkimukseen on sisällytettävä rakenteellisia kysymyksiä, jotka koskevat teknisen ratkaisun vaadittua valvontaa.
- Miten lääkevirastot valvovat sisältöjä?
- Sisällöt on esitettävä tavalla, joka mahdollistaa mukautumisen potilaiden/kansalaisten yksilöllisiin tarpeisiin ja samalla säilyttää kaikki tiedot, jotka ovat lupien tai lakien mukaan vaadittuja.
- Jotta kaikilla toimijoilla on mahdollisuus antaa nopeasti palautetta, ratkaisuun voitaisiin sisällyttää tiedon (erityisesti sen ymmärrettävyyden) arviointimahdollisuus käyttäjille. Tässä voitaisiin hyödyntää sosiaalisen median komponentteja esittämisessä, jakelussa ja viestinnässä.

⁽⁵⁾ <http://www.mobilehealthglobal.com/in-the-news/interviews/46/interview-with-peteris-zilgalvis>

3.2.3 Koulutus

Internetin käytössä on suuria eroja eri yhteiskuntaryhmien välillä. Monet käyttävät sosiaalisia verkkoja, mutteivät tietotarjontaa. Pieni ryhmä (Saksan liittovaltion tilastokeskuksen arvion mukaan 10 prosenttia) ei käytä internetiä ollenkaan. Tarvitaan tutkimusta seuraavilla aloilla:

- Miten voidaan kannustaa aktiiviseen oppimiseen olemassa olevien terveysalan tiedonlähteiden (myös sähköisen tiedon) hyödyntämiseksi?
- Oppimisen oppiminen (elinikäinen oppiminen) on yksi Euroopan parlamentin ja neuvoston 18. joulukuuta 2006 esittämän suosituksen⁽⁶⁾ elinikäisen oppimisen kahdeksasta avaintaidoista. Suosituksessa jäsenvaltioita kehoitetaan panemaan täytäntöön kansallisia toimenpiteitä. Eurooppalaisessa aikuiskoulutusohjelmassa esitetään jäsenvaltioiden toimenpiteitä aikuisten aktiivisen oppimisen edistämiseksi. Digitaalinen terveysosaaminen voitaisiin sisällyttää aikuiskoulutuksen arvioinnin PIAAC-kriteereihin.
- Mikä rooli voisi olla eri koulutuslaitoksilla (korkeakouluilla, aikuiskoulutuskeskuksilla jne.) ja terveydenhoitolaitoksilla moninaisten taitojen vahvistamisessa – kuten uusien teknologioiden soveltaminen, yleishyödyllinen toiminta ja hoitotyö – sekä sosiaalisen ja teknisen asiantuntemuksen välittämisessä?
- Terveysalan ammattilaisille on välitettävä tieteellisen koulutuksen aikana asianmukainen osaaminen. Aikuiskoulutuskeskukset voisivat kehittää kiinnostavia kursseja, jotka on räätälöity järjestelmän käyttäjille. Kohderyhmän saavuttamiseksi ne voisivat tehdä yhteistyötä terveysalan ammattilaisten (erityisesti lääkäreiden), paikallisten apteekkien ja paikallisten terveys- ja sosiaalialan laitosten kanssa. Tämä on erityisen tärkeää maaseutualueilla, missä ihmiset ovat enemmän eristyksissä. Erityisesti sukupolvien välinen oppiminen voisi auttaa sisältöjä ja teknistä osaamista koskevien tietojen vaihtamisessa.

Bryssel 16. syyskuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽⁶⁾ EUVL L 394, 30.12.2006, s. 10.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valtiontuki yrityksille. Onko se tehokasta ja vaikuttavaa?”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/05)

Esittelijä: Edgardo Maria IOZIA

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. helmikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Valtiontuki yrityksille. Onko se tehokasta ja vaikuttavaa?”

(oma-aloitteinen lausunto)

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 198 puolesta ja 3 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) katsoo, että valtiontukea koskeva vaikutustenarviointi on keskeinen väline pyrittäessä varmistamaan, että tulokset vastaavat asetettuja tavoitteita. Näin varat voidaan kohdistaa entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin ja hallinnointimenettelyjen avoimuutta ja luotettavuutta voidaan parantaa.

1.2 Monet jäsenvaltiot ovat jo kehittäneet monitahoisia ja kattavia arviointijärjestelmiä. Kehitysprosessissa ovat olleet entistä tiiviimmin mukana myös tutkijat, minkä ansiosta on voitu parantaa arviointitekniikoita ja lisätä tuen myöntävien viranomaisten käytettävissä olevien mittausvälineiden tarkkuutta.

1.3 Euroopan komissio on perustanut jäsenvaltioiden kanssa korkean tason foorumin valtiontuesta yrityksille. Foorumi suorittaa myös arviointia.

1.4 Kilpailuasioista vastaava komission jäsen Margrethe Vestager mainitsi korkean tason foorumille viime vuoden joulukuussa pitämässään puheessa, että ”valtiontukien uudistamisen kaksi keskeistä näkökohtaa ovat **avoimuus**, jonka ansiosta kansalaiset voivat tietää, mihin heidän rahansa menevät, ja **arviointi**, joka osoittaa, onko rahat käytetty asianmukaisesti”. ETSK yhtyy tähän sanomaan.

1.5 ETSK on tyytyväinen yritysten tukipolitiikkojen vaikutustenarvioinnista käytävään keskusteluun ja kehottaa komissiota jatkamaan päättäväisesti jo joitakin vuosia käynnissä olleita ponnistelujaan.

1.6 On kuitenkin huomattava, että Euroopan unionin asetusten edellyttämiä arviointeja lukuun ottamatta monet tukijärjestelmät jäävät tällä hetkellä vaikutustenarvioinnin ulkopuolelle. Monissa tapauksissa saatetaan lainsäädännön mukaisesti vain vahvistaa, että yksittäiset tukitoimenpiteet noudattavat muodollisesti säännöksiä. Tällöin yrityksille myönnettyjen investointitukien tehokkuutta ja vaikuttavuutta ei pystytä varmistamaan kattavasti pitkällä aikavälillä. ETSK toivoo, että vaikutustenarviointit otettaisiin yleisesti käyttöön. Se toivoo myös, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tällä hetkellä osoittaman keskimääräisen vuotuisen valtiontukibudjetin 150 miljoonan euron kynnyksarvoa, jonka osalta vaaditaan ennakoarvioinnin esittämistä, voitaisiin madaltaa. Muuten monet jäsenvaltiot rajattaisiin sen ulkopuolelle erityisesti silloin, kun kyseiset tuet ovat myös valtion kokoon nähden huomattavia.

1.7 ETSK korostaa, että valtiontukea koskevan lainsäädännön myötä komission aiempi lähinnä hallinnollinen rooli on vähitellen muuttumassa ja komissio tekee aivan uudenlaista yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, jotta optimoitaisiin valtiontuen tulokset, keskittyen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Tämä on tärkeä, valtiontuen modernisoinnin myötä otettu askel eteenpäin.

1.8 Jäsenvaltioilla on oltava käytössä riippumattomien elinten tuottamat asianmukaiset arviointivälineet. ETSK katsoo, että työmarkkinaosapuolten on osallistuttava arviointimallin määrittämiseen unohtamatta kuitenkin julkisen hallinnon virkamiesten hankkimaa laajaa asiantuntemusta. Virkamiesten on osallistuttava arviointiprosessien määrittämiseen ja lopullisen kertomuksen laadintaan, jolloin he voivat edistää arviointikulttuurin leviämistä omien organisaatioidensa sisällä ja parantaa vähitellen selvitystyötä. Euroopan komission on tehtävä yhteistyötä yhdenmukaistettaessa jäsenvaltioiden välisiä arviointiperusteita. Arviointiperusteiden vertailukelpoisuus takaa sen, että valtiontuen tehokkuutta ja vaikuttavuutta voidaan tarkastella kattavasti.

1.9 Erityistä huomiota on kiinnitettävä alueellisen tason valtiontukijärjestelmään kuuluiin alueisiin. Komission kannatettava päätös vapauttaa yli 80 prosenttia valtion kokonaistuista ennakoilmoitusvaatimuksesta ⁽¹⁾ mahdollistaa varojen välittömän jakamisen, mutta lisää huomattavasti paikallishallintojen vastuuta ja niille aiheutuvia kustannuksia eli julkisen talouden menoja. Tämä edellyttää jäsenvaltioilta asianmukaisia resursseja, jotta ne voivat käynnistää erityisiä koulutuskursseja ja vaihtaa paikallishallintojen kesken hyviä käytänteitä. Kumppanuuskulttuuria on kehitettävä kaikilla tasoilla.

1.10 ETSK katsoo, että uusi järjestelmä, jossa ennakoarvioinnin tekeminen annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi, lisää julkishallinnolle ja yrityksille aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Tämä edellyttää tarkkaa suunnittelua tarpeettoman hallinnollisen taakan välttämiseksi ja menettelyjen yksinkertaistamiseksi. ETSK toteaa lisäksi, että monimutkaisia tukiohjelmiä koskevien arviointisuunnitelmien hyväksymismenettelyä varten varattu kuuden kuukauden ajanjakso voi olla liian tiukka ja vaihtoehtoisen mallin laatiminen pieniä jäsenvaltioita varten voi tuottaa suuria hankaluuksia.

1.11 ETSK suosittaa, että valtiontuen käsitettä koskeva tiedonanto hyväksytään pian. Näin voidaan auttaa etenkin paikallishallintoja, joilla on ennakoilmoitusvaatimuksesta vapauttamisen seurauksena kaksinkertainen rasite osoittaa, mikä on valtiontukea, ja panna tuki täytäntöön markkinoille soveltuvalla tavalla. Esimerkiksi kulttuuriin ja kulttuuriperinnön suojelemiseen tarkoitettujen julkisen rahoituksen tapauksessa jatkuva oikeudellinen epävarmuus siitä, mikä rahoituksesta on valtiontukea, saa hallinnon pitämään jokaista tukitoimenpidettä valtiontukisääntöjen alaisena tukena kaikkine siitä aiheutuvine hallinto- ja menettelyrasitteineen. Sama oikeudellinen epävarmuus leimaa kaikkien infrastruktuurien julkista rahoitusta, mistä voidaan mainita esimerkkinä etenkin Leipzigin lentoaseman tapaus koskeva oikeuskäytäntö. Yrityksiin kohdistettavat julkiset tukitoimenpiteet, jotka eivät ole valtiontukea, sekä EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukainen valtiontuki on määritettävä selkeästi.

1.12 ETSK suhtautuu myönteisesti toteutettuihin ponnisteluihin mutta pitää kuitenkin välttämättömänä arviointikulttuurin levittämistä kaikille hallinnon, valtioiden ja alueiden tasoille – eli edellä mainittuja tapauksia laajemmalle – ja vaatii näin ollen komissiolta ja jäsenvaltioilta uusia toimenpiteitä.

1.13 Tehdyn analyysin perusteella voidaan todeta, että tiedot julkishallinnolle koituvista yrityksille myönnetyn valtiontuen hallinnointikustannuksista ovat puutteellisia. Valtiontuen tehokkuuden perusteellisessa arvioinnissa on välttämätöntä tarkastella huolellisesti julkishallinnon menoja sekä tuen määrää suhteessa saavutettuihin tuloksiin. Järjestelmän avoimuus edellyttää näiden tietojen julkaisemista. Käytettävissä olevien tietojen perusteella kokonaishallintokustannusten osuus on noin viisi prosenttia, mihin on lisättävä sääntöjen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset, joiden osuuden arvioidaan olevan toiset viisi prosenttia. Tähän on lisättävä vielä ylimääräiset arviointikustannukset, joiden osuus on komission arvion mukaan lähes prosentti. Varojen määrä – joka on laskettu todennäköisesti oletusarvoisesti – vaikuttaa objektiivisesti tarkasteltuna liian suurelta.

⁽¹⁾ Kilpailuasioista vastaavan komission jäsen Margrethe Vestagerin puheenvuoro jäsenvaltioiden korkean tason foorumissa 18. joulukuuta 2014.

1.14 ETSK kehottaa komissiota olemaan luomatta ennakoimatonta lisätaakkaa yrityksille ja takaamaan, että koko arviointijärjestelmästä tulee tehokkaampi ja vaikuttavampi.

1.15 On erittäin tärkeää, että arvioinnissa otetaan huomioon myös hallinnollisten kulujen ja arviointimalleista aiheutuvien kulujen tehokkuus.

1.16 Eri mallien vertailukelpoisuus sekä laajuuden, tyyppin ja indikaattorien joustavuus on varmistettava yksinkertaistamalla ennakoarviointia ja harmonisoimalla jälkiarvioinnin kriteerejä.

1.17 ETSK kannustaa yhtenäistämään komission toimet eri talouspolitiikkaan liittyvissä tapauksissa (rakennerahastot, valtiontuet, kauppakumppanuussopimukset), jotta taataan yhtenäinen Euroopan talouspoliittinen ohjelma, joka perustuu kehitykseen ja kasvuun.

1.18 ETSK suosittelee käyttämään kriteerejä, jotka ovat vastaavia kuin 7. tammikuuta 2014 annetussa komission delegoidussa asetuksessa (EU) N:o 240/2014⁽²⁾ Euroopan rakenne- ja investointirahastoissa harjoitettavaa kumppanuutta koskevista eurooppalaisista käytäntesäännöistä, joissa veloitetaan kuulemaan kaikkia mahdollisia sidosryhmiä. Näin voidaan laatia asianmukainen asetus valtiontukien tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnista.

1.19 Tehtyjen arviointien avoimuus täytyy taata mahdollisimman laajalla julkisuudella, joka on jo voimassa joissakin jäsenvaltioissa koskien yrityksiä ja myönnettyjen tukien määrää.

1.20 ETSK suosittelee, että arviointisuunnitelmissa käsitellään seuraavia asioita:

- politiikkatavoitteiden saavuttaminen
- kilpailu- ja kaupankäyntivaikutus
- välineen tehokkuus ja vaikuttavuus
- ennakoedellytysten todentaminen järjestelmän jatkamiseksi tai samanlaisille järjestelmille mikrotasolla (tuesta riippuen)
- kannustava vaikutus.

1.21 ETSK pyytää saada olla mukana valtiontukijärjestelmän tehokkuuden ja vaikuttavuuden kokonaisvaltaisessa arviointiprosessissa kauden 2014–2020 loppuun saakka.

2. Johdanto

2.1 Yritystuet, joita ei ole sisällytetty selkeään sääntely-ympäristöön tai jotka eivät kohdistu tuottaviin toimintoihin ja yrityksiin, jotka investoivat erityisesti taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä tuottavaan innovointiin, tutkimukseen ja kehitykseen tai jotka eivät ole rajoitettuja ja valvottuja, voivat johtaa kilpailun vääristymiseen ja sisämarkkinoiden hajanaisuuteen, mikä on ristiriidassa perussopimusten kirjaimen ja hengen kanssa.

2.2 Toisaalta heikko taloudellinen suhdanne, joka on jatkunut jo vuosia ja aiheuttaa vakavia kansallisia kriisejä, jotka vaikuttavat väistämättä yrityksiin, työntekijöihin ja kansalaisiin, edellyttää suhteellisen joustavaa lähestymistapaa, jollaista unionin suurimmat kilpailijat, jotka eivät noudata samanlaisia sääntöjä valtiontuissa, ovat toteuttaneet kansainvälisillä markkinoilla. Eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyyn tulee olla tärkeä mittapuu. Työttömyys muodostaa Euroopassa todellisen hätätilan. Investoinnit ovat vähentyneet 15 prosenttia vuoden 2007 huippulukemista, ja työttömänä on 25 miljoonaa kansalaista, joista 5 miljoonaa on nuoria. Naiset muodostavat enemmistön⁽³⁾.

⁽²⁾ EUVL L 74, 14.3.2014, s. 1.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>

2.3 Kiinnostava Euroopan parlamentin tutkimus⁽⁴⁾ on osoittanut huomattavat erot EU:ssa ja Yhdysvalloissa käytettävissä järjestelmissä. "EU:n kilpailupolitiikalla on tiukat säännöt, kun taas Yhdysvaltain lainsäädännössä ei ole yhtään asiaa koskevaa säännöstä." Silloisen komissaarin Joaquín Almunian pyynnöstä EU:n ehdotus valtiontukijärjestelmästä on sisällytetty EU:n ja Yhdysvaltain käynnissä oleviin neuvotteluihin transatlanttisesta kauppaa- ja investointikumppanuudesta (TTIP)⁽⁵⁾.

2.4 Ehdotus⁽⁶⁾ vaikuttaa heikolta ja erittäin tehottomalta. Euroopan unionilla on edelleen maailman rajoittavin lainsäädäntö. Toisaalta sillä edistetään sisämarkkinoiden toteuttamista, toisaalta sillä rangaistaan EU:n yrityksiä. Yhdysvalloissa toimiva eurooppalainen yritys voi hyötyä valtiontuista, joille ei olisi edellytyksiä EU:ssa, ja vapaakauppasopimuksen hyväksyminen helpottaa tätä. ETSK antaa komissiolle vakavan kehotuksen olla suosimatta vapaakauppasopimuksella Yhdysvalloissa toimivia yrityksiä.

2.5 Tähänastinen kokemus on osoittanut, että Euroopan valtiontukijärjestelmään tarvitaan huomattavia tarkistuksia.

2.6 Viime vuosien talous- ja rahoituskriisi on aiheuttanut kaikilla hallinnon tasoilla perusteellisia tarkistuksia kustannuskriteereihin siltä osin kuin kyse on julkisista investointipolitiikoista ja yritystuista. Erityisesti käytössä olevien voimavarojen ollessa niukat ja rajalliset tarvitaan ensisijaisesti toimenpiteiden järjeistämistä (tarjoamalla tukea vain, kun sillä on asianmukaista lisäarvoa), jotta voidaan parantaa toimenpiteiden laatua ja jotta voidaan samalla seurata asianmukaisesti tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

2.7 ETSK:n arvion mukaan on tarpeen ymmärtää, mitkä ovat olleet yritystukea koskevien politiikkojen vaikutukset, voidaanko valittuja tukivälineitä pitää sopivina ja ovatko hallintokustannukset suhteessa saavutettuihin tuloksiin. Kaikki tämä tulee tehdä tietoisena siitä, että ei voida tunnistaa tai parantaa sitä, mitä ei voi mitata. Tähän asti käyttöön otetut toimenpiteet käynnistävät tämän prosessin.

2.8 Arviointi voi vaikuttaa tekniseltä asialta, joka koskee vain pientä akateemisten tutkijoiden ryhmää. Arvioinnin toteuttaa kuitenkin laajempi ryhmä ammattilaisia tilintarkastuksiin tai hankkeiden ja ohjelmien arviointiin erikoistuneista konsulttiyrityksistä. Koska arviointi on saanut keskeisen aseman komission älykkään sääntelyn ohjelmassa, siitä on kuitenkin tullut olennainen osa lainsäädäntöpolitiikkaa ja se on nostanut esiin tärkeitä institutionaalisia ja hallinnollisia kysymyksiä myös rahoitusohjelmien ulkopuolella⁽⁷⁾.

2.9 Vuodesta 2008 lähtien alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on kehittänyt vaihtoehtoisia arviointiohjelmiä, jotka liitetään olemassa oleviin arviointeihin (ennakko- ja jälkiarviointeihin), jotka on tehty rakennerahastojen ohjelmasuunnittelun puitteissa.

2.10 Lisäksi toukokuusta 2012 lähtien kilpailun pääosasto on määrännyt valtiontuki uudistuksen (State Aid Modernization, SAM) puitteissa vaikutustenarvioinnin vaihtoehtoisilla tekniikoilla joillekin tukijärjestelmille⁽⁸⁾. Erityisesti uudessa "yleisessä poikkeusasetuksessa" edellytetään pakollista vaikutustenarviointia suurille tukiohjelmissä (joiden vuosittainen määräraha on yli 150 miljoonaa euroa) sellaisilla erityisaloilla kuin aluekehityspolitiikka, pk-yritystuet, tutkimus-, kehitys- ja innovointituet, ympäristö- ja energiatuet ja infrastruktuuri- ja laajakaistatuet. Kansallisia suunnitelmia on jo esitetty neljä, ja käsiteltävänä on myös kymmenkunta erityissuunnitelmaa koskien tutkimusta, kehitystä ja innovointia sekä laajakaistaa.

⁽⁴⁾ http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI%282014%29140779_REV1_EN.pdf

⁽⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf

⁽⁷⁾ http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf

⁽⁸⁾ Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1).

2.11 Euroopan tilintarkastustuomioistuin on viime aikoina ottanut kantaa EuropeAidin käyttämiin tulosten arviointijärjestelmiin ja pitänyt niitä riittämättöminä⁽⁹⁾. Käynnissä on prosessi, jossa tarkastellaan uudelleen arviointijärjestelmiä kaikessa komission toiminnassa.

2.12 Tarvitaan tiiviimpi yhteys rakennerahastojen käytön ja valtiontukien tulosten arviointimenetelmien välillä. On myös tarkistettava perusteellisesti unionin kaikkia menoja tuottavia toimintalinjoja.

2.13 Vaihtoehtoinen lähestymistapa julkisen politiikan vaikutusten arviointiin tarjoaa mahdollisuuden todeta, voidaanko politiikan avulla muokata tietyn kohderyhmän käyttäytymistä ja olosuhteita toivottuun suuntaan, eli määritellä missä laajuudessa toimenpide – ennemmin kuin muut tekijät – on vaikuttanut tietyn tuloksen saavuttamiseen. Sitä kutsutaan yleensä kannustavaksi vaikutukseksi.

2.14 Arviointitoiminnan tarkoituksena on tunnistaa käytetyn politiikan kausaalinen vaikutus ottaen huomioon vain politiikan suora vaikutus eli poistamalla mahdolliset vääristymät, jotka johtuvat yleisistä makrotaloudellisista oloista tai yritysten erilaisuudesta.

2.15 Kausaalista vaikutusta mitataan havaittävien tulosmuuttujien välisellä erolla politiikan täytäntöönpanon jälkeen (todellinen tilanne) suhteessa siihen mitä olisi tapahtunut, jos kyseistä politiikkaa ei olisi otettu käyttöön (vaihtoehtoinen tilanne).

2.16 Tällaisella analyysillä vastataan vaatimuksiin tutkia toimenpiteen selkeiden vaikutusten laajuutta ja merkitystä: tuottaako toimenpide myönteisiä vai kielteisiä vaikutuksia ja mille ryhmälle; ovatko havaitut muutokset todella täytäntöön pannun politiikan aiheuttamia; vaihtelevatko tulokset eri tuensaajien välillä (suuret tai pienet yritykset), alueiden välillä tai ajallisesti; ovatko hallinta- ja hallintokustannukset kestäviä ja suhteessa tulokseen.

2.17 Vaikka talouskirjallisuudessa aiheesta on tapahtunut huomattavaa kehitystä erityisesti viime vuosikymmeninä, vain harvoissa tapauksissa EU:n jäsenvaltioiden hallinnot ovat hyödyntäneet laajasti ja johdonmukaisesti vaikutusarviointeja yritystukipolitiikkojensa valvomiseksi ja parantamiseksi.

2.18 Kiinnostavimpina tapauksina voidaan mainita toimet Yhdistyneessä kuningaskunnassa (joka on vuodesta 2001 lähtien arvioinut säännöllisesti aluetukiohjelmiä kvasikokeellisilla arviointitekniikoilla), Hollannissa (jossa perustettiin vuonna 2012 Impact Evaluation Expert Working Group), Suomessa (Innovaatorahoituskeskus TEKES) ja Sloveniassa (joka hyväksyi vuonna 2001 Monitoring of State Aid Act -lain).

2.19 Tällä lausunnolla ETSK:n tarkoituksena on osallistua Euroopan komission ja jäsenvaltioiden pohdintaan siitä, mitkä yritystukitoimien tehokkuus- ja vaikuttavuuskriteerit ovat asianmukaisia ja onko tarpeen laajentaa vaikutusarviointeja.

3. Miksi arvioida: tutkimustuloksia

3.1 Vaihtoehtoisista arvioinneista saatujen empiiristen tulosten perusteella lausunnossa pyritään osoittamaan arviointikäytännön merkittävyys, sillä sitä ei pidä pitää vain akateemisena harjoituksena vaan olennaisena osana instituutioiden olemusta politiikan kulussa: toteutus, seuranta, arviointi, uudelleensuunnittelu.

3.2 Tätä varten on tarkasteltu eri Euroopan maissa toteutettuja tutkimuksia, niistä on nostettu esiin perustavanlaatuisia opetuksia: politiikan vaikutukset suhteessa investointien kasvuun, tuottavuuteen, työllisyyteen, innovointiin ja toimenpiteen kustannuksiin. Viimeksi mainitut indikaattorit auttavat ymmärtämään kasvuvaikutuksia ja korostavat tarvetta laadukkaille kohdennetuille toimenpiteille.

3.3 Vaikka alan kirjallisuudessa on tapana korostaa myönteistä yhteyttä julkisen yritystuen ja tuotosten (investoinnit, työllisyys, uudet tuotteet) kasvun välillä, on tarpeen huomauttaa, että tuen kannustavaa vaikutusta ei voi aina pitää itsestään selvänä. On olemassa muita tekijöitä, jotka vaikuttavat politiikan onnistumiseen, kuten yleinen taloudellinen suuntaus, markkinoiden toimivuus ja yleinen verotus.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_FI.pdf

3.4 Bondonio ja Martini (2012) analysoivat tutkimuksessaan lain N:o 488 vaikutusta Italiassa, ja he osoittivat, että suoraa tukea saaneet yritykset ovat keskimäärin vähentäneet yksityisiä investointeja. Tässä tapauksessa valtion suora toimenpide yritysten tukemiseksi näyttää vähentäneen yksityisiä investointimenoja ja yksityisten varojen tarvetta. Valtion tukien tulee lisätä investointeja eikä korvata niitä.

3.5 Kirjallisuudessa esitetään kritiikkiä myös investointitukien vaikutuksesta tuottavuuteen. Criscuolo (2012) toteaa eräässä arviointitutkimuksessa, jossa tarkasteltiin Ison-Britannian yrityksiä, jotka saivat tukea Regional Selective Assistance (RSA) -ohjelmasta, että tuottavuuden kasvu ei ollut tilastollisesti merkittävää⁽¹⁰⁾.

3.6 Nämä johtopäätökset vaikuttavat vastaavan muita empiirisiä tuloksia, jotka osoittavat, miten suorat tuet vaikuttavat usein myönteisesti tuotantoon, mutta niillä ei ole vaikutuksia tuottavuuteen. Toisin sanoen tukea saavat yritykset kasvavat mutta ne eivät muutu tehokkaammiksi. Tämä lisäisi riskiä siitä, että markkinoilla ylläpidetään yrityksiä, joiden kilpailukyky on heikko.

3.7 Tilastollis-ekonometrisillä malleilla, joilla voidaan tunnistaa tukien vaikutukset vaihtoehtoisella lähestymistavalla, pystytään myös osoittamaan erityisten tukitoimien selkeät työllisyysvaikutukset sekä mittaamaan ”aikaansaadun” työpaikan kustannukset.

3.8 Usein toimenpiteen suoraan aiheuttamien uusien työpaikkojen määrän ja jälkikäteisten seurantalilastojen ilmoittaman määrän välillä on eroja. Trzciński (2011) Puolassa tekemässä pk-yritystukitoimia käsittelevässä tutkimuksessa osoitetaan, että 25 000:sta toimenpiteen ”aikaansaamasta” uudesta työpaikasta vain 10 550 työpaikkaa oli syntynyt todellisuudessa täytäntöön pannun politiikan ansiosta⁽¹¹⁾. Samaan johtopäätökseen päätyivät myös Bondonio ja Martini (2012): lain N:o 488 jälkikäteisseurannan osoittamasta 89 000 uudesta työpaikasta vain 12 500 työpaikkaa on todellisuudessa aikaansaatuja, jolloin yhden työpaikan kustannus on 232 000 euroa⁽¹²⁾. On pidettävä mielessä myös valtiontukien vaikutus olemassa oleviin työpaikkoihin, eli paikallisen, alueellisen ja kansallisen talouden turvaaminen.

3.9 Toimenpiteet ja yritystuet aiheuttavat erilaisia vaikutuksia riippuen maksettujen tukien määrästä, yrityksen koosta, sijaintialueesta ja myönnetyn tuen tyypistä. Arviointianalyysien tuottamat empiiriset tulokset on saatava julkisten päätöksentekijöiden käyttöön, jotta ne voivat ohjata valintoja ja ymmärrystä siitä, millainen toimenpide on asianmukaisin missäkin yhteydessä. Edellä todettu osoittaa selkeästi, kuinka tärkeää on suunnitella kohdennettuja tukitoimia politiikan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

4. Huomioita

4.1 Euroopan komission tulee jatkaa tiedottamista vaikutustenarvioinneissa käytetyimmistä periaatteista ja menetelmistä. Erityisesti ETSK pitää tarpeellisena, että eri jäsenvaltioissa järjestetään yhdessä yliopistojen, tutkimuslaitosten, työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien kanssa seminaareja arviointitekniikoista ja käytettävissä olevista menetelmistä. Näiden kokemusten valossa komissio voi ymmärtää helpommin lainsoveltamiseen liittyviä vaikeuksia sekä toteuttaa ajallaan asianmukaisia toimenpiteitä.

4.2 Vaikka komission toimet ovat kunnioitettavia, on tärkeää, että yhä useampia tukijärjestelyjä arvioidaan erityisesti tukimäärän ollessa suuri. Lisäksi on olennaisen tärkeää edistää menetelmällistä keskustelua, jonka tavoitteena on luoda vaihtoehtoisten arviointimenetelmien rinnalle uusia mittausvälineitä, joilla voidaan arvioida myös muuntotyyppisten tukien vaikutuksia yrityksille (esimerkiksi rahoitustuet, välilliset tuet ja teollisuuspolitiikat).

4.3 ETSK pitää välttämättömänä asianmukaisen pluralistisen menetelmän kehittämistä koskien arviointikriteerejä ja -parametreja. Komissio toteaa⁽¹³⁾, että ”[n]äin voidaan varmistaa, että julkinen tuki edistää innovointia, vihreitä teknologioita, inhimillisen pääoman kehittämistä, kasvua, työllisyyttä ja EU:n kilpailukykyä ja ettei se johda ympäristöhaittoihin”. Kaikki ovat osatekijöitä valtiontukien vaikutustenarvioinnissa eivätkä liity ainoastaan kustannusten arviointiin. Euroopan parlamentti vaatii päästä mukaan arviointimenetelmien ja valtiontukia koskevan EU:n oikeuden määrittelyyn, koska se vaikuttaa vahvasti jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa koskeviin valintoihin. ETSK painottaa lisäksi tutkijoiden vapaata pääsyä arviointitietoihin, jotta menetelmiä voidaan parantaa.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C., Martin, R., Overman H. e Van Reenen, J. (2012), The causal effects of an industrial policy (Teollisuuspolitiikan kausaaliset vaikutukset) CEPR Discussion Papers 8818.

⁽¹¹⁾ Trzciński, R. (2011), Towards Innovative Economy – Effects of Grants to Enterprises in Poland, (Kohti innovaatiotaloutta – yritystukien vaikutukset Puolassa) toim. Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini, A., Bondonio D. (2012), Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy (Vaihtoehtoinen koheesiopolitiikan vaikutusarviointi: investointitukien vaikutus ja kustannustehokkuus Italiassa), aluepolitiikan pääosastolle tehty selvitys, Euroopan komissio.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4 Olisi toivottavaa, että komissio käynnistäisi pohdinnan kansallisten ja eurooppalaisten tilastolaitosten kanssa mahdollisuudesta rakentaa yhden menetelmäkehysten sisään luotettavat tietokannat yritystuista. Tällainen toimenpide takaisi toisaalta suuremman läpinäkyvyyden päätöksentekoprosesseissa ja toisaalta helpottaisi tutkimus- ja mittaustoimintaa sekä julkisessa hallinnossa että tutkijoiden keskuudessa.

4.5 Yliopistot ja tutkimuskeskukset voisivat olla keskeisessä asemassa levittäessä tietoa arviointikulttuurista sekä uusia ja edistyneempiä julkisten politiikkojen mittausvälineitä. Lisäksi Euroopan komissio voisi hyödyntää itsenäisiä tutkimuslaitoksia ja teettää niillä tapaustutkimuksia, joiden tavoitteena olisi arvioida erityisalojen tukien tehokkuutta, kuten tutkimus-, kehitys- ja innovointituet, pk-yritystuet, energia-alalle suunnatut tuet ja infrastruktuurituet.

4.6 Jos uusissa EU:n säädöksissä säädetyissä arvioinneissa ei oteta asianmukaisesti huomioon yritystukipolitiikkojen vaikutusta Euroopan talouteen kokonaisuudessaan, nykyisen ohjelmakauden loppuun mennessä (2014–2020) komission olisi käynnistettävä pilottitutkimus aiheesta. Tutkimuksessa täytyisi selvittää tärkeimmät tukimenoihin vaikuttavat tekijät, yksilöidä suhde yritystukien ja tukia myöntävän viranomaisen taloudellisten mahdollisuuksien välillä ja tarkastella olemassa olevaa yhteyttä koheesipolitiikan ja kilpailupolitiikan välillä.

4.7 Tässä lausunnossa esitetään ensimmäinen osa ETSK:n työstä julkisten yritystukitoimenpiteiden vaikutusten arvioinnin mittaamisessa ja vastaus toimiin, joita komissio asiassa tekee, sekä tuki niille. ETSK pitää kuitenkin välttämättömänä laajentaa ja syventää keskustelua: ETSK seuraa edelleen tarkasti komission työtä asiassa ja edistää aina mahdollisuuksien mukaan tehokkuus- ja vaikuttavuusarviointikulttuuria.

Bryssel 16. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteiseen etuun pyrkivä talous: kestäväpohjainen, sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistävä talousmalli”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/06)

Esittelijä: Carlos TRIAS PINTÓ

Toinen esittelijä: Stefano PALMIERI

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. helmikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Yhteiseen etuun pyrkivä talous: kestäväpohjainen, sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistävä talousmalli.”

(oma-aloitteinen lausunto)

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 10. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 17. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 144 ääntä puolesta ja 13 vastaan 11:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että yhteiseen etuun pyrkivää taloutta koskeva malli⁽¹⁾ on tarkoitus sisällyttää EU:n ja jäsenvaltioiden oikeudelliseen kehykseen, niin että voidaan edetä kohti Euroopan yhtenäismarkkinoita sellaisen entistä eettisemmän talouden avulla, joka perustuu eurooppalaisiin arvoihin ja yhteiskuntavastuuta koskevan politiikan saavutuksiin ja lisäksi luo synergiaetuja näiden vahvistamiseksi.

1.2 Yhteiseen etuun pyrkivä talous on kokonaisvaltainen lähestymistapa, joka on käsitteellisesti lähellä yhteisötalouden, kiertotalouden, jakamistalouden, toimintotalouden, resurssipohjaisen talouden ja sinisen talouden perusarvoja.

1.3 Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, yritykset ja tutkijat tukevat yhteiseen etuun pyrkivää taloutta, ja sitä pidetään toteuttamiskelpoisena mallina, jolla vahvistetaan eurooppalaisia arvoja ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja edistetään vastuullista talousjärjestelmää. Yhteiseen etuun pyrkivä talous onkin saanut tukea yli sadalta paikalliselta ryhmältä, lähes 2 000 yritykseltä⁽²⁾ ja yhteiskunnalliselta järjestöltä.

1.4 Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti ehdotetaan siirtymistä ”Euroopan eettisiin markkinoihin”, joilla edistetään sosiaalista innovointia sekä parannetaan työllisyyttä ja ympäristöä. ”Euroopan eettiset markkinat” voidaan toteuttaa panemalla täytäntöön useita strategioita:

1.4.1 Hyvinvointia ja sosiaalista kehitystä mitataan muillakin indikaattoreilla kuin BKT:lla⁽³⁾. Näitä ovat muun muassa yhteisen edun tuote ja yhteisen edun tase.

1.4.2 Poliitikassa pyritään tunnustamaan yritykset, jotka antavat yhteiseen etuun suuremman panoksen, kuten eettiset julkiset hankinnat ja eettisen sisäisen kaupan edistäminen.

1.4.3 Eettistä ulkomaankauppaa edistetään ”Eurooppa-brändinä”. Näin EU etenee pyrkimyksessään tulla tunnustetuksi eettisiksi markkinoiksi, ja eurooppalaiset yritykset johtavat maailman eettisiä markkinoita ja edistävät ihmisoikeuksia, työelämän normeja ja ympäristönsuojelua kaikkialla maailmassa.

⁽¹⁾ Katso yhteiseen etuun pyrkivän talouden sivusto.

⁽²⁾ Joista osa toimii erittäin kilpailluilla markkinoilla.

⁽³⁾ BKT:n ja muiden täydentävien indikaattorien huomioon ottamiseksi.

1.4.4 Kannustetaan kaikenlaisia yrittäjiä, jotka perustavat yhteistä etua ajavia organisaatioita.

1.4.5 Edistetään eettistä kulutusta ja tietoisuutta eurooppalaisten kuluttajien keskuudessa.

1.4.6 Lisätään taloudellisen ekosysteemin monipuolisuutta edistämällä eettisten pankkien ja arvopaperimarkkinoiden verkostojen luomista EU:hun.

1.5 ETSK toivoo, että Euroopan komissio ottaa yritysten yhteiskuntavastuun uudistetun strategian puitteissa merkittävän askeleen palkitakseen (julkisten hankintojen, ulkomarkkinoille pääsyn, verohelpotusten jne. muodossa) niitä yrityksiä, joiden eettinen suoriutuminen on korkeammalla tasolla.

2. Johdanto

2.1 Taloudella ja siten myös talouspolitiikalla on ratkaiseva rooli nykypäivän yhteiskunnassa, ja niistä riippuu menestys tai epäonnistuminen muilla kansalaisten hyvinvointia koskevilla politiikanaloilla – koulutus, terveydenhuolto, sosiaalipalvelut, kulttuuri, ympäristö, teknologia ja innovointi. Kaikki nämä riippuvat pitkälti taloudellisesta tilanteesta eri tasoilla paikallisesti ja alueellisesti.

2.2 Kriisi, joka vaikuttaa edelleen kielteisesti jäsenvaltioiden talouksiin ja eurooppalaisten elämänlaatuun, on paljastanut EU:n sosiaali- ja talousjärjestelmän heikon kestäkyvyn.

2.3 Toisaalta ammattiyhdistysliikkeen maailmanjärjestön (ITUC) vuonna 2014 tekemän maailmanlaajuisen kyselyn⁽⁴⁾ mukaan ei ole olemassa yhtään valtiota, jossa suurin osa ihmisistä pitäisi talousjärjestelmää oikeudenmukaisena. Neljä viidestä (78 prosenttia) katsoo, että talousjärjestelmä suosii rikkaita. Samoin 88 prosenttia saksalaisista ja 90 prosenttia itävaltalaisista haluaa "uuden talousjärjestyksen" (Bertelsmann-säätiön tutkimus⁽⁵⁾). Sama pätee epäilemättä maihin, jotka ovat kärsineet eniten talouskriisistä, kuten Kreikka, Portugali, Irlanti, Espanja ja Italia.

2.4 Kun otetaan huomioon komission edistys sosiaalisen innovoinnin alalla sekä ETSK:n lausunto SC/39 Eurooppa 2020 -strategian arvioinnista, Eurooppa 2020 -strategian väliarviointia koskeva kertomus, Eurooppa 2020 -ohjaukskomitean aloite "Let's talk happiness – beyond GDP", on selvää, että, jos haluamme tukea tehokkaasti talouden kilpailukykyä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, on toteutettava paradigman muutos, niin että taloutta, ympäristöä ja yhteiskuntaa koskevat tavoitteet tukevat toisiaan muodostaen kokonaisvaltaisen lähestymistavan, jolla pyritään entistä parempaan tasapainoon kehityksen laatua ja määrää koskevien näkökohtien välillä.

2.5 Yhteiseen etuun pyrkivän talouden malli tarjoaa asianmukaisen täydennyksen, jota eurooppalainen yhteiskunta tukee. Sen tavoitteet ja arvot ylittävät yrityksen tavanomaiset vastuut. Mallin kokonaisvaltainen näkemys tarjoaa mahdollisuuden tuoda yhteen yhteiskunnan mitä erilaisimmat toimijat.

2.6 Vain neljässä vuodessa yhteiseen etuun pyrkivä talous on muuttunut sosiaaliseksi liikkeeksi, jota tukee yli sata paikallisryhmää, lähes 2 000 yritystä ja yhteiskunnallista organisaatioita sekä yhä useammat yliopistot eri maissa, mukaan luettuna Itävalta, Saksa, Sveitsi, Italia ja Espanja. Lisäksi Etelä-Tirolin alue Italiassa ja monet paikallishallinnot useissa Euroopan valtioissa ovat omaksuneet yhteiseen etuun pyrkivän talouden malliksi omalle alueelleen.

3. Yhteiseen etuun pyrkivä talous: tavoite, arvot, strategia ja indikaattorit

3.1 Yhteiskunnan tavoitteena on oltava jokaisen yhteiskunnan jäsenen hyvinvointi perustuslain säännösten mukaisesti.

⁽⁴⁾ ITUC Global Poll 2014.

⁽⁵⁾ Bertelsmann-säätiö "Bürger wollen kein Wachstum um jeden Preis" (Kansalaiset eivät halua kasvua hinnalla millä hyvänsä).

3.2 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen⁽⁶⁾ 3 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan suuntaviivoja noudatellen yhteiseen etuun pyrkivän talouden tärkein ehdotus on se, että **talouden on palveltava ihmisiä**, toisin sanoen yhteistä etua. Lähtökohtana kyseisen tavoitteen saavuttamiselle on se, että raha ja pääoma ovat tärkeitä – vaihdon ja investoinnin – välineitä, mutta eivät koskaan tavoitteita sinänsä.

3.3 Yhteiseen etuun pyrkivä talousmalli perustuisi yleisesti hyväksytyihin arvoihin: ihmisarvo, yhteisvastuullisuus, ekologinen kestävyys, sosiaalinen oikeudenmukaisuus, avoimuus ja demokraattinen osallistuminen.

3.4 Yhteisen edun tunnustaminen talouden keskeiseksi tavoitteeksi edellyttää erityistä menetelmää taloudellisen menestyksen mittaamiseksi tavoitteen eikä vain keinojen mukaan: yhteisen edun tuote, yhteisen edun tase ja yhteisen edun luottokelpoisuuden arviointi, jotka täydentävät BKT:ta, tasetta ja taloudellista tuottoa.

3.5 Yhteiseen etuun pyrkivä talous on kokonaisvaltainen malli, jolla pyritään integroimaan talous eurooppalaisen yhteiskunnan sosiaaliseen, kulttuuriseen ja ekologiseen ympäristöön. Kuten oheisesta taulukosta käy ilmi, yhteiseen etuun pyrkivän talouden malli heijastaa erilaisten talousehdotusten arvoja:

YHTEISEEN ETUUN PYRKIVÄN TALOUDEN ARVOT / MALLIT	Ihmisarvo	Yhteisvastuullisuus/ Yhteistyö	Ekologinen kestävyys	Sosiaalinen oikeudenmukaisuus	Demokratia
Yhteisötalous	X	X	X	X	X
Kiertotalous			X		
Yhteistyötalous		X			X
Toimintotalous		X	X		
Resurssipohjainen talous			X	X	
Sininen talous			X		

Lähde: alkuperäinen.

3.6 Yhteiseen etuun pyrkivä talous on talousmalli, jolla voidaan tukea hyvin Eurooppa 2020 -strategiaa, erityisesti seuraavilla tavoilla:

- Kasvatetaan työllisyysastetta ja parannetaan olemassa olevien työpaikkojen laatua (arvot ”ihmisarvo” ja ”sosiaalinen oikeudenmukaisuus”).
- Edistetään sosiaalista innovointia kansalaisyhteiskunnassa, liike-elämässä ja poliittisissa piireissä (arvot ”osallistuminen ja demokratia”).
- Leikataan hiilidioksidipäästöjä, edistetään uusiutuvia energialähteitä, parannetaan energiatehokkuutta ja vähennetään energiankulutusta (arvo ”ekologinen kestävyys”).
- Vähennetään köyhyyden uhan alla elävän tai sosiaalisesta syrjäytymisestä kärsivän väestön määrää (arvot ”yhteisvastuullisuus” ja ”sosiaalinen oikeudenmukaisuus”).

⁽⁶⁾ EUVL C 83, 30.3.2010.

3.6.1 Yhteiseen etuun pyrkivä talous on sosiaalisen innovoinnin ja myönteisen yrittäjyyden prosessi, jolla edistetään ja tuetaan uusia ajatuksia, joilla samaan aikaan täytetään sosiaalisia tarpeita, luodaan uusia sosiaalisia suhteita sekä vahvistetaan taloudellista arvonlisäystä. Tässä kontekstissa ”innovointi” viittaa kykyyn luoda ja toteuttaa ideoita, joilla osoitetaan kyky luoda arvoa, ja ”sosiaalinen” viittaa sellaisiin seikkoihin kuin elämänlaatu, yhteisvastuullisuus, onnellisuus ja hyvinvointi.

3.7 Yhteiseen etuun pyrkivä talous on väline, jolla luodaan kestävä ja sosiaali- ja talousjärjestelmä, joka tarjoaa Euroopan kansalaisyhteiskunnalle ”suoja ja kehitystä”, joka auttaa löytämään ratkaisuja ja mahdollisesti estää kriisejä ja joka lisäksi edistää taloudellista ja sosiaalista muutosta. Yhteiseen etuun pyrkivä talous on keino asettaa kestävä kyky niiden prosessien keskipisteeseen, joilla tuetaan siirtymistä kriisistä elpymiseen ja kehitykseen.

3.7.1 Kestävyys on tekijä, joka vaikuttaa kansalaisyhteiskunnan kykyyn reagoida suuriin mullistuksiin sekä käsitellä odottamattomia jännitteitä ja kriisejä. On olemassa keinoja valmistella kansalaisyhteiskuntaa ehkäisemään kriisejä ja selviytymään niistä. Ne kuitenkin vaativat tehokkaampaa johtamista ja tiiviimpää yhteistyötä kaikilla tasoilla, jotka edustavat institutionaalisia, taloudellisia ja sosiaalisia etuja.

3.8 Kansalaisyhteiskunnan kannalta on keskeistä, että talouselämän kumppaneita ja työmarkkinaosapuolia autetaan korjaamaan, hoitamaan ja ehkäisemään kriisien ja rakenteellisten muutosten vaikutuksia, kun halutaan tukea ihmisten tarpeisiin vastaavan elintason saavuttamista. Näin tuetaan myös EU:n taloudellista kilpailukykyä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja kestävyuden puitteissa rajoittamatta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia.

3.9 Näiden ajatusten toteuttamiseksi yhteiseen etuun pyrkivä talous perustuu ihmisten suoraan osallistumiseen liike-elämässä ja poliittisissa piireissä. Sellaiset välineet kuin yhteisen edun raportointi/tase sekä erityisesti kunnallinen yhteisen edun indeksi perustuvat sidosryhmien aktiiviseen osallistumiseen.

4. Euroopan eettisten markkinoiden käynnistäminen

4.1 Äskettäisen talous- ja rahoituskriisin haittavaikutusten seurauksena eurooppalaiset eivät enää hyväksy sellaisia asioita kuten ansioiden menetys, sosiaaliturvan ja -palvelujen leikkaukset, ympäristövahingot, taloutta ja työpaikkoja koskeva epävarmuus ja heidän sosiaalisten oikeuksiensa merkityksen vähentyminen samalla, kun heidän oikeutensa kuluttajina ja käyttäjinä menettävät merkitystään.

4.2 Samaan aikaan vapaaehtoinen ja riittämätön yritysten yhteiskuntavastuu koskeva politiikka, jossa ei esitetä tarpeeksi olennaisia tietoja, tarvitsee uutta pontta, sillä monissa suurissa yrityksissä palkkaerot kasvavat, naiset ovat vähemmistönä päätöksentekoprosesseissa ja sitoutuminen nuorten työntekijöiden urakehitykseen on heikkenemässä.

4.3 Yrittäjät ja pk-yritykset ovat osaltaan joutumassa epäoikeudenmukaisen kilpailun ja epäeettisten käytäntöjen kohteiksi, mikä vaarantaa monien yrityksen olemassaolon. Ihmiset ovat enenevässä määrin vaatimassa taloutta, joka perustuu periaatteessa kansallisiin perustuslakeihin kirjattuihin arvoihin.

4.4 Sosiaalisen ulkopuolisuuden ilmapiiri näkyy siinä, että kansalaisten luottamus elimiin ja edustajiinsa laskee. Jos Euroopan unioni haluaa voittaa takaisin tarvittavan luottamuksen ja vahvistaa sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, sen on uudistettava politiikkansa ja laadittava uusi strategia, joka vastaa ihmisten vaatimuksia ja arvoja.

4.5 Siksi ETSK:n lausunnossa vuotuisesta kasvuselityksestä 2014 kehoitetaan sisällyttämään ennakoivasti sosiaalisten indikaattorien tulostaulu talouspolitiikan EU-ohjaukseseen samanveroisena makrotaloudellisten ja talousarviota koskevien indikaattorien kanssa. Lisäksi talouspolitiikan EU-ohjauksessa tavoitteisiin, menettelyihin ja välineisiin tulisi edelleen sisällyttää teollisuudenalojen nykyisten prosessien viherystämisen sekä koko talouden muuttaminen ympäristöystävällisemmäksi, jotta kriisi voidaan ratkaista kestäväpohjaisempaan kehitysmalliin perustuen.

4.6 Siksi yhteiseen etuun pyrkivän talouden mallissa ehdotetaan siirtymistä ”Euroopan eettisiin markkinoihin”, joilla talous- ja kauppapolitiikka noudattelee ihmisten yleisiksi tunnustamia arvoja ja kulttuuria. Tällä strategialla Euroopan talous ja yritykset palauttaisivat kansainvälisen ”brändi-imagonsa” ihmisoikeuksien suojelun ja edistämisen, työn laadun ja merkityksen sekä ympäristönsuojelun kannalta esimerkillisinä organisaatioina.

4.7 Tunnustetun aseman saisivat näin organisaatiot, jotka markkinoivat tuotteitaan ja palvelujaan eettisin perustein ja jotka toimivat yhteisen edun hyväksi. Tarkemmin sanottuna tuotteet ja palvelut, joissa ei taata eettistä minimiä koko arvoketjussa, ajautuisivat kannattavuusalueelta.

4.8 Yhteenvetona voidaan todeta, että yhteiseen etuun pyrkivä talous vastaa ehdotuksia tavanomaisesta yritysten yhteiskuntavastuusta arvojen osalta mutta menee tavoitteiden ja menetelmien suhteen vielä pidemmälle. Yritysten yhteiskuntavastuu on perustunut pääasiassa periaatteeseen, että ”yhteiskunnalle palautetaan osa siltä saadusta voitosta” ennen kuin keskitytään tavoitteeseen ”maksimoida omistajien/osakkeenomistajien ja muiden sidosryhmien sekä laajasti ottaen koko yhteiskunnan saama lisäarvo”⁽⁷⁾. Tämän takia monet yritykset ovat valitettavasti rajoittaneet yhteiskuntavastuun vain hyväntekeväisyys- tai suhdetoiminnaksi.

5. Tulevat strategiat Euroopan eettisten markkinoiden luomiseksi

5.1 Euroopan eettisten markkinoiden luomiseksi on ehdotettu useita strategioita. Etenemissuunnitelmassa aletaan mitata yritysten panosta yhteiseen etuun ja lähentymistä muuhun kuin taloudelliseen EU-raportointiin. Seuraavaksi Euroopan kansalaisyhteiskunnalle tiedotetaan yritysten suoritusasosta eettisten merkintöjen avulla. Poliittisilla toimilla annetaan tunnustettu asema niille yrityksille, jotka antavat suuremman panoksen yhteiseen etuun eettisillä julkisilla hankinnoilla ja toimintatavoilla, joilla pyritään luomaan eettiset sisämarkkinat ja kansainväliset markkinat. Lopulta myös yrittäjyys-, kulutus- ja pankkipolitiikka mukautetaan yhteisen edun periaatteisiin. Kaikki tämä tapahtuu niin, että vältetään liiallista hallintotaakkaa ja käytetään markkinamekanismeja.

5.2 **Yritysten yhteisen edun hyväksi antaman panoksen mittaaminen yhteisen edun taseella.** Yhteisen edun taseella mitataan yrityksen menestyksen muuta kuin taloudellista osaa: sen eettistä menestystä ja panosta yhteiseen hyvään. Yhteisen edun taseen nykyversiossa mitataan tärkeimpiä perusarvoja: ihmisarvo, yhteisvastuullisuus, kestävyys, oikeudenmukaisuus ja demokraattinen osallistuminen: ”eettinen suoriutuminen” kontaktiryhmiin verrattuna.

5.3 Jotta päästään yritysten yhteiskuntavastuuta pidemmälle, yhteiseen etuun pyrkivää taloutta ajava liike ehdottaa, että taseessa olisi mitattava kahdeksaa ”metakriteeriä”: taseen olisi oltava 1. yleinen, 2. mitattavissa neutraalein pistein, 3. vertailukelpoinen yritysten välillä, 4. ymmärrettävä sidosryhmille, 5. julkinen, 6. ulkoisesti tarkastettu, 7. pakollinen, 8. oikeudellisesti sitova: mitä parempi tulos, sitä pienemmät verot, tullitariffit, korot jne. Tämä noudattaisi iskulausetta ”etiikalla menestykseen”.

5.4 Osana yhteiseen etuun pyrkivää taloutta ajavaa liikettä yli 200 pk-yritystä on toteuttanut yhteisen edun taseen viimeiseen vaiheeseen saakka: vertaisarviointi tai ulkoinen tarkastus. Siirtyminen pakolliseen taseeseen voisi olla asteittainen. EU on äskettäin ottanut ensimmäisen askeleen direktiivillään muusta kuin taloudellisesta raportoinnista. Toinen askel voisi olla direktiivi, joka sisältäisi vain standardit, jotka noudattaisivat edellä mainittuja metakriteerejä ja toisivat oikeudellisia etuja tuloksen perusteella. Loput standardit voitaisiin sitten yhdistää, mikä olisi yrityksen pakollisen taseen muu kuin taloudellinen osa. ”Yleinen” (taloudellinen ja muu kuin taloudellinen) tase toimisi passina tuleville eettisille yhtenäismarkkinoille.

5.5 **Eettiset merkinnät.** Yhteiseen etuun pyrkivässä taloudessa katsotaan, että eettistä käytöstä koskevat tiedot olisi annettava kaikista yhtenäismarkkinoilla myytävistä tuotteista yhteisillä eettisillä merkinnöillä, joissa esitetään yrityksen panos yhteisen edun hyväksi. Merkinnöissä voitaisiin järjestää yhteisen edun taseen tulokset visuaalisesti, esimerkiksi viidellä eri värillä. QR-koodin avulla kuluttajat voisivat nähdä taseen yksityiskohtaisesti.

⁽⁷⁾ COM(2011) 681 final.

5.6 **Eettiset julkiset hankinnat.** Julkisissa hankinnoissa olisi asetettava etusijalle yritykset, jotka voivat osoittaa yhteisen edun taseessaan suurimman panoksen yhteisen edun hyväksi. Julkiset hankinnat Euroopassa voivat edistää "Euroopan eettisten markkinoiden" täytäntöönpanoa, kun hyväksytään kriteerit, jotka liittyvät yhteisen edun tuottamiseen ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/24/EU⁽⁸⁾ tarkoitetun sosiaalisen ja ekologisen jalanjäljen laatuun sekä vastaavan sosiaalilausekkeen täytäntöönpanoon.

5.7 **Eettinen sisäinen kauppa.** Vapaaseen sisäiseen kauppaan kannustettaisiin yrityksissä, jotka voivat osoittaa yhteisen edun taseessaan suurimman panoksen yhteisen edun hyväksi. Ensinnäkin eurooppalaisia yrityksiä, jotka voivat osoittaa noudattavansa eettisiä vähimmäisstandardeja "Euroopan eettisillä markkinoilla", autettaisiin tuotteiden ja palvelujen vapaan markkinoinnin ja liikkumisen alalla. Toiseksi EU:n ulkopuolisia yrityksiä, jotka myös voivat osoittaa noudattavansa eettisiä vähimmäisstandardeja "Euroopan eettisillä markkinoilla", autettaisiin tuotteiden tuonnin, investointien ja palvelujen tuottamisen alalla. Tällä tavoin tullitariffit sekä sisäistä kauppaa ja tuontia koskeva verotus määräytyisivät yritysten eettisen käytöksen mukaan.

5.8 **Eettinen kansainvälinen kauppa.** Eettisen käytöksen ja toiminnan yhteisen edun hyväksi on oltava EU:n talouden käyntikortti – toisin sanoen "Eurooppa-brändi". Eurooppalaisten yritysten on eurooppalaisen yhteiskunnan, kulttuurin ja arvojen lähettälänä varmistettava, että ne toimivat eettisesti, ja osoitettava se taseellaan. Euroopan unionin politiikassa, jolla tuetaan ulkomaankauppaa (ulkomaankaupan tukiohjelmat, kauppasääntöjen eettiset standardit jne.), olisi tuettava ensisijaisesti niitä yrityksiä, jotka osoittavat antavansa suurimman panoksen yhteisen edun hyväksi.

5.9 **Yhteiseen etuun pyrkivät yrittäjät.** Yrittäjyyden edistäminen on keskeinen tekijä Euroopan unionin talouden kestävyuden varmistamisessa. Samalla sosiaalinen innovointi on suunnattava sellaisten tuotteiden ja palvelujen tuottamiseen, jotka edistävät yhteiskunnan yhteistä etua. Tästä syystä yrittäjyyttä tukeva politiikka "Euroopan eettisillä markkinoilla" edistäisi start up -yrityksiä ja yrittäjien koulutusta ihmisarvon, yhteisvastuullisuuden, ekologisen kestävyuden, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja demokraattisen osallistumisen arvojen pohjalta. Yhteisen edun yhteisöjä voitaisiin perustaa kaikkiin (yhteisen edun) kaupunkeihin ja luoda näin yrityksiä, jotka ovat käyttäneet tasetta alusta asti tai jotka on perustettu "yhteisen edun yrityksiksi".

5.10 **Kuluttajat ja eettisen kulutuksen edistäminen.** "Euroopan eettisten markkinoiden" menestys riippuu siitä, onko yhteistä etua edistävillä tuotteilla ja palveluilla kysyntää eurooppalaisten kuluttajien keskuudessa. On laadittava ja tuettava eettistä kulutusta edistäviä strategioita ja ohjelmia. Kyseiset ohjelmat tarjoaisivat tietoa "Euroopan eettisten markkinoiden" luonteesta koulutuksen, tiedotuksen ja mainoskampanjojen avulla. Kaksiosainen toimi, yhteisen edun tase ja merkinnät, tarjoaisi ihanteellisen välineen kyseisen tavoitteen saavuttamiseen.

5.11 **Eettiset pankit ja Baselin sopimusten laajentaminen, mukaan luettuna pankkisääntelyn eettiset laatuksiteerit.** Vuoden 2008 talouskriisin ja pankki- ja rahoituslalla ilmenneiden ikävien tapahtumien jälkeen eurooppalaiset ovat vähitellen menettäneet uskonsa pankkijärjestelmään mutta myös kansallisiin ja eurooppalaisiin sääntelijöihin. Tämä on suuri riski euroalueen taloudelliselle vakaudelle.

5.11.1 Näin ollen on parannettava rahoitusalan eettisiä standardeja ja samalla lisättävä rahoituksen ekosysteemin monipuolisuutta vahvistamalla EU:ssa sellaisen eettisten pankkien verkostojen (osuuskunnat, säästöpankit ja uudet eettiset pankit) luomista, jotka toimivat yhteisen edun hyväksi. Näin voidaan osaltaan edistää Euroopassa sellaisten pankkien toimintaa, jotka a) hoitavat vain peruspankkipalveluja (säästöt, maksut ja lainat), b) eivät maksa osinkoja, tai niiden maksamista on rajoitettu, c) tekevät yhteisen edun tarkastuksen jokaiselle lainahakemukselle. Tällainen eettisen luottokelpoisuuden arviointi olisi Baselin sopimusten laajennus eettisiin kriteereihin. Sillä mitattaisiin eettistä lisäarvoa, jonka investointi tuottaa.

⁽⁸⁾ EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65.

5.11.2 Ensimmäistä prototyyppiä tällaisesta yhteisen edun tarkastuksesta ollaan parhaillaan kehittämässä ”yhteisen edun pankki” -hankkeessa Itävallassa. Lainaehdot voidaan muokata arvioinnin tuloksen perusteella. Tällä tavalla rahoitusmarkkinoista tulisi väline kestäväälle sosiaaliselle ja ekologiselle kehitykselle.

5.12 ”(Alueelliset) yhteisen edun osakemarkkinat”. Kaikki eettiset pankit, jotka toimivat yhteisen edun hyväksi voisivat luoda yhdessä alueelliset yhteisen edun osakemarkkinat, jotka ottaisivat vastaan lainahakemukset, jotka ovat läpäisseet eettisen tarkastuksen mutta eivät vakavaraisuustarkastusta. Tällaiset osakemarkkinat, toisin kuin perinteiset osakemarkkinat, eivät olisi foorumi yhtiön osakkeiden hinnanmuodostukselle tai taloudellisten voittojen saamiselle – tämä ei olisi syy yritykseen sijoittamiselle. Sijoittajien etu olisi toisaalla: esimerkiksi merkitys, hyöty ja etiikka (”kolminkertainen taivaanranta”). Tällä tavoin Euroopan kansalaisilla ja yrityksillä olisi mahdollisuus tehdä eettisiä investointeja, jotka heijastavat jäsenvaltioiden perustuslakien ja EU:n omien perussopimusten arvoja.

Bryssel 17. syyskuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteisömenetelmän käytön parantaminen demokraattisen ja sosiaalisen ulottuvuuden tuomiseksi talous- ja rahaliittoon”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/07)

Esittelijä: Gabriele BISCHOFF

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. helmikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Yhteisömenetelmä demokraattisen ja sosiaalisen ulottuvuuden tuomiseksi talous- ja rahaliittoon.”

(oma-aloitteinen lausunto)

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 10. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 17. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 161 puolesta ja 6 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

”EU:n on oltava kansalaisten eikä pankkien yhteisö. Sen käyttöjärjestelmänä on demokratia, sen tulevaisuutena sosiaalinen oikeudenmukaisuus ⁽¹⁾.”

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Talous- ja rahaliiton aito vakauttaminen onnistuu vain, jos korjataan sen rakenteellisia puutteita ja jos tätä varten toteutetaan suuria uudistuksia. Tämä edellyttää perussopimusten muuttamista valmistelukunnan avulla. Koska tämä ei todennäköisesti tapahdu ennen vuotta 2018, on siihen asti toteutettava muita toimenpiteitä, jotta talous- ja rahaliitosta saadaan nykyisten perussopimusten puitteissa demokraattisempi ja sosiaalisempi, ja huolehdittava siitä, että omaehtoisesti asetettuja sääntöjä myös noudatetaan.

1.2 Mitä pidempään nykyinen, lähinnä menoleikkauksiin tähtäävä säästöpolitiikka jatkuu ilman tehokasta investointiohjelmaa tulojen hankkimiseksi kasvun, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja yhteisvastuun kautta, käy yhä selvemmin ilmi, että kasvavat sosiaaliset erot vaarantavat Euroopan taloudellisen yhdentymisen ja vaurauden.

1.3 Nykysuuntauksen jatkaminen ei näin ollen voi olla vaihtoehtona. Sen sijaan on vahvistettava sosiaalista, poliittista ja taloudellista yhteenkuuluvuutta ja näin estettävä euroalueen hajoaminen. ETSK yhtyy siihen näkemykseen, että talous- ja rahaliiton kansantalouksien erot on otettava huomioon ja että kyseisissä maissa on toteutettava tasapainoisia rakenneuudistuksia rahaliiton vaatimusten mukaisesti samalla kansalliset vaatimukset huomioon ottaen, jotta varmistetaan tarvittava yhdenmukaisuus. Lisäksi ETSK pitää lyhytkestoista kysynnänohjausta välttämättömänä.

1.4 ETSK kannattaa euroalueen voimakkaampaa ”parlamentarisointia”, johon liittyy kaikkia euroalueeseen kuuluvia ja siihen liittymään halukkaita jäsenvaltioita (yhteensä 26) edustavien Euroopan parlamentin jäsenten muodostama suuri Euroopan parlamentin valiokunta sekä euroalueen parlamentaarikoiden toiminnan koordinoinnin tehostaminen talous- ja rahaliittoa koskeissa kysymyksissä (COSAC+). Tämä voidaan toteuttaa jo varsin pian.

1.5 ETSK huomauttaa, että eräät viime vuosien talouden ohjausjärjestelmän talouspoliittiset tavoitteet on mukautettava paremmin SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisiin EU:n sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin ja että taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden mahdolliset ristiriidat on ratkaistava. Kaikista talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson toimenpiteistä on – horisontaalisen sosiaalilausekkeen mukaisesti – tehtävä sosiaalisten vaikutusten arviointi. Kyseiset tulokset tulisi julkaista ja niistä tulisi keskustella sekä kansallisella että EU:n tasolla. ETSK voi tukea tätä toimivaltansa puitteissa.

⁽¹⁾ Heribert Prantl esitelmässään Europa – Traum oder Alptraum (Eurooppa – unelma vai painajainen), Ludwigsburg, 14.7.2013.

1.6 Työmarkkinoiden, palkanmuodostusjärjestelmien ja sosiaalijärjestelmien toimintatavoissa olevien erojen poistaminen on tärkeää demokraattisen ja sosiaalisen talous- ja rahaliiton luomiseksi.

1.7 ETSK on vakuuttunut siitä, että euroalueen makrotaloudellinen vuoropuhelu (MED-EURO) voi edistää ratkaisevasti talous- ja rahaliiton demokraattista ja sosiaalista jatkokehitystä ja että sen tulokset ja päätelmät olisi otettava huomioon vuotuisen kasvuselvityksen laadinnassa kuten myös tulostaulussa ja maakohtaisissa suosituksissa.

2. Demokraattisen ja sosiaalisen talous- ja rahaliiton haasteet ja kriteerit

2.1 ETSK on antanut useita lausuntoja, joissa se on esittänyt konkreettisia ehdotuksia siitä, miten talous- ja rahaliitto voitaisiin järjestää nykyistä paremmin. Joissakin näistä lausunnoista esitetään tulevaisuuden skenaarioita, mutta tässä lausunnossa on tarkoitus esittää ehdotuksia siitä, miten talous- ja rahaliiton demokraattista ja sosiaalista ulottuvuutta voidaan yhteisömenetelmän puitteissa kehittää mahdollisimman nopeasti siten, että se parantaa demokraattistakestokykyä ja vastaa perussopimuksista johtuvia sosiaalisia velvoitteita. On epätodennäköistä, että ennen vuotta 2018 toteutettaisiin vakavasti otettavia toimia perussopimusten muuttamiseksi laajemmin. Samalla on edelleen olemassa huoli siitä, että valtioiden väliset välineet, etenkin finanssipoliittinen sopimus, rapauttavat yhteisömenetelmää ja edistävät Euroopan jakautumista⁽²⁾. Mitä pidempään lähinnä menoleikkauksiin tähtäävä säästöpolitiikka jatkuu ilman, että sitä täydennetään ainakin investointiohjelmalla sekä kasvua luovalla ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuutta edistävillä toimenpiteillä, käy yhä selvemmin ilmi, että kasvavat sosiaaliset erot vaarantavat Euroopan taloudellisen yhdentymisen ja vaurauden.

2.2 Euroalueen kriisi on paljastanut rahaliiton suunnitteluvirheet. Koska erilaisten kansallisten talouspolitiikkojen koordinointi laiminlyötiin alusta lähtien, rahaliiton jäsenet kehittyivät monissa asioissa eri suuntiin⁽³⁾.

2.3 Hallitustenväliset menettelyt vaikuttivat olevan kriisin aikana ainoa mahdollisuus päästä nopeasti sopimukseen talous- ja rahaliiton tärkeistä välineistä, kuten finanssipoliittisesta sopimuksesta, koska eräät jäsenvaltiot eivät olisi hyväksyneet perussopimusten muuttamista. Yhtäältä eräitä välineitä on kriisin aikana parannettu. Toisaalta vallitsee yksimielisyys siitä, että tähän asti ei ole vielä saatu varmistettua riittävää parlamentaarista vaikutusvaltaa ja valvontaa talous- ja rahaliiton suhteen. Asia on nyt korjattava johdonmukaisen yhdentämispoliittikan mukaisesti. Ulkoministerien ryhmä⁽⁴⁾ kehotti siksi jo vuonna 2012 suosituksissaan varmistamaan kaikkien toimenpiteiden yhteydessä täyden demokraattisen oikeutuksen ja vastuuvollisuuden ja tästä syystä tehostamaan Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välistä yhteistyötä⁽⁵⁾. Komissio esittää talous- ja rahaliiton syventämistä koskevassa tausta-asiakirjassaan, että tällainen syventäminen tapahtuisi perussopimusten toimielin- ja oikeuskehiksen pohjalta. Euroryhmä voisi sitten näyttää tietä konkreettisilla toimenpiteillä, jos nämä toimenpiteet ovat avoimia kaikille jäsenvaltioille.

2.4 Käytännön eurooppapolitiikassa alettiin sitä vastoin soveltaa yhä enemmän finanssipoliittisen sopimuksen kaltaisia valtioiden välisiä ratkaisuja, mikä lisää vaaraa, että näin luodaan ”kansainvälisoikeudellinen rinnakkaisjärjestelmä”. Joulukuussa 2012 julkaistussa Van Rompuy’n raportissa huomautettiin, että mittavampien uudistusten toteuttamiseksi on tärkeää saada aikaan yhteinen käsitys. Lisäksi tarvitaan suurta sosiaalista yhteenkuuluvuutta, Euroopan parlamentin samoin kuin kansallisten parlamenttien vahvaa osallistumista ja uudistettua vuoropuhelua työmarkkinaosapuolten kanssa. Myös jäsenvaltioiden omavastuullisuutta (ownership) tulisi parantaa. Tällä tavoin Eurooppa-neuvoston silloinen puheenjohtaja⁽⁶⁾ toi sosiaalisen ulottuvuuden ja työmarkkinaosapuolten erityisen roolin mukaan keskusteluun, jossa siihen asti oli keskitytty ennen kaikkia talous- ja budjettipoliittisiin kysymyksiin sekä demokraattisen oikeutuksen puutteeseen.

⁽²⁾ The EP, the Fiscal compact and the EU-institutions: a ”critical engagement”; Elmar Brok (EPP, DE), Roberto Gualtieri (S&D, IT) ja Guy Verhofstadt (ALDE, BE).

⁽³⁾ Euroopan komissio: Employment and Social Developments in Europe 2014, 15. tammikuuta 2015, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fi&agreementId=7736>

⁽⁴⁾ Belgian, Tanskan, Saksan, Ranskan, Italian, Luxemburgin, Alankomaiden, Itävallan, Puolan, Portugalin ja Espanjan ulkoministerien muodostaman Euroopan tulevaisuutta käsitelleen ryhmän loppuraportti, 17.9.2012.

⁽⁵⁾ Ks. edellinen viite, s. 2.

⁽⁶⁾ Yhteistyössä puheenjohtajien Barroson ja Junckerin sekä pääjohtaja Draghin kanssa.

2.5 Vuoden 2014 Euroopan parlamentin vaalien jälkeen ja komission puheenjohtajan aseman vahvistuttua demokraattisten vaalien ansiosta esitettiin keskusteltavaksi uusia ehdotuksia:

a) neljän EU-johtajan 12. helmikuuta 2015 julkaisema analyttinen muistio ”Euroalueen talouden ohjauksen ja hallinnan parantamiseen liittyvien jatkotoimien valmistelu”⁽⁷⁾

b) viiden EU-johtajan kertomus ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely”, 22. kesäkuuta 2015⁽⁸⁾.

2.6 ETSK panee nämä ehdotukset merkille ja arvioi niitä sen mukaan, missä määrin niiden malli talouden ohjausjärjestelmän jatkokehittämiseksi edistää sosiaalista, demokraattista, solidaarista ja poliittista unionia, joka takaa unionin kansalaisten ja työmarkkinaosapuolten asianmukaisen osallistumisen.

2.7 ETSK katsoo, että talous- ja rahaliitto tarvitsee yhteisön sisäisen yhteistyön todellista vahvistamista, kuten komission ”luonnoksessa” alustavasti todettiin. Koska tämä laajentaisi eikä supistaisi kysyntää, sillä saataisiin aikaan se, että eri maiden taloudelliset suorituskyvyt lähentyisivät toisiaan kasvavassa ja kukoistavassa taloudessa. Tähän sisältyy sosiaalisten standardien ja työntekijöiden oikeuksien yhtenäistäminen ylöspäin.

2.8 Soveltamalla rinnakkain yhteisömenetelmää, hallitustenvälisiä aloitteita (kuten finanssipoliittinen sopimus) ja uusia ”välimuotoja” komission tai EU:n tuomioistuimen valvoessa valtioiden välisiä sopimuksia on aiheutettu uutta epäselvyyttä toimijoiden, niiden legitimiuden ja toimivallan suhteen. Näin ei voida taata avoimuutta eikä täysimääräistä demokraattista valvontaa, mikä aiheuttaa paljon kritiikkiä, sillä kriisin aikana etusijalle asetettiin nopeat ratkaisut, vaikkakin yhdistettynä ilmoitettuun tavoitteeseen muuntaa yksittäiset kansainvälisoikeudelliset sopimukset myöhemmin yhteisömenetelmän piiriin kuuluviksi. Viiden EU-johtajan mukaan näin on tarkoitus jatkaa vuoteen 2018 asti. Heidän aikataulunsa mukaan talous- ja rahaliiton täysimääräinen demokratisointi siirretään edelleen myöhemmäksi. Lisäksi he eivät käsittele kertomuksessaan riittävästi poliittisen unionin kysymystä. Siihen asti EU-ohjausjakson puitteissa käytävän vuoropuhelun Euroopan parlamentin, neuvoston ja euroryhmän välillä sekä kansallisten parlamenttien ja komission tai kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin jäsenten (COSAC) välillä on tarkoitus johtaa luottamuksen kasvuun ja yhteisiin toimiin. ETSK muistuttaa tässä yhteydessä siitä, että vuoropuhelun vahvistaminen ei voi korvata yhdentymispolitiikkaa. Yhteisömenetelmää on nyt jälleen vahvistettava, ja sen on erilaisten rinnakkaisten kansainvälisoikeudellisten järjestelyjen sijaan muodostettava perusta toimivalle talous- ja rahaliitolle.

3. Talous- ja rahaliiton hallinnoinnin parantaminen lisäämällä osallistumista, avoimuutta ja vastuuta

3.1 Työmarkkinaosapuolten laajempi osallistuminen voi osaltaan parantaa talous- ja rahaliiton ohjausjärjestelmää, ja järjestelmällinen vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa edistää demokraattista kestokykyä. ETSK on valmis ottamaan tässä yhteydessä erityisen tehtävän ja asettamaan kokemuksensa ja voimavaransa käyttöön, kuten esimerkiksi Eurooppa 2020 -strategian yhteydessä on tapahtunut⁽⁹⁾.

3.2 Neuvoston puheenjohtajan Van Rompuy'n esiin nostamasta – varsinkin työmarkkinaosapuolten – ”omavastuullisuuden” kysymyksestä näyttää tulevan paljon vaikeampi, varsinkin kun työmarkkinaosapuolet – toisin kuin hallitukset – ovat tähän asti osallistuneet vain hyvin rajoitetusti talouspolitiikan ohjauksen tavoitteiden ja välineiden muotoiluun. Miten ne sitten saataisiin osallistumaan politiikkaan, jonka yksityiskohtiin ne pystyvät tuskin lainkaan vaikuttamaan? Työehtosopimusosapuolena ja talouden toimijoina ne vaikuttavat osaltaan merkittävästi hintatasoon ja hintavakauteen, ja talous- ja rahaliitto muodostaa yleiset puitteet niiden erilaisille palkanmuodostusjärjestelmille ja työmarkkina- ja sosiaalipoliittikan muotoilulle.

⁽⁷⁾ ”Euroalueen talouden ohjauksen ja hallinnan parantamiseen liittyvien jatkotoimien valmistelu”, Jean Claude Junckerin yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin ja Mario Draghin kanssa laatima analyttinen muistio, Eurooppa-neuvoston epävirallinen kokous 12. helmikuuta 2015.

⁽⁸⁾ Viiden EU-johtajan kertomus, Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely, http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_fi.pdf

⁽⁹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Eurooppa 2020 -strategian arviointi” (EUVL C 12, 15.1.2015, s. 105).

3.3 Komissio julkaisi vuonna 2013 tiedonannon talous- ja rahaliiton sosiaalisesta ulottuvuudesta⁽¹⁰⁾ ja käsitteli siinä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tyytymättömyyttä. "Ongelmalliset" talouden kehityssuuntaukset on määräävä havaita ja ratkaista varhaisessa vaiheessa, koska sitkeät sosiaaliset erot voisivat vaarantaa talous- ja rahaliiton rahoitusjärjestelmän ja talouden vakauden. Tiedonantoon liittyneessä keskustelussa osoittautui, että asiassa on kaksi koulukuntaa. Ensimmäinen niistä lähtee siitä, että talous- ja rahaliiton sosiaalinen ulottuvuus on ylimääräinen vaihtoehtoinen pilari, joka perustuu vapaaehtoisuuteen, toisin kuin sitovat budjetti- ja talouspoliittiset menettelyt. Toinen koulukunta, johon myös ETSK kuuluu, huomauttaa, että eräät talouspoliittiset tavoitteet ovat ristiriidassa SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisten EU:n sosiaalipoliittisten tavoitteiden kanssa ja että nämä tavoitteisiin liittyvät ristiriidat on julkistettava ja ratkaistava.

3.4 Komissio haluaa saada työmarkkinaosapuolet vahvemmin mukaan ja vaihtaa näkemyksiä palkkakehityksestä ja työehtosopimusneuvotteluista. Se on jo toteuttanut useita toimenpiteitä tätä varten. Toisaalta se haluaisi keskustella työmarkkinaosapuolten kanssa talouspolitiikan eurooppalaisesta ohjauksuksesta ja ehdottaa niiden osallistumisen tehostamista jäsenvaltioissa. ETSK on itsekin esittänyt hyvin konkreettisia ehdotuksia, joilla on tarkoitus parantaa työmarkkinaosapuolten osallistumista talouspolitiikan ohjaukseen (SOC/507)⁽¹¹⁾. Ainakin komission uutta tehtävänjakoa ja varsinkin varapuheenjohtaja Dombrovskisin vastuualueen laajentamista voidaan pitää viitteinä siitä, että työmarkkinaosapuolten osallistumiseen kiinnitetään enemmän huomiota.

4. Ehdotuksia ja arviointi

4.1 EU-johtajien kertomus

4.1.1 ETSK lähtee siitä, että 22. kesäkuuta 2015 julkaistu viiden EU-johtajan⁽¹²⁾ kertomus "Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely"⁽¹³⁾ muodostaa Euroopan talouspolitiikan ohjauksrakenteiden tulevan kehityksen ohjenuoran. ETSK katsoo, että sitkeiden epätasapainotilojen korjaaminen ja luottamuksen lujittaminen edellyttävät nykyistä tehokkaampaa ja demokraattisempaa talouden ohjausta ja hallintaa – etenkin euroalueella⁽¹⁴⁾. Sen sijaan analyysi pohjautuu osittain sisällöllisesti virheellisiin lähtökohtiin, mikä – joistain oikeista huomioista huolimatta – johtaa ongelmallisiin päätelmiin: mikäli suuntaa ei korjata, säästöpolitiikka jatkuu ja palkkoja ja sosiaalietuuksia leikataan entisestään. Muistiassa myönnetään tosin, että talous- ja rahaliiton pitkän aikavälin elinkelpoisuuden vähimmäisedellytyksiä ei tällä hetkellä vielä ole saavutettu, mutta tähänastisen kriisintorjuntapolitiikan suositeltua tehostamista ja pysyvää virallistamista on silti määrää jatkaa. ETSK pitää tätä ristiriitaisena.

4.1.2 Euroalueen tämänhetkisen (myös Yhdysvaltoihin ja Japaniin verrattuna) katastrofaalisen taloustilanteen ei katsota johtuvan jatkuvasta kriisintorjuntapolitiikasta vaan yksittäisten jäsenvaltioiden kilpailukyyn puutteista, jotka aiheutuvat erisuuntaisista palkkakehityksistä ja julkisista alijäämistä. ETSK pitää valitettavana, että makrotalouspolitiikan lyhyen aikavälin haasteet, kuten inflaatio, deflaatio, suhdanteita tasaavan finanssipolitiikan puute vuodesta 2010 alkaen ja liian heikko kysyntä, jätetään huomiotta ja tarkoitus on jatkaa pitkälti epäsymmetristä sopeutuspolitiikkaa. Kriisin aikana ilmi tulleen perusongelman, eli että toisin kuin Yhdysvalloissa, Japanissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, euroalueelta puuttuu "häätärahoittaja", viisi EU-johtajaa jättävät valitettavasti pois laskuista.

4.1.3 Kertomuksessa jätetään täysin huomiotta keskuspankkien erilaiset lähestymistavat, joiden ansiosta Yhdysvallat ja Yhdistynyt kuningaskunta elpivät kriisistä suhteellisen nopeasti mutta jotka Euroopassa lähinnä pahensivat tilannetta. Suhdanteita tasaavan vakautuspolitiikan sijaan talouden ohjauksjärjestelmän nykyisiä välineitä on tarkoitus vahvistaa mm. kansallisilla kilpailukykyviranomaisilla, jotka keskittyvät velkaantumisen vähentämiseen ja tuottavuuteen perustuvaan palkkakehitykseen. ETSK pitää valitettavana, ettei ole hyödynnetty tilaisuutta tarkistaa voimassa olevan säännösten pitkän aikavälin kestävyyttä ja täydentää sitä laajemmalla yleiseurooppalaisella näkymällä.

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 690 final, Talous- ja rahaliitolle vahvempi sosiaalinen ulottuvuus.

⁽¹¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Sosiaalisen vuoropuhelun rakenne ja organisoiminen aidon talous- ja rahaliiton yhteydessä" (EUVL C 458, 19.12.2014, s. 1).

⁽¹²⁾ Komission puheenjohtaja, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, Euroopan parlamentin puhemies, euroryhmän puheenjohtaja ja Euroopan keskuspankin pääjohtaja.

⁽¹³⁾ Ks. alaviite 8. Seuraavassa käsitellään vain tämän lausunnon kannalta merkityksellisiä kertomuksen aiheita.

⁽¹⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Talous- ja rahaliiton toteuttaminen: poliittinen pilari" (EUVL C 332, 8.10.2015, s. 8).

4.1.4 ETSK pitää myös valitettavana, että johtajat katsovat odotettua huomattavasti heikomman talouskehityksen johtuvan ainoastaan siitä, että talouden ohjauksen ja hallinnan uusia mekanismeja sekä kriisimaiden sopeutusohjelmia ei ole pantu riittävästi täytäntöön eikä konkretisoitu riittävästi. Jäsenvaltioiden rakenneuudistusten ja hinnallisen kilpailukyvyyn ylikorostamisella Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelyn (ensimmäinen osio) kannalta jätetään huomiotta, että rakenneuudistukset ja palkanmuodostus ovat jatkuvien, demokraattisia periaatteita noudattavien neuvotteluiden ja ongelmanratkaisuprosessien kohteena paikallistasolla. Mutta näin viisi EU-johtajaa asettautuvat ulkopuoliseksi toimijoiksi, jotka haluavat ohjata jäsenvaltiot lähemmäksi mielivaltaisesti määriteltyjä vertailuarvoja – vahvistamatta demokraattista legitimiyyttä ja luomatta omavastuullisuutta.

4.1.5 ETSK pelkääkin, että täysimääräisen fiskaaliunionin näkymän puuttuminen kertomuksesta vähentää edelleen euroalueen legitimiyyttä jäsenvaltioissa, erityisesti koska ”lisää samaa lääkettä” ei paranna kaikkien kansalaisten taloudellista hyvinvointia, ja kansallisen näkökulman vallitseminen jatkuu. Ehdotetut toimet työmarkkinoiden ja sosiaalijärjestelmien yhdentämiseksi ovat ETSK:n mielestä täysin riittämättömiä, mm. koska niille annetaan toissijainen merkitys, siitä huolimatta, että EU-johtajat väittävät pyrkivänsä siihen, että euroalue pääsee ”parhaaseen sosiaaliseen tulokuntoon”. ETSK pitää sosiaaliunionin kehittämistä demokraattisen ja sosiaalisen talous- ja rahaliiton erottamattomana osana eikä sen lisukkeena.

4.2 *Bruegel-ajatushautomon analyysi ja ehdotukset* ⁽¹⁵⁾

4.2.1 Eurooppalaisen Bruegel-ajatushautomon raportissa todetaan, että talous- ja rahaliittoa leimasivat alusta lähtien taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten edellytysten huomattavat erot, jotka ovat syynä jäsenvaltioiden poliittisiin virheisiin ja riittämättömään eurooppalaiseen talouden ohjaukseen ja hallintaan. Siinä ehdotetaan talouspolitiikan ohjauksen uudistamista pankkiunionin ja rahoitusalan makrotalouden vakauden valvonnan alalla, yksikkötyökustannusten suurten erojen estämistä ja finanssipoliittista ohjausta ja hallintaa, jolla voidaan varmistaa yksittäisten jäsenten talousarvioiden kestävyys ja varojen käytettävissä olo pankki- tai valtionvelkakriisien varalta. ETSK on hiljattain esittänyt lausunnoissaan hyvin samantapaisia ehdotuksia ⁽¹⁶⁾.

4.2.2 Pääomavirrat ylijäämäisistä maista ovat osaltaan ylikuumentaneet alijäämäisten maiden talouksia, ja tästä on seurannut nimellispalkkojen nousua. Finanssipoliittiseen epätasapainoon on tähän mennessä kiinnitetty liian vähän huomiota. Tämä on ristiriidassa aiotun rahoitusmarkkinoiden yhdentymisen syventämisen kanssa.

4.2.3 Vuosien 2011–2013 suhdanteita vahvistava finanssipoliittikka ja suhdanteita tasaavan finanssipoliitiikan puute vuonna 2014 ovat tarpeettomasti kärjistäneet sosiaalisia ongelmia entisestään ⁽¹⁷⁾. Siksi politiikan avulla olisi paitsi toteutettava tarvittavia rakenneuudistuksia myös tarjottava ihmisille tulevaisuudennäkymiä esimerkiksi luomalla suotuisat edellytykset yksityisinvestoinneille, jotta työllisyyttä voidaan jälleen parantaa pitkäjänteisesti. Lisäksi politiikassa tulisi ryhtyä toimiin kilpailukyvyyn vahvistamiseksi, jotta voidaan tuottaa tuloja ja hyvinvointia, joilla taataan sosiaalinen vakaus kaikille. Näin ollen ETSK puoltaa painokkaasti päätelmää, jonka mukaan kokonaistaloudellista kysyntää ja inflaatiota on lyhyellä aikavälillä lisättävä kiireellisesti. Tämän lisäksi EKP on vapautettava finanssipoliittisista ja yksikkötyökustannusten mukauttamista koskevista tehtävistään, jotka eivät kuulu sen toimenkuvaan mutta joita se muiden toimielinten poliittisen toimettomuuden vuoksi tosiasiallisesti hoitaa.

4.2.4 ETSK:n käsityksen mukaan demokraattista oikeutusta koskevien periaatteellisten kysymysten ratkaisemiseksi tarvitaan lisätoimia. ETSK kannattaa vahvasti euroalueen täysimääräistä ”parlamentarisointia” (suuri Euroopan parlamentin valiokunta, johon kuuluvat kaikki talous- ja rahaliiton sekä euroalueeseen liittymään halukkaiden maiden EP:n jäsenet). Myös euroaluetta edustavien parlamentin jäsenten koordinoitua talous- ja rahaliittoa koskevissa kysymyksissä olisi parannettava COSACin puitteissa ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ André Sapir, Guntram Wolff: Euro-area governance: what to reform and how to do it, 27. helmikuuta 2015,

<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/870-euro-area-governance-what-to-reform-and-how-to-do-it/>

⁽¹⁶⁾ ETSK:n lausunnot ”Talous- ja rahaliiton toteuttaminen – Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ehdotukset unionin uutta lainsäädäntökautta silmällä pitäen” (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 10); ”Talous- ja rahaliiton toteuttaminen: poliittinen pilari” (EUVL C 332, 8.10.2015, s. 8).

⁽¹⁷⁾ Zsolt Darvas ja Olga Tschekassin: Poor and under pressure: the social impact of Europe’s fiscal consolidation, Bruegel Policy Contribution 2015/04, maaliskuu 2015.

⁽¹⁸⁾ Ks. alaviite 14.

4.2.5 COSAC itse huomautti vuonna 2014, että monien parlamenttien osallistuminen ei vielä ole riittävää, ja ilmaisi huolensa siitä, että tämä on häirinnyt kansalaisten ja EU:n yhteyttä. Se kehotti komissiota ja neuvostoa korjaamaan tilanteen yhdessä parlamentin jäsenten kanssa konkreettisilla ehdotuksilla⁽¹⁹⁾. Finanssipoliittisen sopimuksen 13 artiklassa määrätyt osallistumuodot ovat kyllä oikeansuuntaisia, mutta ne eivät riitä todelliseen parlamentarisointiin.

4.3 Kaikkien talouden toimijoiden yleinen vastuu

4.3.1 Työmarkkinoiden, palkanmuodostusjärjestelmien ja sosiaalijärjestelmien toimintatavoissa olevien erojen poistaminen on tärkeää demokraattisen ja sosiaalisen talous- ja rahaliiton luomiseksi. Yhdysvaltojen kaltainen federalistinen järjestelmä, jossa olisi yhtenäiset eurooppalaiset työmarkkinat sekä yhtenäiset toimielimet, ei näytä olevan toteutettavissa lyhyellä aikavälillä. Lisäksi makrotalouden epätasapainoa koskevaa menettelyä olisi vahvistettava symmetrisesti ja työmarkkinaosapuolten olisi osallistuttava siihen.

4.3.2 ETSK huomauttaa, että eräät viime vuosien talouden ohjausjärjestelmän talouspoliittiset tavoitteet on mukautettava paremmin SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisiin EU:n sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin ja että taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden mahdolliset ristiriidat on ratkaistava. Kaikista talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson toimenpiteistä on – horisontaalisen sosiaalilausekkeen mukaisesti – tehtävä sosiaalisten vaikutusten arviointi. Kyseiset tulokset tulisi julkaista ja niistä tulisi keskustella sekä kansallisella että EU:n tasolla. ETSK voi tukea tätä toimivaltansa puitteissa.

4.3.3 Viiden EU-johtajan kertomuksessa puhutaan finanssi-, fiskaali- ja poliittisesta unionista, mutta sosiaalista unionia ei mainita. Johtajien mukaan ainutlaatuista eurooppalaista mallia on vahvistettava, ainutlaatuisesta eurooppalaisesta sosiaalimallista ei ole enää puhetta. Vaikka kertomuksessa mainitaan parhaaseen sosiaalisen tuloskuuntoon pyrkimisen tavoite, jää erittäin epämääräiseksi, miten se on tarkoitus saavuttaa tiiviimmän talous- ja rahaliiton puitteissa. Sosiaalisia kysymyksiä käsitellään korkeintaan sivumennen tai jäsenvaltioiden työmarkkinoille pääsyn helpottamisen yhteydessä. Keskeisiä elementtejä ovat sosiaalinen perusturva, tehokkaat sosiaalijärjestelmät jäsenvaltioissa sekä uudet työlainsäädännölliset joustoturva-aloitteet; näitä ei kuitenkaan selitetä tarkemmin.

4.3.4 Jäsenvaltioiden hallituksilla on suuri vastuu demokraattisen ja sosiaalisen talous- ja rahaliiton jatkokehityksestä. Sama koskee myös kansallisen ja Euroopan tason työmarkkinaosapuolia, joille talous- ja rahaliitto muodostaa yleiset puitteet niiden erilaisille palkanmuodostusjärjestelmille ja työmarkkina- ja sosiaalipolitiikan muotoilulle. Taloudellisina ja yhteiskunnallisina toimijoina niillä on ratkaiseva rooli talous- ja rahaliiton yhteisen vakaustavoitteen noudattamisessa.

4.3.5 ETSK toteaa toistamiseen, että rahaliitto, jossa hinnat ja palkat kehittyvät eri tavoin eri jäsenvaltioissa, johtaa väistämättä saman valuutta-alueen alueiden välisiin epätasapainotiloihin, jolloin ulkoiset häiriöt voivat aiheuttaa sosiaalisen ja poliittisen kriisin ja vahvistaa eroja edelleen⁽²⁰⁾. ETSK pitää näin ollen ehdottoman välttämättömänä keskustella vakavasti vankkaperustaisen rakenteen luomisesta talous- ja rahaliitolle. Tämä edellyttää yhteisymmärrystä taloudellisista ja sosiaalisista tavoitteista sekä yhteisesti sovittua hallintotapaa⁽²¹⁾. Tästä ETSK päätelee, että EU:n makrotaloudellista vuoropuhelua on vahvistettava ja syvennettävä euroalueella.

4.3.6 Kölnissä kesäkuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto perusti makrotaloudellisen vuoropuhelun saadakseen aikaan kasvun ja vakauteen kestävästi suuntautuneen makrotaloudellisen politiikkayhdistelmän eli palkkojen kehityksen sekä raha- ja finanssipolitiikan kitkattoman yhteistoiminnan. Sen tavoitteet ovat nyt ajankohtaisempia kuin koskaan: kasvun ja työllisyyden lisääminen hintojen vakaus samalla säilyttäen, tuotantokapasiteetin täysimääräinen hyödyntäminen ja potentiaalisen kasvun lisääminen⁽²²⁾. ETSK pitää valitettavana, että tämä väline on vuosien mittaan vesittyntä ja ettei sitä kriisin puhkeamisen jälkeen ole käytetty talouden ohjausjärjestelmän välineiden demokratisointiin eikä lisäämään tietoisuutta omavastuullisuudesta talous- ja rahaliiton yhteisellä valuutta-alueella.

⁽¹⁹⁾ COSACin XLIX konferenssin päätelmät, Dublin, kesäkuu 2014.

⁽²⁰⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Uutta taloushallintoa koskevan lainsäädännön sosiaaliset vaikutukset" (EUVL C 143, 22.5.2012, s. 23).

⁽²¹⁾ Ks. alaviite 14.

⁽²²⁾ Kölnissä 3.–4. kesäkuuta 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät Euroopan työllisyys sopimuksesta.

4.3.7 ETSK on vakuuttunut siitä, että euroalueen makrotaloudellinen vuoropuhelu (MED-EURO) voi edistää ratkaisevasti talous- ja rahaliiton demokraattista ja sosiaalista jatkokehitystä, mikäli vuoropuheluun osallistujat täyttävät sen vaatimukset. Jotta keskustelu euroalueen makrotaloudellisessa vuoropuhelussa on mahdollista, osallistujien määrää on rajoitettava. Työmarkkinaosapuolien, Euroopan keskuspankin, euroryhmän ja komission (jonka on säilytettävä täysi itsenäisyytensä ja riippumattomuutensa) ohella myös Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan puheenjohtajan olisi osallistuttava siihen tasavertaisesti.

4.3.8 ETSK katsoo, että MED-EUROn olisi kokoonnettava vähintään kahdesti vuodessa ja siitä olisi tultava kiinteä osa talous- ja rahaliiton talouspoliittista ohjausta. Sen tulokset ja päätelmät olisi näin ollen otettava huomioon vuotuisen kasvuselvityksen laadinnassa kuten myös tulostaulussa ja maakohtaisissa suosituksissa. Talous- ja rahaliiton raha-, budjetti- ja palkkapolitiikan kokonaiskontekstissa voidaan rakentaa luottamusta ja lisätä yhdenmukaisuutta rajoittamatta kuitenkaan vapautta solmia työehtosopimuksia. Tämä voisi – vakaus- ja kasvusopimuksen tavoin – lisätä kaikkien talouden toimijoiden avointa (omaehtoista) sitoutumista ja toimia ”vakaus- ja työllisyysopimuksen” tavoin. ETSK korostaa tässä yhteydessä raha- ja budjettipolitiikan sekä palkkakehityksen kitkatonta yhteistoimintaa kasvun ja työllisyyden lisäämiseksi, joka lisäisi luottamusta rahaliittoon.

4.3.9 Tässä valitaan siis toisenlainen lähestymistapa kuin viiden EU-johtajan kertomuksessa, jossa – Bruegel-ajatushautomon ehdotuksen tapaan – esitetään kansallisten kilpailukykyviranomaisten perustamista, joiden tehtävänä olisi seurata palkkakehitysprosesseja kansallisella tasolla. Kyseisiä kansallisia kilpailukykyviranomaisia tulisi viiden EU-johtajan ehdotuksen mukaan lisäksi koordinoida EU-tasolla. Työmarkkinaosapuolten kuuleminen hyvissä ajoin ennen kertomuksen esittämistä olisi ollut järkevää, sillä tässä muodossa johtajien ehdotuksella ei ole suuria menestymisen mahdollisuuksia.

4.3.10 Tulevaisuudennäkymät: Ilman perusteellisia institutionaalisia ja poliittisia uudistuksia talous- ja rahaliitto pysyy aina hauraana. Komitea on hyvin huolissaan EU:n vakaudesta, koska välttämättömät uudistukset – liittyi niihin perussopimusten muutoksia tai ei – toteutetaan aina vasta viime hetkellä suuren paineen alaisena. EU:n sosiaalista, poliittista ja taloudellista yhteenkuuluvuutta on jälleen vahvistettava ja johdonmukaista talous- ja rahapoliittista yhdentymistä jatkettava, sillä näin luodaan perusta toimivalle talous- ja rahaliitolle. Ilman rohkeita parlamentin jäseniä, poliitikkoja ja työmarkkinaosapuolia, jotka johtavat kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävää keskustelua sekä kansallisella että EU:n tasolla ja pyrkivät parhaisiin ratkaisuihin, ei toimivaa talous- ja rahaliittoa voida saavuttaa.

Bryssel 17. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Tehokkaiden ja luotettavien sosiaaliturvajärjestelmien periaatteita”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/08)

Esittelijä: Bernd SCHLÜTER

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. tammikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Tehokkaiden ja luotettavien sosiaaliturvajärjestelmien periaatteita.”

(oma-aloitteinen lausunto)

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 1. syyskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 17. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 130 puolesta ja 46 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa **EU:n nykyistä selvempää strategista keskittymistä sosiaalipoliittikkaan**. Tässä yhteydessä on myös kannettava vastuu kriisistä, kriisipoliitikasta ja kansalaisten luottamuksen menettämisestä.

1.2 Komissiota kehoitetaan laatimaan osana **mittavaa työohjelmaa yleiset sosiaalipoliittiset periaatteet**, joita varten ETSK tekee ehdotuksia tekstijaksossa 4. Tällaiset toimet voidaan toteuttaa esimerkiksi lippulaiva-aloitteen, hallintotapaa koskevien sääntöjen tai valkoisen kirjan yhteydessä. Lähtökohtana on vertailukelpoisen tiedonkeruun parantaminen EU:n tasolla ja jäsenvaltioissa. Pelkät panosindikaattorit (miten paljon rahaa yksittäisissä jäsenvaltioissa käytetään tiettyyn sosiaalietuuteen) eivät riitä esittämään sosiaaliturvajärjestelmien laatua.

1.3 Laadittaessa sosiaalipoliittisia periaatteita tavoitteena lähentää sosiaalisia normeja kohti korkeampaa tasoa on otettava huomioon **jäsenvaltioiden vastuut ja sosiaaliturvajärjestelmien poliittiset ja kulttuuriset erot** sekä pyrittävä mahdollisimman pitkälle jäsenvaltioiden väliseen yhteisymmärrykseen.

1.4 Sosiaalipoliittisten periaatteiden on tarkoitus muodostaa sisällöllinen perusta muun muassa **jäsenvaltioille annettaville tuleville suosituksille** osana tehokasta talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa⁽¹⁾. Periaatteita on tarkoitus soveltaa myös **rakennerahastojen, avoimen koordinoitimenetelmän ja sosiaalisen vaikutustenarvioinnin kautta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 9 artiklan** mukaisesti. Toimissa on pyrittävä myös sitovaan **sosiaalisen suojelun vähimmäistasoon** (sosiaalisen suojelun perusta). Tässä yhteydessä on hyödynnettävä nykyisiä oikeusperustoja.

1.5 Sosiaalipoliittisten periaatteiden on tarkoitus muodostaa **EU:n toimielinten toiminnan perusta** etenkin talouspolitiikan ohjausta, budjettivalvontaa ja kriisinhallintaa varten.

1.6 **Työmarkkinaosapuolet ovat keskeisiä toimijoita** etenkin pariteettisissa sosiaalivakuutusjärjestelmissä ja muissa järjestelmissä, jotka ovat syntyneet työmarkkinaosapuolten neuvottelujen kautta. Ne on otettava mukaan sosiaalipoliittisten periaatteiden laatimiseen. Lisäksi kansalaisyhteiskunnan toimijoiden, sosiaalipalveluja tarjoavien järjestöjen, yhteiskunnallisten yritysten, paikallisviranomaisten, valtiollisen sosiaalivakuutusjärjestelmän, sosiaalivakuutusyhtiöiden, käyttäjien ja kuluttajien on osallistuttava toimivaltuuksiensa mukaisesti.

⁽¹⁾ Esimerkiksi suositusten täytäntöönpanon johdonmukaisemman valvonnan ja arvioinnin sekä rakennerahastoyhteyden kautta (EUVL C 170, 5.6.2014, s. 23).

1.7 ETSK esittää lausunnossaan konkreettisia ehdotuksia sosiaalipoliittisia periaatteita varten sosiaaliturvajärjestelmien osalta. Tavoitteena on **parantaa sosiaalisen suojelun palveluiden sekä sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmän tehokkuutta ja luotettavuutta riippumatta palvelun tarjoajasta ja suoritetusta palvelusta**. ETSK:n tavoitteena tässä yhteydessä on ennen kaikkea varmistaa sosiaalilainsäädännön ja rahoituksen kannalta ajanmukaiset ja yleishyödylliset sosiaalipalvelut kaikissa EU-maissa.

1.8 ETSK on tietoinen järjestelmien erilaisuudesta ja tarkastelee muun muassa sosiaalietuuksien tavoitteita, tyyppejä ja sisältöjä, yhteisvastuullisuuden ja henkilökohtaisen vastuun suhdetta, oikeudellista suojaa, rahoitusta ja laatua. Komitea tutkii myös käyttäjien ja sosiaalipalvelujen tarjoajien asemaa. Sen mielestä **perusluonteiset sosiaalietuudet on varmistettava** yhteisin säännöin EU-tasolla.

2. Johdanto: tausta ja nykytilanne

2.1 **Eurooppalainen sosiaalipolitiikka** perustuu muun muassa ihmisoikeuksiin, kahdesta maailmansodasta saatuihin opetuksiin⁽²⁾, perussopimuksissa mainittuun sosiaalisen markkinatalouden periaatteeseen, Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin, suorituskykyisten kansantalouksien tarpeisiin, velvollisuuteen torjua köyhyyttä, sosiaali-, työllisyys- ja terveydenhuoltopolitiikkaa käsitteleviin perussopimusten lukuihin, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteeseen sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan mukaisiin yhteisiin kilpailusääntöihin. Sosiaalipolitiikan tavoitteena on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 151 artiklan mukaan muun muassa työllisyyden edistäminen, elinolojen kohentaminen, riittävä sosiaalinen suojeleminen sekä syrjäytymisen torjuminen. **Eurooppalainen sosiaalimalli** ilmentää ainutlaatuisia arvo- ja kulttuuriyhteisöä⁽³⁾, jossa demokratia ja oikeusvaltio yhdistetään sosiaaliseen vastuuseen ja yhteisvastuullisuuteen. ETSK haluaa vahvistaa tätä mallia ja varmistaa sen kehityskelpoisuuden.

2.2 ETSK on vakuuttunut siitä, että **sosiaalipolitiikan olisi sekä sinällään että kasvun ja työllisyyden kestäväpohjaisen edistämisen välineenä**⁽⁴⁾ oltava EU-politiikan pilari. Komitea arvostaa edistystä, jota on jo saavutettu työllisyyspolitiikassa, tietyissä koordinoitun näkökohdissa ja työsuojelussa. ETSK vahvistaa tehokkaiden sosiaaliturvajärjestelmien investoivan luonteen⁽⁵⁾ ja muistuttaa sosiaalipolitiikan laiminlyömisestä moraalisisista, sosiaalisista ja materiaalisista kustannuksista. ETSK katsoo, että tehokkaat ja innovatiiviset kansantaloudet ja luotettavat, tehokkaat ja vaikuttavat sosiaalietuudet ovat riippuvaisia toisistaan. Ajanmukaiset sosiaaliturvajärjestelmät voivat **vahvistaa kansantalouksien kestävyttä kriisitilanteissa**, edistää työllisyyttä ja luoda korkeaa työllistämispotentiaalia myös epäsuotuisilla alueilla⁽⁶⁾. Nykyisessä teknologia- ja tietoyhteiskunnassa ja väestökehityksen⁽⁷⁾ ja maahanmuuton valossa muun muassa **aktiiviseen osallistamiseen, työnhakijoiden voimaannuttamiseen ja lasten ja nuorten mahdollisuuksiin** kohdenne-tuin alhaisin menoin ei saada aikaan kestäväpohjaisia kilpailuetuja. **Nykyisten järjestelmien kehittäminen yhteisten periaatteiden pohjalta** saattaa osaltaan edistää yhtäläisiä mahdollisuuksia ja tasapuolista kilpailua EU:ssa.

2.3 Sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmillä ja vastaavilla järjestelmillä tähdätään muun muassa **tarvittavaan sosiaaliseen tasoitukseen**, köyhyyden torjuntaan, toimeentulon tukemiseen ja yhteiskuntarauhaan. Lähes jokainen unionin kansalainen tarvitsee tietyissä elämänvaiheissa sosiaalipalvelujen tarjoamaa tukea. Sosiaaliturvajärjestelmät varmistavat muun muassa asianmukaisen eläkkeen sekä esimerkiksi ammattitaitoisen hoivan ja avun näitä tarvitseville ihmisille.

2.4 Muun muassa **työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, terveyden edistäminen ja voimaannuttaminen** ovat **sekä työnantajien että työntekijöiden** intressien mukaisia asioita. Ammattimaiset sosiaalipalvelut edistävät ihmisten kommunikointivalmiuksia ja kykyä selviytyä arkielämästä, auttavat pätevytyksessä ja antavat tukea muun muassa riippuvuusongelmissa, kriisitilanteissa ja perheiden hoito- ja kasvatusasioissa.

⁽²⁾ Winston Churchill puheessaan Zürichissä 1946: "Meidän on rakennettava eräänlainen Euroopan Yhdysvallat."

⁽³⁾ Euroopan unionin perusoikeuskirja; Euroopan sosiaalinen peruskirja.

⁽⁴⁾ EUVL C 143, 22.5.2012, s. 102.

⁽⁵⁾ Vrt. COM(2013) 83, 20.2.2013; EUVL C 226, 16.7.2014, s. 21.

⁽⁶⁾ EUVL C 143, 22.5.2012, s. 23; EUVL C 271, 19.9.2013, s. 91; EUVL C 226, 16.7.2014, s. 21.

⁽⁷⁾ EUVL C 161, 6.6.2013, s. 27.

2.5 ETSK toteaa, että **sosiaaliturvajärjestelmien vaikuttavuudessa, luotettavuudessa ja tehokkuudessa** on suuria eroja⁽⁸⁾. Monissa jäsenvaltioissa on hyvin toimivia järjestelmiä, mutta yhteinen keskustelu sosiaalipolitiikasta hyödyttää kaikkia jäsenvaltioita. Kaikkialla ei ole varmistettu vähimmäistoimeentuloturva (minimum income), ammattimaisia sosiaalipalveluja eikä tehokasta integrointia työelämään ja yhteiskuntaan. Etenkään terveydenhuolto ei aina ole kaikkien ulottuvilla esimerkiksi silloin, kun ihmisillä ei ole varaa maksaa virallisesti tai epävirallisesti vaadittuja lisämaksuja. Kaikilla alueilla ja kaikissa jäsenvaltioissa ei ole tarjolla esimerkiksi ammattimaisia avohoidon palveluja, vammaispalveluja tai tukea kasvatus- ja kehitysongelmissa. ETSK toteaa, että yhteisvastuullista rahoitusta ja oikeudellisia takeita on osittain parannettava.

2.6 Bertelsmann-säätiön äskettäin laatimassa tutkimuksessa⁽⁹⁾ tuotiin esiin huomattavia eroja sosiaaliturvajärjestelmien tehokkuudessa ja hälyttävä **köyhyyden ja vaurauden kehittyminen** EU:ssa ja kaikissa jäsenvaltioissa sekä kehoitettiin EU:ta lisäämään sosiaalipoliittisia toimiaan. Tutkimus osoittaa, että tehokkaat sosiaaliturvajärjestelmät ovat mahdollisia, vaikka bkt on suhteellisen alhainen, ja että sosiaaliturvajärjestelmät voivat olla puutteellisia, vaikka bkt on suhteellisen korkea. Köyhyyden lisääntyminen vaarantaa yhteiskuntarauhan ja talouden kehityksen⁽¹⁰⁾. Sosiaalipolitiikkaa koskevalla ehdotuksilla olisi pyrittävä torjumaan myös jäsenvaltioiden välisten erojen lisääntymistä ja huolestuttavia poliittisia suuntauksia.

2.7 **Jäsenvaltioille suunnattujen** ja kriisipolitiikkaa koskevien **suositusten sisällöllistä perustaa** olisi parannettava. Humanitaarisia toimia koskevien, jälkikäteen esitettyjen vaatimusten sijaan EU:n olisi noudatettava johdonmukaisia sosiaalipoliittisia periaatteita. Pankkien riskialtiiden toimien kompensoimisen kyseenalaisella verovarojen käytöllä olisi oltava vastuullisessa suhteessa sosiaaliturvajärjestelmien toimintakykyyn tehtäviin investointeihin. Esimerkiksi valtiontukea ja julkisia hankintoja koskevat sisämarkkinasäännöt vaikuttavat jo nyt huomattavasti sosiaaliturvajärjestelmiin ja sosiaalipalveluihin ilman, että niitä arvioitaisiin selvästi sosiaalipoliittisten kriteerien pohjalta.

2.8 **Sosialista markkinataloutta** koskevan perussopimukseen kirjatun uuden tavoitteen⁽¹¹⁾ mukaisesti sisämarkkinapolitiikkaa olisi täydennettävä sosiaalipoliittisilla tekijöillä⁽¹²⁾. ETSK kannattaa nykyisiä vaatimuksia⁽¹³⁾ ja kehottaa komissiota ja Eurooppa-neuvostoa tämentämään sosiaalipoliittisia kannanottoja ja panemaan niitä täytäntöön⁽¹⁴⁾.

2.9 **Eurooppalaisen sosiaalipolitiikan uusi vaihe voi perustua muun muassa seuraaviin aiempiin pyrkimyksiin:** Neuvosto esitti jo vuonna 1992 taattua vähimmäistoimeentuloa koskevan vaatimuksen⁽¹⁵⁾. Se laati vuonna 2000 sosiaalisen toimintaohjelman. Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan pitämään yllä **sosiaaliturvajärjestelmiä**. EU:n perussopimuksissa mainitaan muun muassa sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja yleishyödyllisten palvelujen suojelun tavoitteet⁽¹⁶⁾. ILO⁽¹⁷⁾ on julkaissut sosiaaliturvajärjestelmien vähimmäisvaatimukset. Voimassa oleva EU:n sosiaalipolitiikkaa käsittelevä valkoinen kirja on vuodelta 1994. EU-tasolla mainitaan **oikeus toimeentulon turvaamiseen**⁽¹⁸⁾. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa YK:n yleissopimuksessa asetetaan tärkeitä mittareita.

⁽⁸⁾ EU-ohjausjakson asiakirjat; Caritas Europa: *The Future of the Welfare State*, 2012; Sosiaalisen suojelun foorumin (Social Protection Platform) asiakirjat.

⁽⁹⁾ Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Index Report Social Justice in the EU – A Cross-national Comparison, 2014.

⁽¹⁰⁾ OECD: In It Together, 2015. Useimmissa maissa köyhien ja rikkaiden välinen ero on suurimmillaan 30 vuoteen. OECD-maiden rikkain 10 prosentin väestönosa ansaitsee nykyisin 9,6 kertaa enemmän kuin köyhin 10 prosentin väestönosa. 1980-luvulla suhde oli 7,1.

⁽¹¹⁾ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohta.

⁽¹²⁾ Esim. Friends of Europe, Social Union, 23.3.2015.

⁽¹³⁾ Vrt. EU:n sosiaalisten investointien paketti; KU Leuven, Social Protection at the Top of the international Agenda, 2014; ETSK, Tehokkaampi Eurooppa 2020 strategia: kansalaisyhteiskunnan ehdotukset sosiaalisen osallisuuden lisäämiseksi ja Euroopan kilpailukykyyn parantamiseksi, 4.12.2014; ETSK, Toimintasuunnitelma Euroopalle, huhtikuu 2014.

⁽¹⁴⁾ Ks. esim. COM(2014) 902 final, 28.11.2014; komission jäsenen Marianne Thyssenin 1.11.2014 päivätty kirje; Junckerin painopisteet 12.9.2014; puheenjohtajavaltio Luxemburgin ja sosiaaliministerien kokoukset 16. ja 17.7.2015; Sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen; sosiaalisen suojelun komitean kertomukset.

⁽¹⁵⁾ Neuvoston suositus, 24.6.1992 (EYVL L 245, 26.8.1992, s. 46).

⁽¹⁶⁾ Mm. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artikla ja 3 artiklan 3 kohta sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 2 artiklan 3 kohta, 14 artikla, 56 artikla, 107 artikla, 162 artikla ja sitä seuraavat artiklat, 168 artikla, 174 artikla ja 175 artiklan 3 kohta sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen pöytäkirja N:o 26.

⁽¹⁷⁾ ILO 2012 Recommendation; ILO 2014–2015 World Social Protection Report.

⁽¹⁸⁾ Euroopan unionin perusoikeuskirja, 1 artikla yhdistettynä 34 artiklan 3 kohtaan.

2.10 Asiakokonaisuuteen SOC/482 kuuluvassa **lausunnossaan ETSK vaatii** Euroopan parlamentin⁽¹⁹⁾, alueiden komitean⁽²⁰⁾ ja asianomaisten järjestöjen tavoin asianmukaista vähimmäistuloa⁽²¹⁾. Komitea on edistänyt aktiivisesti keskustelua sosiaalipalveluista, yhteiskunnallisista yrityksistä, sosiaalisista investoinneista, työllisyydestä, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 9 artiklasta, nuorisaloitteista, talouspoliittisesta ohjauksesta ja yleishyödyllisistä palveluista. Käsillä oleva lausunto liittyy suoraan lukuisiin ETSK:n ja muihin EU:n asiakirjoihin, joita ei voida tässä mainita kaikkia erikseen.

3. Yleistä: lausunnon tavoitteet ja sisältö

3.1 ETSK keskittyy käsillä olevassa lausunnossa tarvittavan sosiaalipoliittisen ohjelman yhteen osaan: **sosiaalisen suojelun sekä sosiaaliturvan ja terveydenhuoltojärjestelmien palvelujen tehokkuuden ja luotettavuuden** parantamiseen. Komitea tarkastelee sosiaalietuuksia, jotka rahoitetaan kokonaan tai osittain **verovaroista tai sosiaalivakuutusjärjestelmistä** ja jotka sosiaalilainsäädännön tai pariteettisten sopimusten perusteella kuuluvat valvottavalla tavalla julkisen sosiaalipolitiikan vastuualaan. Tässä yhteydessä **palvelun tarjoajan tyyppi ei ole ratkaiseva tekijä**. Käsillä olevassa lausunnossa tarkoitettuja sosiaalietuuksia voivat tarjota julkis- ja paikallishallinnon tahot, sosiaalivakuutusyhtiöt, itsenäiset yhteiskunnalliset yritykset, hyväntekeväisyysjärjestöt ja erilaisissa oikeudellisissa muodoissa toimivat yritykset. Kaikki nämä palveluntarjoajat katetaan tässä käsitteellä ”sosiaalipalvelujen tarjoajat”, jos ne itse tarjoavat sosiaalipalveluja. Käsitteellä ”sosiaalietuus” tarkoitetaan tässä **kaikentyyppisiä etuuksia**, muun muassa palveluja ja rahaetuksia sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla. ”Sosiaalivakuutuksella” tarkoitetaan pariteettisia ja/tai lakisääteisiä sosiaalivakuutuksia ja/tai keskinäisyyteen perustuvia sosiaalivakuutuksia, joilla on tehtävä sosiaalilainsäädäntöön perustuvissa tai pariteettisesti säännellyissä sosiaaliturvajärjestelmissä.

3.2 **Sosiaaliturvajärjestelmien**, etuuksien, käsitteiden ja käsitteistöjen **moninaisuus** edellyttää tarkkuutta sosiaalipoliittisessa keskustelussa ja käänöksissä. Jäsenvaltioiden järjestelmät heijastavat kulloistakin sosiaalipolitiikkaa, kulttuuria ja historiaa. Niitä olisi kehitettävä eurooppalaisen sosiaalimallin pohjalta. On saavutettava järjestelmien moninaisuuden ja tarvittavien yhteisten periaatteiden välinen järkevä tasapaino⁽²²⁾.

3.3 EU:n olisi luotava **yhteinen tila sosiaalipolitiikasta käytävää keskustelua varten**, laadittava ajanmukaisia standardeja ja käynnistettävä itse aloitteita. Unionin olisi sosiaaliturvajärjestelmiä kehitettäessä edistettävä niiden lähentymistä. Sosiaalipoliittiset periaatteet voivat tarjota sisällöllisen perustan komission suosituksille etenkin eurooppalaisen ohjausjakson, Eurooppa 2020 -strategian ja avoimen koordinoitimenetelmän yhteydessä sekä sovellettaessa Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 9 artiklan mukaista sosiaalista vaikutustenarviointia⁽²³⁾. Kyseisten periaatteiden olisi myös tarjottava sisällöllinen perusta sitovalle sosiaalisen suojelun vähimmäistasolle ja EU:n toimielinten omalle toiminnalle ja hallintotavalle⁽²⁴⁾ etenkin kriisinhallinnan, budjettivalvonnan ja talouspoliittisen ohjauksen yhteydessä.

3.4 Sosiaaliturvajärjestelmien **kehityskelpoisuutta** olisi arvioitava. Sosiaalipalvelut olisi nivottava demokraattisesti oikeutettuihin yleistä etua koskeviin tavoitteisiin säilyttäen samalla itsenäisyys niiden suunnittelussa.

3.5 **Sosiaalietuuden myöntämisestä** kansalaisille päättävät yleensä sosiaaliviranomaiset, sosiaalivakuutusyhtiöt tai kolmannet tahot palveluntarjoajina, esimerkiksi lääkärit, jotka määräävät tietyn hoidon. **Etuuden myöntämisestä tehtävä päätös** on eroteltava **palvelun tarjoamista ja sen rahoittamista koskevasta kysymyksestä**: on esimerkiksi olemassa puhtaita rahaetuksia, jotka maksetaan käyttäjälle ja joihin voi liittyä velvoite käyttää tiettyjä ammatillisia palveluja. Kunnat, muut sosiaalialan viranomaistahot tai sosiaalivakuutusyhtiöt voivat tarjota suoraan sosiaalipalveluja. Jos palvelut tarjoaa kuitenkin itsenäinen sosiaalipalvelujen tarjoaja, voi oikeudellinen suhde ja rahoitus olla säännelty hyvin eri tavoin. On olemassa esimerkiksi hankintajärjestelmiä, sosiaalipalvelujen tarjoajien ja rahoittajien välisiä palvelu- ja korvaussopimuksia, kulukorvausjärjestelmiä, palvelusetelijärjestelmiä tai sosiaalipalvelujen tarjoajien antamaa suoraa yleistä tukea etenkin neuvonnan ja ennaltaehkäisyn osalta. Sopimus- ja palvelusetelijärjestelmissä julkinen rahoittaja maksaa suoraan sosiaalipalvelun tarjoajalle tapausten lukumäärän perusteella. Kaikkien järjestelmien kohdalla olisi kysyttävä, onko niiden oikeudellinen suoja riittävä ja onko niiden käyttäjillä riittävästi valinta- ja vaikutusmahdollisuuksia.

⁽¹⁹⁾ Päätöslauselma, 20.10.2010 (2010/2039(INI)) (EUVL C 70 E, 8.3.2012, s. 8); Päätöslauselma, 15.11.2011 (2010/2039(INI)) (EUVL C 153 E, 31.5.2013, s. 57).

⁽²⁰⁾ <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f012&id=20923>

⁽²¹⁾ EUVL C 170, 5.6.2014, s. 23.

⁽²²⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan 4 kohdan nojalla on otettava huomioon jäsenvaltioiden oikeus määrittellä sosiaaliturvajärjestelmiensä periaatteet.

⁽²³⁾ Vrt. Euroopan ammattiyhdistysinstituutin konferenssi The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform, 3.2.2015.

⁽²⁴⁾ Neuvoston puheenjohtajavaltio esitti heinäkuussa 2015 ehdotuksia sosiaaliministereille ohjausjärjestelmän sosiaalisesta luottavuudesta.

3.6 Etenkin sosiaalivakuutusjärjestelmissä **työmarkkinaosapuolilla on keskeinen asema**. Tämän vuoksi niiden olisi ensisijaisesti oltava mukana sosiaalipoliittisten periaatteiden laatimisessa. Valtion ja kuntien sosiaaliviranomaisilla, sosiaalivakuutusyhtiöillä ja itsenäisillä sosiaalipalvelujen tarjoajilla on keskeinen rooli muun muassa sosiaalietuuksien tarjonnassa. Näiden tahojen edustajien olisi näin ollen myös osallistuttava periaatteiden laatimiseen kyseisten tahojen toimivaltuuksiin kuuluvilla aloilla.

3.7 Koska on löydettävä järkevä tasapaino jäsenvaltioiden toimivaltuuksien ja yhteisten eurooppalaisten arvojen sekä EU:n sisäisen tasapuolisen kilpailun välillä, on seuraavassa esitetyillä periaatteilla tarkoitus antaa sisällöllisiä virikkeitä EU:n sosiaalipolitiikan kehittämistä silmällä pitäen.

4. Sosiaaliturvajärjestelmien periaatteet

4.1 **Vähimmäisturvan periaate: Varmistetaan tukea antavat perussosiaalietuudet**, muun muassa toimeentulon turvaaminen / vähimmäistulo ihmisille, joiden kohdalla esimerkiksi työstä, eläkkeestä ja muista sosiaalietuuksista saatava tulo ei ole riittävä. Tähän sisältyy yhteisten indikaattorien laatiminen perussosiaalietuuksia varten⁽²⁵⁾. Taloudellisen toimeentulotuen olisi katettava vähintään **ravinnon, asumisen, vaatetuksen, veden ja energian käytön sekä perusterveydenhuollon todelliset kustannukset**.

4.2 **Tarveperiaate: Kehitetään ja asetetaan käyttöön ajanmukaiset ja ammattimaiset sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut erilaisia ongelmatilanteita varten**. Tällaisten palvelujen piiriin kuuluvat muun muassa perheet; vammaiset; sairaat; työttömät; yksinhuoltajat; lapset; omaishoitajat; pakolaiset; nuoret⁽²⁶⁾, joilla on kehitysvajeita; vanhemmat, joilla on kasvatusongelmia; kotihoito ja muut kotipalvelut⁽²⁷⁾ sekä apu ylivelkaantumisen⁽²⁸⁾, riippuvuusongelmien, asunnottomuuden ja psykososiaalisten ongelmien yhteydessä. Tehokkaita sosiaalipalveluita ovat muun muassa neuvonta, valmennus, ohjaus, seuranta, hoiva, voimaannuttaminen ja kasvatus, hoito ja terapia⁽²⁹⁾. Koska työttömyyden syyt ovat moninaisia ja koska olisi vältettävä köyhyyteen johtavaa syöksykierrettä, on järkevää tukea lakisääteisesti varmistetuilla, aktiivisilla työmarkkinatoimilla nopeaa uudelleenintegroitumista työmarkkinoille ja taata kohtuullinen toimeentulotuki uudelleenintegroitumiseen asti kaikille työnhakijoille ja erityisesti nuorille työntekijöille, jotka etsivät ensimmäistä työpaikkaansa, ja naisille, jotka haluavat palata työelämään pitkän urakatkon jälkeen.

4.3 **Käyttötarkoituksiperiaate: Laaditaan selkeät sosiaalipoliittiset tavoitteet sosiaalietuuksia varten**. Mainittakoon esimerkkeinä yhtäläiset mahdollisuudet ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus, aktiivinen osallistaminen, haittojen kompensointi, työ- ja perhe-elämän yhdistäminen, suojaaminen elämän perusriskien varalta, ennaltaehkäisy, kriisitoimet, osallistuminen työmarkkinoille ja yhteiskuntaan, aineellinen vanhuudenturva ja voimaannuttaminen. Tähän liittyvät myös järkevät sosiaalipoliittiset päätökset etuuksien tyypistä: rahaetus vai palvelu, avo- vai laitoshoido jne. Samalla olisi päästävä käyttäjän itsemääräämisoikeuden ja sosiaalietuuden tehokkuustavoitteen väliseen tasapainoon.

4.4 **Saatavuusperiaate: Varmistetaan sosiaalietuuksien ja etenkin sosiaalipalvelujen syrjimätön paikallinen, ajallinen ja taloudellinen saatavuus**. Saatavuutta edistävät yhteisvastuullinen ja kestäväpohjainen rahoitus, palvelutarjonnan avoimuus ja konkreettinen lakisääteinen takuu oikeussuojakeinoineen ja valitusmahdollisuuksineen. Mahdollisten lisämaksuvelvoitteiden olisi oltava sosiaalisesti tasapuolisia eikä niiden tulisi estää saatavuutta. Konkreettisen avuntarpeen byrokraattiset tarkastusmenetelmät voivat olla haitallisia tiettyjen etuuksien kohdalla, sellaisten kuten riippuvuusongelmiin tai psykososiaalisiin ongelmatilanteisiin tarjottava apu. Avun käyttäjälle olisi tarjottava aktiivisesti etenkin neuvonta- ja ennaltaehkäisypalveluita.

4.5 **Suhteellisuusperiaate: Etuuksien olisi oltava tyypiltään ja laajuudeltaan soveltuvia ja tarpeellisia**. Tämä olisi otettava huomioon harkintaan perustuvissa päätöksissä ja sosiaalilainsäädännössä. Kustannusten olisi oltava järkevässä suhteessa sosiaalietuudesta odotettavaan tulokseen nähden. Suhteellisuusperiaatetta olisi sovellettava myös henkilön lakisääteeseen velvoitteeseen käyttää sosiaalietuuksia tai toimia muulla tavoin sekä oikeuksien ja velvollisuuksien suhteeseen.

⁽²⁵⁾ EUVL C 170, 5.6.2014, s. 23.

⁽²⁶⁾ AGJ, Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt, 2015.

⁽²⁷⁾ EUVL C 12, 15.1.2015, s. 16; EUVL C 21, 21.1.2011, s. 39.

⁽²⁸⁾ EUVL C 311, 12.9.2014, s. 38.

⁽²⁹⁾ Vrt. Dahme & Wohlfahrt, 2015.

4.6 Yhteisvastuullisuusperiaate: Sosiaalietuudet olisi suurelta osin rahoitettava yhteisvastuullisuuteen perustuvista sosiaalivakuutusjärjestelmistä sekä oikeudenmukaisista ja yhteisvastuullisista verotusjärjestelmistä. Kaikkien yhteiskuntaryhmien ja yhteiskuntaluokkien olisi mahdollisuuksien mukaan kuuluttava yhteisvastuullisen rahoituksen piiriin. Tämä vahvistaisi rahoituksen luotettavuutta, hyväksyttävyyttä ja kestäväpohjaisuutta. Pimeä työ⁽³⁰⁾ ja veronkierto ovat haitaksi sosiaaliturvajärjestelmille. Väestö- ja talouskehityksen vuoksi voi olla järkevää sisällyttää rahoitukseen kaikki tulotyytit, myös pääomatulot. Vero- ja rahoitusjärjestelmien parempi koordinointi EU:ssa voi vahvistaa rahoitusperustaa. Yksityiset investoinnit, lahjoitukset, kansalaisliikkeiden ja uskonnollisten yhteisöjen toimet ja säätiöiden lahjoitukset ovat tervetullut lisä tavanomaiseen rahoitukseen, mutta niiden avulla ei voida taata lakisääteisiä oikeuksia eikä infrastruktuuria.

4.7 Omavastuuperiaate: Työnhakijoita ja henkilöitä, joilla on vaikeuksia integroitua työmarkkinoille, olisi tuettava sosiaalipalveluin ja kannustinjärjestelmin, jotta he voisivat ansaita elantonsa kokonaan tai osittain omin voimin. Ihmisillä tulisi olla oikeus lisäturvaan sellaisten julkista järjestelmää täydentävien, osapuolten yhteisten sopimusten nojalla, jotka on laadittu neuvottelujen tuloksena ja voittoa tavoittelemattomasti. Ammattimainen tuki ammatillisten pätevyyksien ja henkilökohtaisten valmiuksien, kuten kommunikointi- ja sosiaalisten valmiuksien ja arkielämästä selviytymiseen tarvittavan kyvyn, kehittämisessä on usein edellytyksenä sille, että ihmiset kykenevät riittävässä määrin vastaamaan itsestään ja toimimaan yhteiskunnallisesti vastuullisella tavalla. Sosiaaliturvajärjestelmät voisivat tukea ihmisten terveyden ylläpitämistä edistämällä terveellistä elämäntapaa ennalta ehkäisevien toimenpiteiden valikoiman, kannustimien ja paremman kuluttajasuojan avulla.

4.8 Osallisuusperiaate: Kaikkien etuuksien olisi sinällään tai muihin etuuksiin yhdistettynä osaltaan edistettävä ihmisten osallisuutta yhteiskunnassa. Osallisuus yhteiskunnassa tarkoittaa ammatillista, kulttuurista ja poliittista osallisuutta sekä osallisuutta yhteiskunnalliseen hyvinvointiin.

4.9 Rakenneperiaate: Käyttäjien sekä järjestelmästä riippuen julkisten tai itsenäisten sosiaalipalvelujen tarjoajien, sosiaaliviranomaisten tai sosiaalivakuutusyhtiöiden välisen oikeudellisen ja rahoituskellisen suhteen järkevä muotoilu. Silloin kun itsenäiset sosiaalipalvelujen tarjoajat osallistuvat julkisiin sosiaaliturvajärjestelmiin esimerkiksi sosiaalilainsäädännön nojalla ja rahoituksen kautta, olisi näiden tarjoamien palvelujen etenkin rahoituksen ja saatavuuden osalta perustuttava tässä esitettyihin periaatteisiin. Tällaiset sosiaalipalvelut olisi rahoitettava yhteisvastuullisesti ja niistä olisi säädettävä sosiaalilainsäädännössä siten, että ne voivat tarjota koko väestölle laadukkaita palveluja.

4.10 Käyttäjien itsemääräämisoikeuden periaate: Käyttäjät eivät ole passiivisia edunsaajia vaan tukien yhteistuottajia ja etuuksien saamiseen oikeutettuja kansalaisia. Käyttäjien olisi asianmukaisessa kustannuskehyksessä voitava valita erilaisten etuusmuotojen väliltä, esimerkkinä avo- ja laitoshoido ja tuetun asumisen eri muodot. Soveltuva tukityyppi riippuu henkilökohtaisesta tilanteesta, koulutettujen ammattilaisten arvioimasta konkreettisen ammattiavun tarpeesta, henkilön toiveista sekä paikallisesta tilanteesta. Silloin kun itsenäiset sosiaalipalvelujen tarjoajat osallistuvat julkisiin sosiaaliturvajärjestelmiin esimerkiksi sosiaalilainsäädännön nojalla ja rahoituksen kautta, olisi käyttäjien voitava valita erilaisten palvelujen väliltä.

4.11 Oikeusvarmuusperiaate: Palvelut taataan lakisääteisesti esimerkiksi sosiaalilainsäädännöllä tai vastaavilla jäsenvaltioiden demokraattisilla oikeudellisilla välineillä. Sosiaalilainsäädäntöön olisi sisällyttävä seuraavat seikat: lakisääteiset oikeudet, harkintavaltausekkeet ja käyttäjän yhteistyövoitteet sekä kuvaus etuuksien saamisen ehtoista, oikeussuojakeinoista ja valitusmahdollisuuksista, tarvittaessa julkisten palvelujen yksityisten tarjoajien julkisesta valvonnasta, laatusäännöistä ja saatavuustakuista, infrastruktuurivaltiovoitteesta, rahoitustavasta jne. Turvattu oikeudellinen asema tai käyttäjien lakisääteiset oikeudet olisi taattava ainakin perussosiaalietuuksien ja perusterveydenhuoltopalvelujen osalta. Harkintaan perustuvissa päätöksissä voidaan monilla sosiaaliturvan aloilla ottaa osuhteet paremmin huomioon. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden hyvinvointi on erityisesti turvattava lakisääteisesti⁽³¹⁾. Itsenäisillä sosiaalipalvelujen tarjoajilla on oltava turvattu oikeudellinen asema ja näiden on voitava tarjota palvelujaan syrjimättömästi edellyttäen, etteivät järjestelmät perustu monopoliin. Monissa jäsenvaltioissa perustuslakiin kirjattu hyvinvointivaltioperiaate tukee sosiaalipolitiikan asemaa ja takaa perussosiaalietuudet myös kriisiaikoina.

⁽³⁰⁾ EUVL C 458, 19.12.2014, s. 43.

⁽³¹⁾ Esim. lapset ja nuoret, odottavat äidit sekä hädänalaiset ja oikeustoimikelpoisuutensa menettäneet henkilöt.

4.12 **Yleisen edun mukaisen suuntautumisen periaate:** Etenkin yhteisen edun mukaisesti suuntautuneilla ja osallistavilla yritys- ja organisaatiomuodoilla⁽³²⁾, kuten hyötyä tavoittelemattomilla organisaatioilla, yhteiskunnallisilla yrityksillä, julkisilla palveluilla, yhdistyksillä, tietäntyyppisillä säätiöillä ja osuuskunnilla, käyttäjäorganisaatioilla ja muilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla olisi oltava käytettävissään asianmukaiset taloudelliset ja oikeudelliset edellytykset. Kyseisellä alalla toimivien hyötyä tavoittelevien yritysten rahoittaminen verovarojen ja sosiaalivakuutusmaksujen kautta edellyttää perusteellista sosiaalipoliittista keskustelua, asianmukaista valvontaa ja ainakin kehystä voitonjakoa varten.

4.13 **Avoimuusperiaate: Sosiaalipalvelujen tarjoajien ja viranomaisten toimesta tapahtuvan julkisten varojen käytön olisi oltava avointa.** Kansalaisten olisi voitava saada tietoonsa oikeusperusteet, etuuksia ja hankintasopimuksia koskevien päätösten perusteet jne.

4.14 **Verkottumisperiaate:** Ihmisten arkipäivän tilanteet, elämäntilanteiden muutokset, uudet perhemuodot, ikääntyminen sekä maahanmuutto edellyttävät **yhdenmukaisia ja verkottuneita palveluita**⁽³³⁾. Olisi vältettävä erottelua, syrjäytymistä ja syrjimistä.

4.15 **Tasavertaisuusperiaate: Käyttäjillä, sosiaaliviranomaisilla ja sosiaalipalvelujen tarjoajilla olisi oltava lakisäätisiä ja toteutuskelpoisia oikeuksia ja velvollisuuksia.** Jos sääntöjenvastaisuuksista on määrätty seuraamuksia tai korvausvelvoitteita, niitä olisi sovellettava paitsi käyttäjien myös sosiaaliviranomaisten rikkomuksiin.

4.16 **Laatuperiaate: Sosiaalipalveluihin olisi nivottava laadunvalvontatoimia.** Tarveanalyysin, suunnittelun ja toimien toteuttamisen olisi perustuttava sosiaalitieteellisiin tietoihin ja asiantuntemukseen. Henkilökohtaisia palveluita olisi vahvistettava koulutustoimilla, ammatillistamisella, riittävällä palkalla ja asianmukaisilla työehdoilla ja -oloilla työehtosopimusneuvottelujen puitteissa. EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehys⁽³⁴⁾ voi olla esikuvana sosiaalipalvelujen tarjoajille suunnattavia EU:n suosituksia varten. Tarvittaessa olisi täydentävästi edistettävä vapaaehtoisten hyödyntämistä ja näiden opastusta.

4.17 **Koordinointiperiaate: Sosiaaliturvaan ja sosiaaliseen suojeluun liittyvien etuuksien osalta rajatylittävien tapausten käsittelyä** olisi parannettava. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon maksajatahojen sekä verojen ja maksujen maksajien kantokyky sekä yhteiskunnallisen yhteisvastuullisuuden ja suhteellisuuden periaatteet. On vältettävä etenkin tehokkaiden valtiollisten järjestelmien yksipuolista kuormitusta.

Bryssel 17. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽³²⁾ Sosiaalisen yrittäjyyden aloitetta koskevat ETSK:n toimet.

⁽³³⁾ Kocher & Welti, 2010.

⁽³⁴⁾ Ks. tiedonanto "EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehys" (COM(2011) 900 final).

LIITE

Seuraavat ”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus” -erityisjaoston lausunnon kohdat hylättiin muutosehdotusten eduksi, mutta ne saivat äänestyksessä tukeen vähintään neljänneksen annetuista äänistä.

Kohta 1.3

Laadittaessa sosiaalipoliittisia periaatteita sosiaaliturvajärjestelmien lähentymiseen tähtäävää kehitystä silmällä pitäen on otettava huomioon **jäsenvaltioiden vastuut ja sosiaaliturvajärjestelmien poliittiset ja kulttuuriset erot** sekä pyrittävä mahdollisimman pitkälle jäsenvaltioiden väliseen yhteisymmärrykseen.

Muutosehdotuksen 1 äänestystulos:

Puolesta: 105

Vastaa: 51

Pidättyi äänestämästä: 15

Kohta 4.2

Tarveperiaate: Kehitetään ja asetetaan käyttöön ajanmukaiset ja ammattimaiset sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut erilaisia ongelmatilanteita varten. Tällaisten palvelujen piiriin kuuluvat muun muassa perheet; vammaiset; sairaat; työttömät; yksinhuoltajat; lapset; omaishoitajat; pakolaiset; nuoret⁽¹⁾, joilla on kehitysvajeita; vanhemmat, joilla on kasvatusongelmia; kotihoito ja muut kotipalvelut⁽²⁾ sekä apu ylivelkaantumisen⁽³⁾, riippuvuusongelmien, asunnottomuuden ja psykososiaalisten ongelmien yhteydessä. Tehokkaita sosiaalipalveluita ovat muun muassa neuvonta, valmennus, ohjaus, seuranta, hoiva, voimaannuttaminen ja kasvatus, hoito ja terapia⁽⁴⁾. Koska työttömyyden syyt ovat moninaisia ja koska olisi vältettävä köyhyyteen johtavaa syöksykierrettä, on järkevää tukea lakisääteisesti varmistetuilla, aktiivisilla työmarkkinatoimilla nopeaa uudelleenintegroitumista työmarkkinoille sekä tarjota rahaetuksia uudelleenintegroitumiseen asti työttömyyttä edeltäneen elintason tai maksettujen maksujen mukaisesti.

Muutosehdotuksen 3 äänestystulos:

Puolesta: 119

Vastaa: 53

Pidättyi äänestämästä: 9

Kohta 4.4

Saatavuusperiaate: Varmistetaan sosiaalietuuksien ja etenkin sosiaalipalvelujen syrjimätön paikallinen, ajallinen ja taloudellinen saatavuus. Saatavuutta edistävät yhteisvastuullinen ja kestäväpohjainen rahoitus, palvelutarjonnan avoimuus ja konkreettinen lakisääteinen takuu oikeussuojakeinoineen ja valitusmahdollisuuksineen. Lisämaksuvelvoitteet voivat olla järkeviä ohjausvälineitä. Niiden olisi oltava sosiaalisesti tasapuolisia eikä niiden tulisi estää saatavuutta. Konkreettisen avuntarpeen byrokraattiset tarkastusmenetelmät voivat olla haitallisia tiettyjen etuuksien kohdalla, sellaisten kuten riippuvuusongelmiin tai psykososiaalisiin ongelmatilanteisiin tarjottava apu. Avun käyttäjälle olisi tarjottava aktiivisesti etenkin neuvonta- ja ennaltaehkäisypalveluita.

⁽¹⁾ AGJ, Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt, 2015.

⁽²⁾ EUVL C 12, 15.1.2015, s. 16; EUVL C 21, 21.1.2011, s. 39.

⁽³⁾ EUVL C 311, 12.9.2014, s. 38.

⁽⁴⁾ Vrt. Dahme & Wohlfahrt, 2015.

Muutosehdotuksen 4 äänestystulos:

Puolesta: 114

Vastaa: 59

Pidättyi äänestämästä: 13

Kohta 4.7

Ostavastuuperiaate: Työnhakijoita ja henkilöitä, joilla on vaikeuksia integroitua työmarkkinoille, olisi tuettava sosiaalipalveluin ja kannustinjärjestelmin, jotta he voisivat ansaita elantonsa kokonaan tai osittain omin voimin. Ihmisille olisi tarjottava kannustimia ja mahdollisuuksia kohtuulliseen ja riskittömään lisäturvaan. Ammattimainen tuki ammatillisten pätevyyksien ja henkilökohtaisten valmiuksien, kuten kommunikointi- ja sosiaalisten valmiuksien ja arkielämästä selviytymiseen tarvittavan kyvyn, kehittämisessä on usein edellytyksenä sille, että ihmiset kykenevät riittävässä määrin vastaamaan itsestään ja toimimaan yhteiskunnallisesti vastuullisella tavalla. Ihmiset ovat osittain itse vastuussa myös terveytensä ylläpitämisestä. Sosiaaliturvajärjestelmät voisivat edistää terveellistä elämäntapaa ennalta ehkäisevien toimenpiteiden valikoiman, kannustimien ja paremman kuluttajasuojan avulla.

Muutosehdotuksen 5 äänestystulos:

Puolesta: 117

Vastaa: 62

Pidättyi äänestämästä: 11

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Epävirallisen ja arkioppimisen kautta hankittujen taitojen ja pätevyyden validointi – järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan konkreettinen panos”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/09)

Esittelijä: Pavel TRANTINA

Toinen esittelijä: Marie ZVOLSKÁ

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. tammikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Epävirallisen ja arkioppimisen kautta hankittujen taitojen ja pätevyyden validointi – järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan konkreettinen panos”

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 17. kesäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 212 ääntä puolesta 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on sitä mieltä, että olisi painotettava epävirallisen oppimisen tulosten varmistamista, kirjaamista, arvioimista ja siten arvostamista parhaassa vertailukelpoisessa muodossa, joka on ymmärrettävä kaikille osapuolille, etenkin työnantajille ja oppilaitoksille.

1.2 Jäsenvaltioiden on tarjottava eri-ikäisille ihmisille eri koulutustasoilla mahdollisuuksia saada epävirallisen ja arkioppimisen tulokset validoiduksi. Tämä saattaa edellyttää epävirallisen koulutuksen tarjoajien, viranomaisten ja muiden sidosryhmien yhteistyön lisäämistä mm. rahoitukseen ja validointiin liittyvissä kysymyksissä.

1.3 ETSK kehottaa tukemaan kaikkia sidosryhmiä, etenkin työmarkkinaosapuolia ja muita kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, jotta ne tiedostaisivat validoinnin hyödyt ja voisivat osallistua aktiivisesti kansallisten tutkintoviitekehysten laadintaan ja ammattipätevyyden määrittelyyn.

1.4 Suurelle yleisölle tulee antaa asiaankuuluvaa tietoa pätevyyden varmentamisen eduista sekä varmentamisvaihtoehtoista ja mekanismeista. ETSK suosittaa, että jäsenvaltiot kehittävät tähän liittyvää opastusta ja neuvontaa antavia tahoja ja liittävät mukaan erityisesti työvoimapalvelut, nuorisotietokeskukset, oppilaitokset, työnantajat, ammattijärjestöt, uraneuvontakeskukset, nuorisojärjestöt, naisjärjestöt, maahanmuuttajille ja vammaisille tukeaan tarjoavat organisaatiot ja julkiset laitokset.

1.5 Hyvä kansallinen lainsäädäntökehys on ennakkoodellytys sen varmistamiselle, että virallisen oppimisen kautta saadut todistukset ja epävirallisen tai arkioppimisen johdosta saadut todistukset ovat samanarvoisia. Tämä asettaa huomattavan korkeita laatuvaatimuksia validointiprosesseille, joita olisi tuettava taloudellisesti esimerkiksi Euroopan sosiaalirahastosta.

1.6 ETSK kehottaa oppilaitoksia, etenkin toisen asteen oppilaitoksia ja korkeakouluja, tekemään epävirallisesti hankittujen taitojen ja tietojen validointia tunnetuksi. EU:ssa on paljon esimerkkejä tämän alan hyvistä käytännöistä, ja niitä olisi edistettävä.

1.7 ETSK on vahvasti sitä mieltä, että työehtosopimuksilla ja ammattijärjestöjen ja työnantajien välisellä vuoropuhelulla voi olla tärkeä osa epävirallisen koulutuksen ja elinikäisen oppimisen validoinnissa. Tätä prosessia käytettäessä on pyrittävä siihen, että tunnustetaan epävirallisen oppimisen olevan tärkeä panos työllistettävyydestä käytävään keskusteluun ja sitä edistäviin välineisiin.

1.8 Kun nuorisotyöttömyys on korkea, on tarkoituksenmukaista edistää julkisille ja yksityisille työnvälitystoimistoille, vapaaehtoisjärjestöille (etenkin nuorisojärjestöille) ja työnantajille tarjottavia yhteistyömahdollisuuksia. Näin voidaan tehdä vapaaehtoisjärjestöissä tapahtuvaa epävirallista oppimista ja arkioppimista näkyvämmäksi ja lisätä tietoisuutta sen merkityksestä ja arvosta sekä lujittaa keskinäistä luottamusta.

1.9 On edistettävä sellaisten itsearviointivälineiden kehittämistä ja käyttöä, joiden avulla ihmiset voivat kartoittaa ja kuvailla kansalaisyhteiskunnan organisaatioissa saatuihin kokemuksiin pohjautuvan oppimisen tuloksia. ETSK on jo ilmaissut tukevansa eurooppalaisen osaamispassin ja sittemmin Europass Experience -passin kehittämistä. Komitea onkin pettynyt siihen, että Euroopan komissio on keskeyttänyt Europass Experience -passin valmistelun, ja kehottaa komissiota viemään aloitteen loppuun saakka.

2. Johdanto: Epävirallinen ja arkioppiminen

2.1 Vaikka useissa jäsenvaltioissa taloudellinen ja sosiaalinen tilanne on vaikea eikä edes virallinen koulutus takaa työpaikan löytämistä työmarkkinoilta, ETSK odottaa, että EU tunnustaa epävirallisen tai arkioppimisen yhteydessä hankituissa kokemuksissa ja taidoissa piilevän rikkauden.

2.2 Sen validointi voi tarjota mahdollisuuksia monille epäedullisessa asemassa oleville ryhmille (naisille, maahanmuuttajille, nuorisolle sekä ikääntyneille työntekijöille). Sen ei kuitenkaan pitäisi synnyttää vääriä odotuksia niiden nopean hyödyntämisen tuloksista työmarkkinoilla. Niiden saavuttamisessa ratkaisevaa on, että talous- ja sosiaalipolitiikan kohteeksi otetaan investoinnit, laadukkaiden työpaikkojen luominen sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskien torjuminen. Näillä politiikoilla on myös hallittava ja tuettava koulutusjärjestelmien, ammatillisen koulutuksen ja uudelleen koulutuksen vahvistamista.

2.3 ETSK tukeutuu tärkeään asiakirjaan eli suositukseen, jonka neuvosto antoi 20. joulukuuta 2012 epävirallisen ja arkioppimisen validoinnista ⁽¹⁾. Siitä korostuu, että *epävirallisen ja arkioppimisen avulla hankittujen oppimistulosten (tiedot, taidot ja osaaminen) validoinnilla voi olla tärkeä merkitys työllistävyyden ja liikkuvuuden parantamisessa sekä lisättäessä motivaatiota elinikäiseen oppimiseen erityisesti sosioekonomisesti epäsuotuisissa asemassa olevien tai matalasti koulutettujen osalta. Tietojen, taitojen ja osaamisen validoinnilla on suuri merkitys työmarkkinoiden toiminnan parantamisessa, liikkuvuuden edistämisessä sekä kilpailukyyn ja talouskasvun lisäämisessä.*

2.4 Neuvoston näkemyksen mukaan keskeisiä sidosryhmiä, joilla on tärkeä rooli pyrkimyksissä helpottaa mahdollisuuksia epäviralliseen ja arkioppimiseen ja niihin liittyvissä oppimistulosten validointiprosesseissa myöhemmin, ovat työnantajajärjestöt, yksittäiset työnantajat, ammattiliitot, teollisuuskamarit, kauppakamarit ja käsityöläisten järjestöt, ammattipätevyyden validointiin sekä oppimistulosten arviointiin ja varmentamiseen osallistuvat kansalliset yksiköt, työvoimapalvelut, nuorisojärjestöt, nuorisotyöntekijät, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen tarjoajat sekä kansalaisjärjestöt.

2.5 Kuten vuonna 2012 annetussa neuvoston suosituksessa todetaan, jäsenvaltioiden on toteutettava vuoteen 2018 mennessä kansalliset olosuhteet ja erityispiirteet huomioon ottaen ja asianmukaiseksi katsomallaan tavalla *epävirallisen ja arkioppimisen validointia varten järjestelyt, joiden perusteella ihmiset voivat*

— saada epävirallisen ja arkioppimisen yhteydessä, mahdollisesti myös avointen oppimisresurssien kautta, hankitut tiedot, taidot ja osaamisen validoitua

— saada validoitujen epävirallisen ja arkioppimisen oppimistulosten perusteella todistus kokonaisen tutkinnon tai tutkinnon osan suorittamisesta – –.

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:FI:PDF>

2.6 Kuten neuvoston suosituksessa todetaan, epävirallisen ja arkioppimisen validointijärjestelyihin olisi sisällytettävä tarpeen mukaan seuraavat osiot siten, että kukin henkilö voi tarpeidensa mukaan hyödyntää mitä tahansa niistä joko erikseen tai yhdistelmänä:

— henkilön epävirallisen ja arkioppimisen yhteydessä hankkimien oppimistulosten KARTOITTAMINEN

— henkilön epävirallisen ja arkioppimisen yhteydessä hankkimien oppimistulosten DOKUMENTOINTI

— henkilön epävirallisen ja arkioppimisen yhteydessä hankkimien oppimistulosten ARVIOINTI

— henkilön epävirallisen ja arkioppimisen yhteydessä hankkimien oppimistulosten arvioinnin tulosten MERKITSEMINEN TODISTUSASIAKIRJAAN tutkinnon muodossa, tutkintoon johtavina opintosuorituksina tai muulla asianmukaiseksi katsotulla tavalla.

Vuonna 2009 julkaistut (ja vuonna 2015 ajantasaistetut) epävirallisen oppimisen ja arkioppimisen validointia koskevat eurooppalaiset suuntaviivat⁽²⁾ on tarkoitettu validoinnin käynnistämistä, kehittämistä, toteuttamista ja suorittamisesta vastaaville yksityishenkilöille ja organisaatioille. Näihin toimiin osallistuvat tahot toimivat eri tasoilla (EU-, jäsenvaltio-, toimiala- ja paikallistasolla) ja erilaisissa ympäristöissä (julkinen, yksityinen ja vapaaehtoissektori, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus ja työmarkkinapalvelut). Suuntaviivojen tavoitteena on selvittää validoinnin suorittamisedellytyksiä ja valvuttaa sidosryhmiä prosessin eri vaiheissa käytettävissä olevista vaihtoehdoista.

2.7 ETSK on ilmaissut useaan otteeseen arvostavansa epävirallisesta oppimisesta saatavia etuja ja pitävänsä niiden tunnustamista tärkeänä. Käsillä olevassa lausunnossa komitea kuitenkin perustelee tätä näkemystä ensi kertaa yhtenä kokonaisuutena. Lausunnossa pyritään kiteyttämään työnantajien, työntekijöiden ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden näkemykset käytännön validointimenettelyistä ja esittämään toteutettavissa olevia ehdotuksia näiden omasta näkökulmasta.

3. Epävirallisen ja arkioppimisen kautta hankitut taidot ja osaaminen

3.1 Erikoistumiseen ja ammattitaitoon perustuvan tuotannon alojen taantumisen, teknologisen kehityksen ja palvelualojen kasvun johdosta nykypäivän työnantajat painottavat yhä enemmän työntekijöiden persoonallisuutta sekä ”laaja-alaisia” ja ”siirrettävissä olevia” taitoja. Myös elinikäisen oppimisen sekä muualla kuin koulussa hankittujen tietojen ja taitojen validoinnin merkitys kasvaa.

3.2 Bathin yliopisto ja GHK Consulting laativat vuonna 2012 Euroopan nuorisofoorumille tutkimuksen, jossa tarkastellaan nuorisojärjestöissä saadun epävirallisen oppimisen vaikutusta nuorten työllistävyyteen⁽³⁾. Nuorisojärjestöt ovat tärkeitä tällaisen koulutuksen tarjoajia. Tällaisen nuorisojärjestöissä tapahtuvan koulutuksen ensisijaisena tavoitteena ei ole työllistävyyden parantaminen, mutta sen avulla hankitut taidot saattavat tutkimuksen mukaan hyvinkin edistää työllistävyyttä.

3.3 Tutkimus osoittaa paikkansapitäväksi yleisen käsityksen, että työnantajien edellyttämät taidot ja epävirallisen oppimisen sektorilla kehitettävät taidot vastaavat selvästi toisiaan. Viisi kuudesta useimmin vaaditusta pehmeästä taidosta (soft skills) on niitä taitoja, jotka kehittyvät nuorisojärjestöissä – ainoa poikkeus on laskutaito. Pehmeitä taitoja, joita työnantajat useimmin edellyttävät, ovat viestintä-, organisointi- ja suunnittelukyky, päätöksentekokyky, kyky työskennellä ryhmässä sekä luotettavuus/itsenäisyys ja laskutaito. Näitä pehmeitä taitoja pidetään keskeisinä menestyksekkään työskentelyn kannalta. Tämän lisäksi kehittyvät tietyt henkilökohtaiset kyvyt, kuten henkilökohtainen motivaatio, aloitteellisuus ja ahkeruus, jotka ovat luotettavuuteen/itsenäisyyteen ja yritteliäisyyteen liittyviä henkilökohtaisia ominaisuuksia.

⁽²⁾ <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4054>

⁽³⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

3.4 Epävirallisen ja arkioppimisen piirissä ovat kaikki, eivät vain nuoret. Monet naiset (ja miehet) esimerkiksi oppivat kotia hoitaessaan taitoja, jotka ovat siirrettävissä työelämään erityisesti sosiaalialalle. Jos heidän on vaihdettava työpaikkaa irtisanomisen tai perhetilanteen muutoksen takia, he voivat hyödyntää näitä tietoja siirtyessään uuteen työpaikkaan tai maahanmuuttajanaisten tapauksessa he voivat löytää ensimmäisen työpaikkansa. ETSK on jo aiemmin kehottanut jäsenvaltioita "nopeuttamaan ulkomailla hankitun pätevyyden ja työkokemuksen tunnustamisprosessia, jotta naiset voisivat löytää pätevyyttään ja odotuksiaan vastaavaa työtä", ja "ottamaan huomioon, että tiettyjen alojen työ (siivous, lastenhoito, vanhustenhoito, hotelli-, kahvila- ja ravintolatyö, maataloustyö jne.) voi olla mahdollisuus vähemmän koulutetuille maahanmuuttajanaيسille edellyttäen, että näillä aloilla ei harjoiteta pimeää työtä ja että toiminta on ammattimaista ja arvostettua ja että naiset saavat alan koulutusta ja voivat edetä urallaan"⁽⁴⁾. Työmarkkinaosapuolia kehoitettiin "helpottamaan työehtosopimuksin maahanmuuttajanaisten pätevyyden tunnustamista".

3.5 Epävirallisen ja arkioppimisen validoinnin merkittävä edellytys on siirtyminen painottamaan tällaisen oppimisen tuloksia. Tähän on kannustettu nimenomaisesti vuodesta 2004 lähtien yleissivistävää ja ammatillista koulutusta ja työllisyyttä koskevassa EU:n politiikassa. Cedefopin tuore tutkimus (joka perustuu vuosina 2013–2015 tehtyyn tutkimustyöhön) osoittaa, että oppimisen tulosten painottaminen saa Euroopassa yhä enemmän jalansijaa. Tämä näkyy esimerkiksi silloin, kun laaditaan kansallisia tutkintojen viitekehyyksiä, määritellään ja kuvaillaan ammatillisia taitoja ja käytetään oppimistuloksia opetussuunnitelmissa, arvioinneissa ja validoinnin vertailukohtina. Tämän odotetaan johtavan avoimuuden lisääntymiseen ja tarkoituksenmukaisuuden ja laadun paranemiseen epävirallisen ja arkioppimisen osalta. Käytännön tasolla tärkeää on, että oppilailta ja opiskelijoilta on selvät tavoitteet: tämä lisää motivaatiota, mahdollistaa jouston opiskelusuunnitelmissa ja ohjaa huomion tulosten arviointiin opintosuuntaa valittaessa. Jotta koulutuksessa voidaan lisäksi saavuttaa laadukkaita tuloksia, opetusmenetelmiä on parannettava samanaikaisesti.

3.6 Tästä seuraa, että olisi painotettava epävirallisen oppimisen tulosten arviointia ja kirjaamista muodossa, joka on selkeä kaikille osapuolille, etenkin työnantajille ja oppilaitoksille. Tämän jälkeen nämä tulokset voitaisiin tunnustaa normaalina ammattipätevyytenä tasavertaisesti virallisten koulutusohjelmien kanssa, jos asianomainen on tästä kiinnostunut ja vaaditut edellytykset on asetettu.

4. Käytännön näkökulma taitojen ja pätevyyden tunnustamiseen

4.1 Ohjaus, asiantuntemus ja tiedotus

4.1.1 Jäsenvaltioiden olisi varmistettava validointiprosessin yhteydessä, että yksityishenkilöiden ja organisaatioiden saatavilla on tietoa ja opastusta validoinnin hyödyistä – ja validointimahdollisuuksista – sekä tähän liittyvistä menettelyistä. Lisäksi olisi varmistettava, että epävirallisen ja arkioppimisen validointia edistetään asianmukaisen ohjauksen ja neuvonnan avulla ja että validointia on helppo hakea.

4.1.2 Epävirallisen ja arkioppimisen validointijärjestelyt tulee toteuttaa asianmukaisesti, ja niissä on otettava huomioon valtio-, alue- ja/tai paikallistason sekä ammattialojen tarpeet ja ominaispiirteet.

4.1.3 Osallistumismahdollisuuksia on tarjottava eri-ikäisille ihmisille eri koulutustasoilla. Tämä saattaa edellyttää voittoa tavoittelemattoman sektorin, viranomaisten ja muiden sidosryhmien yhteistyön lisäämistä myös mm. rahoitukseen ja validointiin liittyvissä kysymyksissä.

4.1.4 Ihmisiä olisi informoitava lisähyödyistä, joita pitkäaikainen osallistuminen vapaaehtoisjärjestöjen toimintaan tuottaa. Lyhyilläkin osallistumisjaksoilla voi olla suuri vaikutus osaamisen kehittymiseen ja niin ollen työllistettävyyteen.

⁽⁴⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Maahanmuuttajanaisten pääsy työmarkkinoille" (EUVL C 242, 23.7.2015, s. 9).

4.1.5 Suuri yleisö tulee ottaa koordinoitusti mukaan, ja sille tulee antaa asiaankuuluvaa tietoa taitojen validoinnin eduista sekä varmentamisvaihtoehtoista ja -mekanismeista. Suositetaan, että jäsenvaltiot kehittävät tähän liittyvää opastusta ja neuvontaa antavia tahoja ja liittävät mukaan erityisesti työvoimapalvelut, nuorisotietokeskukset, oppilaitokset, työnantajat, ammattijärjestöt, uraneuvontakeskukset, vapaaehtoisjärjestöt, nuorisojärjestöt ja viranomaistahot.

4.1.6 Etenkin nuoria on olennaisen tärkeää ja hyödyllistä opastaa validointiprosessin kaikissa vaiheissa kartoittamisesta aina todistusasiakirjaan merkitsemiseen saakka. Tässä yhteydessä olisi

- autettava ihmisiä yksilöimään tarpeensa ja motivoitava heitä osallistumaan prosessiin
- luotava turvallinen – ei liian virallinen, jotta nuoret voivat tuntea olonsa mukavaksi – ympäristö opastajien ja opastettavien välisen luottamuksen lujittamiseksi
- tiedotettava koulutuskurssin suorittaneille sopivalla tavalla, olemassa olevia tiedotus- ja neuvontamekanismeja hyödyntäen, että validointi on yksi tunnustettu menetelmä – toisin sanoen osoitettava, että validointi on yksi mahdollinen vaihtoehto, luomatta kuitenkaan epärealistisia odotuksia.

4.2 Sidosryhmien koordinointi

4.2.1 Neuvoston näkemyksen mukaan jäsenvaltioiden olisi edistettävä kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien koordinoitua ja osallistumista validoinnin osien ja periaatteiden kehittämiseen ja toteuttamiseen. Tähän prosessiin osallistumisen edistämiseksi:

- työnantajien, nuorisojärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen olisi edistettävä ja helpotettava työssä tai vapaaehtoistoiminnassa hankittujen oppimistulosten kartoittamista ja dokumentointia käyttäen asiaankuuluvia, avoimuuden takaavia EU:n välineitä, esimerkiksi Europass-kehiksen ja Youthpass-todistuksen yhteydessä kehitettyjä
- koulutuksen järjestäjien olisi helpotettava virallisen koulutuksen piiriin pääsyä epävirallisissa ja arkielämän yhteyksissä hankittujen oppimistulosten perusteella ja myönnettävä tapauksen ja mahdollisuuksien mukaan vapautuksia ja/tai opintosuorituspisteitä epävirallisen ja arkioppimisen kautta hankituista asiaankuuluvista oppimistuloksista.

4.2.2 ETSK kehottaakin tukemaan kaikkia sidosryhmiä, etenkin työmarkkinaosapuolia ja muita kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, jotta ne tiedostaisivat validoinnin hyödyt ja voisivat osallistua aktiivisesti kansallisten tutkintoviitekehysten laadintaan ja ammattipätevyysien määrittelyyn. Osapuolten asenteiden muuttaminen "tosiasiallisesti" voi olla erittäin vaikeaa erityisesti jäsenvaltioissa, jotka eivät näe tätä alaa ensisijaisena tai missä epävirallisen tai arkioppimisen validointia ei tosiasiaa tueta valtiollisesti. Foorumin tarjoaminen jäsenvaltioille, jotka ovat jo edistyneet pyrkimyksissään tällä alalla (esim. kokeiluhankkeiden kautta), olisi hyödyllistä, kuten niiden työn tukeminen valtakunnallisella tasolla.

4.3 Validointi, kansalliset tutkintojen viitekehykset ja järjestelmät

4.3.1 Jäsenvaltioiden olisi mahdollistettava, että kaikki voisivat saada validoitujen epävirallisen ja arkioppimisen oppimistulosten perusteella todistuksen kokonaisen tutkinnon tai tutkinnon osan suorittamisesta. Niiden olisi varmistettava, että validointijärjestelyt on yhdistetty kansallisiin tutkintojen viitekehyksiin, että ne vastaavat eurooppalaista tutkintojen viitekehystä ja että validointijärjestelyjen ja virallisessa koulutusjärjestelmässä sovellettavien opintosuoritusjärjestelmien, kuten ECTS:n ja ECVET:n, välillä on yhteisvaikutusta.

4.3.2 Työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tulisi osallistua kansallisten tutkintojärjestelmien kehittämiseen mahdollisimman paljon (ja asianmukaisesti motivoituina). Eräiden jäsenvaltioiden kokemusten perusteella voidaan sanoa, että validointiprosessien toteuttaminen toimialatasolla vaatii ammattialatietoja koskevien komiteoiden ja yksiköiden perustamista ja miehittämistä juuri oikeilla ihmisillä. Sen jälkeen yksittäisiä ammatteja ja ammattipätevyyksiä koskevien kansallisten standardien laatiminen kyseisillä aloilla olisi mahdollista.

4.4 Validoinnin laadun varmistaminen

4.4.1 Jäsenvaltioiden on varmistettava, että nykyisten laadunvarmistuspuitteiden mukaiset läpinäkyvät laadunvarmistustoimenpiteet otetaan käyttöön, sillä tällaisilla toimenpiteillä tuetaan luotettavia, päteviä ja vakuuttavia arviointimenetelmiä ja -välineitä. Tämä tarkoittaa pääasiassa asianmukaista lainsäädäntöä – sääntelykehystä validointia varten ja eurooppalaisesta tutkintojen viitekehystä johdettujen kansallisten tutkintojen viitekehysten mukaisesti todistusasiakirjaan merkitsemällä hankittuja takuita.

4.4.2 ETSK:n kannalta tämä tarkoittaa, että virallisen oppimisen kautta saatujen todistusten ja epävirallisen tai arkioppimisen johdosta saatujen todistusten samanarvoisuus on varmistettava. Tämä asettaa huomattavan korkeita laatuvaatimuksia validointiprosesseille, joita olisi tuettava taloudellisesti esimerkiksi Euroopan sosiaalirahastosta.

4.5 Oppilaitosten suorittama validointi

4.5.1 Oppilaitoksilla on keskeinen rooli validoinnissa. Neuvosto suosittaa, että koulutuksen järjestäjien olisi helpotettava virallisen koulutuksen piiriin pääsyä epävirallisissa ja arkielämän yhteyksissä hankittujen oppimistulosten perusteella ja myönnettävä tapauksen ja mahdollisuuksien mukaan vapautuksia ja/tai opintosuorituspisteitä epävirallisen ja arkioppimisen kautta hankituista asiaankuuluvista oppimistuloksista.

4.5.2 ETSK kehottaa korkeakouluja tukemaan epävirallisesti hankittujen taitojen ja tietojen validointia entistä enemmän. Irlanti voisi toimia esimerkkinä siitä. Sen vuoteen 2030 tähtäävässä korkeakoulutuksen kansallisessa katsauksessa (National Review for Higher Education 2030) tuetaan korkeakoulutuksen yhteiskunnallista roolia ja sen "yhteyttä yhteiskuntaan laajemmin yhtenä korkeakoulutuksen kolmesta toisiinsa nivoutuvasta ydintehtävästä". Siinä tämä yhteys määritellään seuraavalla tavalla: "yhteys elinkeinoelämään, kansalaisyhteiskuntaan, julkisen vallan toimintalinjoihin, taide-, kulttuuri- ja urheiluelämään ja kunkin yhteisön ja alueen muihin koulutuksen tarjoajiin, ja siihen kuuluu kansainvälisen yhteisön aktiivisuuden kasvava merkitys"⁽⁵⁾.

4.5.3 Kuitenkin luonnollisesti myös muut tahot kuin korkeakoulut voivat hyväksyä epävirallisen ja arkioppimisen tulokset. Esimerkiksi Maltassa toisen asteen oppilaitosten todistuksissa ja profiilissa (esitetty syyskuussa 2010) hyväksytään toisen asteen oppilaitoksessa suoritettavan viisivuotisen opiskelun aikana kaikki oppimismuodot. Siellä opintosuorituksia saa lukea hyväkseen sekä virallisesta että epävirallisesta ja arkioppimisesta, mikä kannustaa opiskelijoita jatkamaan oppimista ja siirtymään korkeakoulutukseen.

4.6 Validointi työmarkkinoilla

4.6.1 Neuvoston suosituksessa painotetaan validoinnin käyttöönoton tärkeyttä työpaikoilla ja suositellaan siksi, että jäsenvaltiot edistävät kaikkien asiaankuuluvien tahojen, kuten työnantajien, ammattiliittojen, kauppakamarien, teollisuuskamarien ja käsityöläisten järjestöjen tai ammattipätevyysvalidointiprosessiin osallistuvien kansallisten yksiköiden osallistumista siihen. Työnantajien on myös edistettävä ja helpotettava työssä hankittujen oppimistulosten kartoittamista ja dokumentointia.

4.6.2 Epävirallisen ja arkioppimisen validointi voi olla osa työehtosopimuksia (kuten Alankomaissa). Tämä on erinomainen esimerkki validoinnin käytön mahdollistamisesta työntekijöille ja edistää henkilöresurssien tehokasta hallinnointia yrityksissä. Työnantajien pitäisi olla aktiivisesti mukana tietojen, taitojen ja kykyjen arvioimisessa niin työpaikoilla kuin laadittaessa yleissivistäviä ja ammatillisia koulutusohjelmia. Se nostaa validoinnin arvoa ja auttaa kasvattamaan luottamusta siihen.

4.6.3 Työehtosopimusneuvotteluilla ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla voi olla merkittävä asema epävirallisen ja arkioppimisen sekä elinikäisen oppimisen validointiprosessissa. Erityinen Euroopan tason esimerkki tästä on metallialan työntekijöiden liitto (EMF). Liitto tekee työtä epävirallisen ja arkioppimisen validoinnin hyväksi, millä on tärkeä merkitys työllistävyyttä ja sitä edistäviä keinoja koskevassa keskustelussa.

⁽⁵⁾ National Review of Higher Education 2030. www.hei.ie

4.6.4 Eräissä maissa ammattiliittojen aktiivisille jäsenille on kehittymässä uusi rooli: nämä tarjoavat neuvontaa työaikana ja neuvottelevat työnantajien kanssa koulutusmahdollisuuksien vapaasta käytöstä työpaikoilla. Itävallassa, Tanskassa, Suomessa, Norjassa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ammattiliittojen edustajat toimivat ”koulutuslähettiläinä” ja tukevat työntekijöitä lisäopinnoissa sekä osaamisessa olevien aukkojen paikkaamisessa ja antavat yrityksille niiden koulutustarpeita koskevaa neuvontaa ⁽⁶⁾.

4.6.5 Kun otetaan huomioon, että työnantajat arvostavat nuorisojärjestöihin kuulumista palkatessaan töihin nuoria, joilla on vain vähän tai ei ollenkaan työkokemusta, tätä nuorisojärjestöihin kuulumista pitäisi tukea yhtenä mahdollisuuksista, joilla nuoria autetaan siirtymään koulusta työelämään ⁽⁷⁾.

4.6.6 Lisäksi kaikkia, jotka ovat kiinnostuneita hankkimaan validoinnin, pitäisi ohjata ja opastaa paremmin, jotta he pystyvät esittämään paremmin näyttöä epävirallisen koulutuksen ja arkioppimisen keinoin hankkimistaan taidoista ja osaamisesta työnhakuvaiheessa ja ymmärtävät paremmin, kuinka näitä taitoja voi soveltaa työympäristössä ja miten ne voivat auttaa heitä erityisissä kyseiseen työhön liittyvissä tehtävissä. Tähän prosessiin voivat osallistua panoksellaan ammatinvalinnanohjauspalvelut, koulujen ja korkeakoulujen opintojenohjaajat, nuorisosektori, työvoimatoimistot, työnantajat ja kansainväliset organisaatiot. Tässä yhteydessä nuoria voisi auttaa myös antamalla heille tietoa ja hyödyllisiä neuvoja.

4.7 Validointi vapaaehtoisectorilla

4.7.1 Suosituksissaan neuvosto korostaa, että on tärkeää saada vapaaehtoisectori aktiivisesti mukaan validointijärjestelyihin. Nuorisojärjestöjen ja kansalaisjärjestöjen olisi edistettävä ja helpotettava työssä tai vapaaehtoistoiminnassa hankittujen oppimistulosten kartoittamista ja dokumentointia käyttäen avoimuuden takaamiseksi asiaankuuluvia validointivälineitä, esimerkiksi Europass-kehysten ja Youthpass-todistuksen yhteydessä kehitettyjä.

4.7.2 Kansalaisten olisi oltava tietoisempia siitä arvostuksesta, jota työnantajat antavat epävirallisen tai arkioppimisen, esimerkiksi vapaaehtoistoiminnan, avulla hankituille taidoille ja osaamiselle. Tämä koskee erityisesti vaatimattomammin koulutettuja henkilöitä, jotka usein ovat tietämättömiä tämällyppisen toiminnan arvosta työnantajien näkökulmasta ja joilla on vähemmän koulutusta tällaisten taitojen esittämiseen.

4.7.3 Kun nuorisotyöttömyys on korkea, on tarkoituksenmukaista lisätä julkisille ja yksityisille työnvälitystoimistoille, vapaaehtoisjärjestöille (etenkin nuorisojärjestöille) ja työnantajille tarjottavia yhteistyömahdollisuuksia. Näin voidaan tehdä vapaaehtoisjärjestöissä tapahtuvaa epävirallista oppimista näkyvämmäksi ja lisätä tietoisuutta sen merkityksestä ja arvosta sekä lujittaa keskinäistä luottamusta.

4.7.4 On tuettava vapaaehtoisjärjestöjen arviointi- ja koulutussuunnitelmien laatimista, sillä ne ovat yhteydessä siihen, että taitojen kehittämisestä ilmoitetaan herkemmin. Tässä yhteydessä on myös tärkeää muistaa se, että vapaaehtoisjärjestöjen toiminta ja siten myös ne vertailuarvot, joita ne käyttävät tässä toiminnassa hankittujen taitojen arviointiin, vaihtelevat suuresti. Tätä silmällä pitäen olisi kannustettava vapaaehtoisectorin terminologian ja arviointimenetelmien yhdenmukaistamista edelleen. Vertailuarvojen yhtenäistäminen saattaisi esimerkiksi saada nykyistä useammat vapaaehtoistyöntekijät paremmin tietoisiksi taidoista, joita he hankkivat osallistumalla vapaaehtoisiin yhteiskunnallisiin palveluihin.

4.8 Validoinnin välineet

4.8.1 Neuvoston suosituksessa suositetaan yhteisiä eurooppalaisia validointivälineitä, kuten Europass-järjestelmää ja Youthpass-todistusta, avoimuuden takaamiseksi. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että validointijärjestelmien ja virallisessa koulutusjärjestelmässä sovellettavien opintosuoritusjärjestelmien, esimerkiksi ECTS:n ja ECVET:n, välillä on yhteisvaikutuksia.

⁽⁶⁾ Työssä oppiminen. Menestystarinoita työpaikalla oppimisesta Euroopassa, s. 59, Cedefop 2011.

⁽⁷⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

4.8.2 Kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin osallistumalla hankitut taidot ja osaaminen ovat myös arvokkaita työmarkkinoilla, mutta usein niitä ei ole dokumentoitu tai tuoda riittävän näkyvästi esille. Tästä syystä on edistettävä sellaisten itsearviointivälineiden kehittämistä ja käyttöä, joiden avulla ihmiset voivat kartoittaa ja kuvailla kansalaisyhteiskunnan organisaatioissa saatuihin kokemuksiin pohjautuvan oppimisen tuloksia. Esimerkiksi henkilökohtaisen ”osaamissalkun” luominen saattaisi luoda lisäarvoa, joka auttaa ihmisiä heidän jatko-opiskelu- ja urapyrkimyksissään.

4.8.3 Todistukset ja salkut ovat tärkeä tekijä epävirallisen ja arkioppimisen avulla hankitun osaamisen ja pätevyyden validoinnissa. Epäviralliseen ja arkioppimiseen perustuvan koulutuksen järjestäjien olisi pyrittävä antamaan todistuksia tai asiakirjoja, joissa kuvaillaan tarkasti niiden järjestämään koulutukseen osallistumisen luonne ja tulokset, ja saatava ihmiset tietoisiksi tällaisen toiminnan arvosta. Kyse on ennen muuta tällaisten asiakirjojen valistuksellisesta arvosta (ne lisäävät kansalaisten tietoisuutta heidän kansalaisyhteiskunnan organisaatioissa hankkimistaan taidoista ja osaamisesta sekä siitä, miten he pystyvät hyödyntämään näitä taitoja etsiessään työtä tai harjoittaessaan jatko-opintoja), pikemmin kuin niiden arvosta todistuksena opintosuorituksesta.

4.8.4 ETSK on jo ilmaissut tukevansa eurooppalaisen osaamispassin ja sittemmin Europass Experience -passin kehittämistä. Komitea onkin pettynyt siihen, että Euroopan komissio on keskeyttänyt Europass Experience -passin valmistelun.

Bryssel 16. syyskuuta 2015

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansallisten kaksiosaisien ammattikoulutusjärjestelmien tulosten parantaminen”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/10)

Esittelijä: Dorthé ANDERSEN

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. helmikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Kansallisten kaksiosaisien ammattikoulutusjärjestelmien tulosten parantaminen”

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 1. syyskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 206 ääntä puolesta ja 1 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Talouskriisi on monissa jäsenvaltioissa koetellut Euroopan nuoria kovalla kädellä ja synnyttänyt valtavia inhimillisiä, sosiaalisia ja taloudellisia kustannuksia. Korkeampi nuorisotyöttömyys ei kuitenkaan ole mitään uutta, ja se viittaa tiettyihin rakenteellisiin ongelmiin, jotka vaikeuttavat siirtymistä koulutuksesta työelämään.

1.2 Kaksiosaiseen eli harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistelevään koulutusmalliin perustuvat, toimivat ammatillisen koulutuksen järjestelmät parantavat osaltaan nuorten työllisyyttä ja voivat helpottaa nuorten miesten ja naisten – myös nuorten, joilla on muita huonommat lähtökohdat – siirtymistä koulutuksesta työelämään.

1.3 ETSK korostaa, ettei ole olemassa ”yhtä ainoaa parasta” kaksiosaisen ammattikoulutuksen mallia. Tavoitteena on edistää toimivaa ja korkeatasoista kaksiosaista ammattikoulutusta.

1.4 EU-taso:

1.4.1 ETSK katsoo, että tarvitaan eurooppalaista laadunarviointivälinettä, jonka avulla dokumentoidaan edistystä ja myös jäsenvaltioiden toteuttamien uudistusten vaikutuksia, jotta voidaan parantaa ammatillisen koulutuksen ja kaksiosaisien ammattikoulutusjärjestelmien tuloksia.

1.4.2 ETSK suosittelee, että komissio kehittää yhdessä asiaankuuluvien kumppanien kanssa välineitä, joiden avulla voidaan seurata ja kerätä tietoja, arvioida sitä, mikä toimii eri jäsenvaltioissa, sekä tunnistaa toimivien kaksiosaisien ammattikoulutusjärjestelmien keskeiset tekijät. Tarkoituksena on mitata ja arvioida, mikä toimii, varmistaa ammattikoulutusjärjestelmien laadukkuus ja osoittaa harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistelevän ammattikoulutuksen ja työllisyyden välinen yhteys.

1.4.3 Korkealaatuiset ja työmarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukaiset ammatilliset taidot ja pätevyudet muodostavat myös tulevaisuudessa keskeisen osan työmarkkinoiden ja Euroopan kilpailukykyä. ETSK ehdottaa sen vuoksi, että ammatilliselle ja kaksiosaiselle koulutukselle asetetaan EU:n tasolla tavoite, joka voi auttaa parantamaan nuorten työllisyydemahdollisuuksia. Tavoite voisi sisältyä tarkistettuun Eurooppa 2020 -strategiaan, ja ETSK pyytää sen vuoksi komissiota tutkimaan tätä mahdollisuutta.

1.4.4 ETSK katsoo, että ammatillista koulutusta koskeva EU-tason tavoite ja tietojen keruu voivat ohjata jäsenvaltioita tavoitteessa parantaa koulutustasoa ja varmistaa, että nuoret saavat koulutusjärjestelmästä myönteisen kokemuksen ja että heillä on koulutuksen päättyessä työmarkkinoilla tarvittavat taidot.

1.5 Jäsenvaltiot ja työmarkkinaosapuolet:

1.5.1 ETSK suosittelee, että jäsenvaltiot, joissa ei ole toimivia kaksiosaisia ammattikoulutusjärjestelmiä, tutkivat, mitä kustannuksia tällaisten järjestelmien kehittämiseen liittyy ja minkälaista hyötyä se toisaalta tuottaisi yritysten kilpailukykyä ja nuorten työllistymismahdollisuuksia ajatellen.

1.5.2 ETSK korostaa koulujen, koulutuskeskusten, ammattijärjestöjen ja elinkeinoelämän välisten kumppanuuksien merkitystä. Työmarkkinaosapuolilla on ratkaiseva rooli toimivien kaksiosaisen ammatillisten koulutusjärjestelmien kaikissa vaiheissa (suunnittelu, täytäntöönpano, seuranta, arviointi jne.). Sosiaalisen vuoropuhelun vahvistaminen ja tehokkaampi hyödyntäminen kaikilla tasoilla voi olla tehokas väline, jolla parannetaan harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistävän koulutuksen laatua ja houkuttavuutta.

1.5.3 ETSK kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön ammatillisessa koulutuksessa toimivien opettajien, ohjaajien ja kouluttajien jatkokoulutusjärjestelmiä tai arvioimaan ammatillista kehitystä säännöllisesti. Tämä koskee etenkin yritysten sisäisiä kouluttajia, sillä heidän merkityksensä ammattikoulutusjärjestelmien tulosten parantamisessa on keskeinen.

1.5.4 ETSK korostaa työnantajien merkitystä ja uskoo, että työnantajat – pk-yritykset mukaan luettuina – tulevat entistä aktiivisemmin mukaan oppisopimusjärjestelmiin sitten kun järjestelmät aidosti vastaavat niiden tarpeita ja kun kouluihin on hyvät yhteydet. Tulevina vuosina olisi keskityttävä sellaisten kaksiosaisen koulutusjärjestelmien käyttöönottoon, joihin työnantajilla on mahdollisuus osallistua kustannustehokkaasti ja joihin ne voivat sitoutua entistä vahvemmin.

1.5.5 ETSK suosittelee, että eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet jatkavat työtään tällä alalla osana itsenäisiä työhjelmiaan.

2. Johdanto – nykytilanne Euroopassa

2.1 Euroopan talouskriisi on koetellut nuoria kovalla kädellä. Ikäryhmään 15–24 kuuluvista nuorista 4,5 miljoonaa on työttöminä⁽¹⁾. Tosin eräissä EU-maissa korkea nuorisotyöttömyys ei ole millään tavalla uusi ongelma, se on vain kärjistynyt kriisiin myötä. Nuorten työttömyysaste on EU:ssa 20,9 % eli yli kaksinkertainen verrattuna aikuisten työttömyysasteeseen, joka on 9,8 %. Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella (NEET – not in education, employment or training) on noin 7 miljoonaa nuorta eurooppalaista⁽²⁾. Talouden lyhyen aikavälin näkymien ollessa melko heikot nuorisotyöttömyys on eräissä jäsenvaltioissa kasvanut hälyttävän korkeaksi synnyttäen valtavia inhimillisiä, sosiaalisia ja taloudellisia kustannuksia.

2.2 Työttömyys oli nuorten keskuudessa aikuisväestöä korkeammalla myös ennen kriisiä. Tämä viittaa rakenteelliseen ongelmaan tiiviimpien yhteyksien luomisessa koulutusjärjestelmien ja työmarkkinoiden välillä. Toinen tähän viittaava näkökohta on, että monissa maissa on paljon nuorisotyöttömyyttä mutta samanaikaisesti työnantajien on vaikeaa löytää työntekijöitä, joilla on oikeanlaista osaamista.

2.3 Tilanne edellyttää uudenlaista lähestymistapaa, jossa työllisyyden ja kasvun perustaa vahvistetaan, jotta voidaan kehittää korkealaatuisia ja työmarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukaisia ammatillisia taitoja ja pätevyyyksiä sekä toimivat työmarkkinat.

2.4 EU:n jäsenvaltioiden välillä esiintyy kuitenkin huomattavia eroja siinä, minkälaisia kokemuksia niillä on nuorten saattamisesta työmarkkinoille.

⁽¹⁾ Eurostat, maaliskuu 2015, "Facts and figures youth unemployment".

⁽²⁾ Eurostat [tesem150], 2014.

2.5 Monissa maissa ammatillisen koulutuksen saaneet muodostavat työntekijöiden enemmistön yksityissektorilla, mutta heillä on merkittävä rooli myös osissa julkista sektoria. Nykyään noin puolet keskiasteen koulutuksessa olevista opiskelijoista koko Euroopassa seuraa ammatillista koulutusohjelmaa ja noin neljännes heistä seuraa koulu- ja työpohjaisen oppimisen yhdistävää koulutusta⁽³⁾. Keskeisimmän haasteen muodostaa kuitenkin ammatillisen koulutuksen houkuttavuuden lisääminen sen laatua ja tarkoituksenmukaisuutta parantamalla.

2.6 ETSK on monissa lausunnoissaan⁽⁴⁾ korostanut, että on tärkeää luoda nuorille suotuisat olosuhteet edistämällä mahdollisuuksia suorittaa erilaisia kaksiosaisen ammattikoulutuksen muotoja osana laadukasta ammatillista koulutusta, jotta helpotetaan siirtymistä koulutuksesta työelämään.

2.7 ETSK katsoo, että on tärkeää pitää prosessi vauhdissa ja varmistaa, että yksittäiset jäsenvaltiot yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa mukauttavat ammatillisen koulutuksen järjestelmiään sisällyttämällä niihin teorian ja käytännön yhdistäviä elementtejä.

3. Määritelmien ymmärtäminen – kaksiosaisen koulutuksen järjestelmät Euroopassa

3.1 Käsillä olevassa lausunnossa keskistytään tarkastelemaan kaksiosaisen ammattikoulutuksen järjestelmiä. Kaksiosainen ammattikoulutus on yläkäsite, joka kattaa erilaisia kansallisia toimintamalleja. Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskukseen Cedefopin mukaan sillä tarkoitetaan koulutusta, jossa koulussa tai koulutuskeskuksessa suoritettaviin jaksoihin yhdistetään työpaikalla suoritettavia jaksoja. Kaksiosaisuus viittaa oppimisväyliin (koulut tai ammatillista koulutusta tarjoavat tahot ja kouluttavat yritykset, jotka jakavat vastuun teoreettisen ja käytännön koulutuksen tarjoamisesta), sekä siihen, että mukana on kahdenlaisia toimijoita (julkisia ja yksityisiä).

3.2 Kaikissa jäsenvaltioissa on järjestelmiä, joihin sisältyy myös työntekoon perustuva oppiminen, mutta niiden laatu, tulokset ja mittakaavat vaihtelevat⁽⁵⁾. Eroavuuksia esiintyy esimerkiksi siinä, miten paljon aikaa vietetään työpaikalla, onko oppijan ja työnantajan välillä olemassa sopimus, maksetaanko oppijalle palkkaa ja mikä on työmarkkinaosapuolten rooli.

3.3 Ei ole olemassa yhtä ainoaa tai ”parasta” toimintamallia, ja kaksiosaisen järjestelmän kehittäminen riippuu useista taloudellisista ja sosiaalisista tilanteista.

3.4 Nykyisin käytössä on kolme pääasiallista ammatillisen koulutuksen väylää:

- Oppisopimuskoulutus, jossa yhdistetään vuorotellen yrityksessä tapahtuvaa harjoittelua ja koulussa tapahtuvaa opiskelua ja joka johtaa kansallisesti tunnustettuun ammatilliseen perustutkintotodistukseen. Yleensä työnantajan ja oppisopimusoppilaan välillä on sopimussuhde ja oppilaille maksetaan palkkaa (esimerkiksi Itävallassa, Tanskassa ja Saksassa).
- Kouluperusteinen ammatillinen koulutus, johon sisältyy koulutusta työpaikalla. Tässä mallissa ammatillisen koulutuksen ohjelmiin sisältyy joko pakollisena tai valinnaisena osana lyhyitä koulutusjaksoja työpaikalla (esim. työharjoittelu), ja se johtaa viralliseen pätevyYTEEN.
- Kouluperusteiset ohjelmat.

3.5 Keskeisinä tekijöinä ovat tiivis yhteys työpaikkaan sekä opiskelijan, teoreettisen perustan ja työpaikalla tapahtuvan käytännön oppimisen ja kehittymisen välillä syntyvät yhteisvaikutukset.

⁽³⁾ Euroopan komissio, ”Education and Training report”, marraskuu 2014.

⁽⁴⁾ Esimerkiksi:

- ETSK:n lausunto aiheesta ”Korkea-asteen ammatillisen koulutuksen vetovoiman parantaminen” (EUVL C 68, 6.3.2012, s. 1).
- ETSK:n lausunto aiheesta ”Harjoittelun laatuvaatimukset” (EUVL C 214, 8.7.2014, s. 36).
- ETSK:n lausunto aiheesta ”Nuorten työllistettävyys – Koulutuksen mukauttaminen elinkeinoelämän tarpeisiin tiukan säästöpolitiikan vallitessa” (EUVL C 311, 12.9.2014, s. 7).
- ETSK:n lausunto aiheesta ”Nuorten työllistämiseen tähtäävät toimenpiteet – parhaita käytäntöjä” (EUVL C 424, 26.11.2014, s. 1).

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin tutkimus ”Dual education: a bridge over troubled waters”, kesäkuu 2014.

4. EU-politiikan taustaa

4.1 Kesäkuun 27.–28 päivänä 2013 kokoontunut Eurooppa-neuvosto ⁽⁶⁾ sopi uudesta strategiasta nuorisotyöttömyyden torjumiseksi, johon sisältyy tavoite edistää ”korkeatasoista oppisopimuskoulutusta ja työpaikalla tapahtuvaa oppimista”. 22 jäsenvaltiota on saanut maakohtaiset suositukset, joissa niitä kehoitetaan mukauttamaan ammatillisen koulutuksen järjestelmiään panostamalla entistä enemmän työssä tapahtuvaan koulutukseen ja laadukkaaseen oppisopimuskoulutuksen tarjoamiseen nuorille.

4.2 EU:n tasolla on toteutettu useita toimia. On muun muassa otettu käyttöön nuorisotakuu, Euroopan sosiaalirahastosta on osoitettu varoja oppisopimuskoulutuksen – kaksiosainen ammattikoulutus mukaan luettuna – kehittämiseen jäsenvaltioissa ja on perustettu eurooppalainen oppisopimusuhteenliittymä.

4.3 Kesäkuussa 2013 julkaisemissaan nuorisotyöllisyyden toimintapuitteissa ⁽⁷⁾ eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet korostivat lisäksi työssäoppimisen mallien, kuten kaksiosaisen koulutusjärjestelmien, arvoa.

4.4 Neuvoston puheenjohtajavaltio Latvia on Bruggen julkilausuman tarkistuksen yhteydessä ilmaissut tukensa viidelle tavoitteelle. Ensimmäinen näistä tavoitteista on työpaikalla tapahtuvan oppimisen edistäminen kiinnittäen erityistä huomiota oppisopimustyyppiseen koulutukseen ⁽⁸⁾.

5. Kaksiosainen ammattikoulutus sillanrakentajana kohti työelämää

5.1 Esimerkiksi Cedefopin ja Euroopan komission tutkimukset näyttävät osoittavan, että harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistelevän koulutusmallin ja nuorten työllisyyden välillä on positiivinen yhteys ⁽⁹⁾.

5.2 Kokemukset ja luvut puhuvat selvää kieltä. Maat, joissa on harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistelevään koulutusmalliin perustuvia tarkoituksenmukaisia ja houkuttelevia ammatillisen koulutuksen järjestelmiä, onnistuvat muita paremmin saattamaan nuoret työmarkkinoille. Eräät maat, kuten Itävalta, tarjoavat myös hyviä esimerkkejä ammattikoulutusmahdollisuuksista muita heikommassa asemassa oleville nuorille, kuten työssä avustaminen tai oppisopimusooppilaiden turvaverkko.

5.3 Toimiva kaksiosainen ammattikoulutusjärjestelmä tarjoaa nuorille ensimmäisen työkokemuksen ja tekee heistä näin ollen kiinnostavampia yritysten ja tulevien työnantajien näkökulmasta. Saksassa yli kaksi kolmasosaa oppisopimuskoulutuksessa olevista jää töihin samalle työnantajalle oppisopimuskoulutuksen suorittuttuaan ⁽¹⁰⁾. Tanskassa luvut ⁽¹¹⁾ osoittavat, että ammatillisen koulutuksen suorittaneet kuuluvat niihin, jotka löytävät nopeimmin uuden työpaikan, jos heidät irtisanotaan, ja että hyvin monet perustavat oman yrityksen.

5.4 Monet nuoret ja heidän vanhempansa eivät kuitenkaan pidä ammatillista koulutusta ja oppisopimuskoulutusta yhtä houkuttelevana kuin akateemista koulutusta, tai näiden koulutusmuotojen katsotaan johtavan vain perinteiseen teollisuustyöhön. Huomaamatta jää ns. kilpailukykyinen osaaminen, jota voi hankkia kaksiosaisen ammattikoulutusjärjestelmän kautta ja jonka ansiosta nuorilla on uravaihtoehtona lisäksi myös kilpailukykyistä osaamista, jota voidaan kehittää edelleen.

5.5 EU:n tasolla asetetun, ammatillisessa ja kaksiosaisessa koulutuksessa olevien opiskelijoiden osuutta koskevan tavoitteen tulisi sisältyä tarkistettuun Eurooppa 2020 -strategiaan. Näin voitaisiin saada enemmän huomiota kaksiosaisen koulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen vahvalle kyvyille parantaa työllistävyyttä ja osallisuutta.

5.6 Tällainen tavoite on asetettava korkealle, sillä sen on osoitettu vaikuttavan positiivisesti työllisyyteen. Siinä on myös otettava huomioon työmarkkinoiden tulevaisuuden vaatimukset pätevistä työvoimasta, jolla on keskitason ammattitaito.

⁽⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-EXT-1/fi/pdf>

⁽⁷⁾ https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment_1.pdf

⁽⁸⁾ Puheenjohtajavaltion päätelmät, Riika, 22. kesäkuuta 2015.

⁽⁹⁾ Esimerkiksi: Cedefopin tutkimus ”From education to working life – Labour market outcomes of vocational education and training in Europe” (2013), Euroopan komission tutkimus ”Education and training Monitor 2014” ja OECD:n raportti ”Reviews of Vocational Education and Training – Learning for Jobs” (2010).

⁽¹⁰⁾ Germany Trade & Invest, DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag), Saksan liittovaltion opetus- ja tutkimusministeriö, IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), Saksan liittovaltion tilastokeskus 2013.

⁽¹¹⁾ <http://www.da.dk/bilag/AMR09%2CArbejdsmarkedsrapport%202009.pdf>

5.7 Imagon ja houkuttavuuden parantamiseksi tarvitaan koulujen, koulutuskeskusten ja yritysten, työmarkkinaosa-puolten ja poliitikkojen yhteisiä toimia. Ammatillisten oppilaitosten ja koulutuskeskusten on pystyttävä mukautumaan paremmin työmarkkinoiden muuttuviin tarpeisiin ja muuttuvaan talouteen. Ammattitaitokilpailujen ja roolimallien tukemista voitaisiin hyödyntää taitojen tai koulujen esittelemiseksi sekä nuorten miesten ja naisten innostamiseksi. Jatkomahdollisuuksien avaaminen korkea-asteen koulutuksessa, jotta opiskelijat ja vanhemmat eivät näkisi oppisopimus-koulutusta umpikujana, tai EU:n sisäisten liikkuvuusohjelmien, kuten Erasmus+-ohjelman, tukeminen, voisivat lisätä kyseisten järjestelmien houkuttavuutta.

5.8 Varhain tarjottava asianmukainen ammatinvalinnanohjaus ja neuvontapalvelut ovat keskeisiä pyrittäessä parantamaan kaksiosaisen koulutuksen järjestelmien ymmärtämistä ja imagoa.

5.9 Myös opettajat voivat osaltaan lisätä kyseisten järjestelmien houkuttavuutta, ja he vaikuttavat suoraan siihen, miten nuoret suhtautuvat ammatilliseen koulutukseen. Myös opettajan työ ammatillisessa koulutuksessa on voitava nähdä kiinnostavana uravaihtoehtona. Yksi keino on varmistaa, että ammattiopettajien ammatillisia ja pedagogisia taitoja pidetään jatkuvasti yllä parantamalla koulujen ja yritysten välistä yhteistyötä, jotta opettajat pysyvät ajan tasalla yritysten vaatimuksista, ajankäytöstä, uudesta teknologiasta jne.

5.10 Kaksiosaisessa järjestelmässä yrityksessä tutorina tai kouluttajana toimivan, pätevän ja motivoituneen henkilökunnan jäsenen läsnäolon tulisi olla perusluonteinen laadunvarmistusta koskeva vaatimus. On kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota yrityksen sisäisten kouluttajien vastuuseen. Entistä selvempi ja yksityiskohtaisempi saavutettavien taitojen kuvaus voi parantaa työssäoppimisen laatua.

6. Ammatillisten koulutus- ja harjoittelujärjestelmien sekä toimintalinjojen jatkuva näyttöön pohjautuva seuranta ja arviointi

6.1 On tehty jo useita tutkimuksia, jotka osoittavat, että esimerkiksi Saksan, Sveitsin ja Itävallan kaksiosaiset ammatillisen koulutuksen järjestelmät toimivat hyvin, sillä ne tarjoavat nuorille asianmukaisen koulutuksen ja hyvät mahdollisuudet siirtyä työelämään. Ei kuitenkaan ole olemassa ”yhtä ainoa parasta mallia” vaan tarkoituksena on tunnistaa onnistuneita järjestelmiä ja käytänteitä.

6.2 Avoimemman tiedon saaminen syistä, sisällöstä ja tuloksista voisi auttaa tunnistamaan keskeiset tekijät, jotka ovat tunnusomaisia toimiville kaksiosaisille ammatillisen koulutuksen järjestelmille. Koska useimmat jäsenvaltiot ja Cedefop keräävät tietoa ammatillisen koulutuksen suorittaneiden työllistettävyydestä, kyseisiä tietoja voitaisiin hyödyntää aiempaa enemmän järjestelmien – myös kaksiosaisen järjestelmien – parantamiseksi.

6.3 Esimerkiksi ”työssäoppimisen” osuutta voitaisiin käyttää yhtenä EU:n työllistyvyysvertailun muuttujana. Kaksi-osaisten ammattikoulutusmallien eurooppalainen vertailu voisi osoittaa kyseisten mallien ja nuorten työllistymisen välisen yhteyden. Tiedot tällaista vertailuarviointia varten voitaisiin kerätä vuosittain työvoimatutkimuksen kautta.

6.4 Eurostat (Eurobarometri) voisi yhteistyössä Cedefopin kanssa toteuttaa järjestelmällisen tutkimuksen nuorista, jotka suorittavat ammatillisen koulutuksen ja harjoittelun ja joilla on taidot, joille on kysyntää. Tutkimuksessa voitaisiin myös selvittää, miten kaksiosainen koulutus on auttanut näitä nuoria saamaan kyseiset taidot.

6.5 Voisi olla hyödyllistä kerätä vertailukelpoisia maakohtaisia tietoja, joiden pohjalta voitaisiin arvioida, miten Euroopassa sovellettavia erilaisia kaksiosaisia ammattikoulutusjärjestelmiä on otettu käyttöön eri maissa ja minkälaisia tuloksia ne ovat tuottaneet. Cedefop, Eurostat ja komissio keräävät jo tietoja osana eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisia puitteita (ET 2020) ja Kööpenhaminan strategiaa, mutta EU tarvitsee yhtenäisen välineen, joka mittaa useissa jäsenvaltioissa parhaillaan toteutettavien, kansallisten ammattikoulutusjärjestelmien tulosten ja laadun parantamiseen tähtäävien uudistusten edistymistä ja vaikutuksia.

ETSK ehdottaa, että tällaisella laadunmittausvälineellä tarkasteltaisiin ainakin seuraavia poliittisia kysymyksiä:

— Millä tavoin ja miksi harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistelevä ammattikoulutusmalli parantaa työllisyyttä?

- Vähentääkö harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistelevä ammattikoulutusmalli kitkaa työmarkkinoilla esimerkiksi lyhyempien työttömyysjaksojen tai ammattitaitoisen työvoiman ja työpaikkojen paremman kohtaamisen muodossa?
- Miten harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistelevä koulutusmalli voi lisätä liikkuvuutta eri sektoreiden sisällä ja myös niiden välillä?

6.6 Aikaperusteisista, suhteellisen yksinkertaisista muuttujista koostuvaa yhdistelmää voitaisiin käyttää lähtökohtana tarkemmin laatua mittaaville analyyseille, ja samalla sen avulla voitaisiin seurata, miten ammattikoulutusjärjestelmien mukauttaminen kaksiosaisen koulutuksen periaatteisiin ja hyötyihin edistyy kussakin valtiossa. Tällainen tietoa tukeva myös eurooppalaisen oppisopimusyhteistyön toimintaa sekä ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaisen viitekehysten (EQAVET) parissa tehtävää työtä.

7. Kansallisten kaksiosaisen ammattikoulutusjärjestelmien tulosten parantaminen ja yritysten mukaan saaminen

7.1 Monia haasteita, jotka liittyvät esimerkiksi koulutuksen laatuun ja sen tarkoituksenmukaisuuteen yritysten kannalta, ei edelleenkään oteta vakavasti.

7.2 Oppisopimuksilla on tärkeä rooli vastattaessa yritysten osaamistarpeisiin, ja samalla ne auttavat nuoria pääsemään työmarkkinoille. Oppisopimukset tarjoavat työnantajille lukuisia etuja, joihin lukeutuvat mm. osaamisen ja tarpeiden parempi kohtaaminen yrityksessä tapahtuvan koulutuksen ansiosta sekä uusi tietämys ja uudet näkökulmat. Täysipainoiseen oppisopimuskoulutukseen liittyy tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia kaikille osapuolille.

7.3 Yritysten tulee nähdä tämä investointina tulevaisuuden pätevään henkilöstöön ja ottaa vastuu nuoren tosiasiallisesta kouluttamisesta. Jotta yritykset – pk-yritykset mukaan luettuina – näkisivät oppisopimuskoulutuksen investointina, on kuitenkin huolehdittava siitä, että ne sitoutuvat voimakkaammin järjestelmiin ja opintojen suunnitteluun.

7.4 Jotkut työnantajat pelkäävät, että oppisopimuskoulutettavan kouluttamisesta aiheutuvat kustannukset ylittävät siitä saatavan hyödyn, mutta tällainen ajattelutapa on kyseenalaistettava. Sveitsissä toteutettu kustannus-hyötyanalyysi osoittaa, että oppisopimuskoulutettavan tuottava panos ylittää koulutuskustannukset (koulutettavan palkka mukaan luettuna) yli 6 000 eurolla koulutettavaa kohti⁽¹²⁾. Myös BusinessEurope tekee parhaillaan tutkimusta oppisopimuskoulutuksen kustannuksista ja hyödyistä.

7.5 Eräissä maissa on perustettu vastuunjakorahastoja, joihin yritykset maksavat tietyn summan kompensationsa koulussa vietetystä ajasta tai matkakuluista (Tanskassa tästä käytetään nimitystä ”työnantajien koulutusavustus”, arbejdsdivnes uddannelsesbidrag), ja esimerkiksi Itävallassa yritykset saavat palkkion niiden kouluttamista oppisopimusoppilasta, jotka saavat hyvän arvion. Itävallassa (Vorarlbergissa) on käytössä vastuunjakomalli, jossa yritys maksaa 0,2 promillea oppisopimusoppilaan palkasta koulutusrahastoon. Kun koulutusta on jatkunut puolitoista vuotta, sitä arvioidaan, ja yritykset, jotka tarjoavat laadukasta oppisopimuskoulutusta, saavat korvauksen palkkion muodossa.

7.6 Kustannus-hyötyanalyysien tulokset saattavat kuitenkin olla erilaisia eri sektoreilla ja erilaisissa ammattikoulutusjärjestelmissä. Sen vuoksi on tärkeää, että kansallisia ammattikoulutusjärjestelmiä arvioidaan jatkuvasti ja tarvittaessa muokataan siten, että varmistetaan niiden osaltaan vahvistavan eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Jäsenvaltioiden apuna tässä voivat olla myös entistä vertailukelpoisemmat laatua mittaavat arviointivälineet.

7.7 Yhtä tärkeää on oppisopimuskoulutusten ja kaksiosaisen ammattikoulutusjärjestelmien asianmukainen laadunvarmistus ja -arviointi, työolot mukaan luettuina. Tähän voivat osallistua myös työmarkkinaosapuolet. Ennen kaikkea työmarkkinaosapuolet on kutsuttava mukaan kaksiosaista koulutusta koskevien kansallisten säännösten suunnitteluun, ja ne voivat lisäksi hyödyntää soveltuvia työehtosopimusneuvotteluiden perinteitä auttaakseen varmistamaan oppisopimuskoulutusten ja muiden työpohjaisten järjestelmien laadunvarmistuksen. Ammattijärjestöillä ja niiden edustajilla voi myös olla suurempi rooli nuorten kouluttamisessa ja heidän hyvinvoinnistaan huolehtimisessa yritysten sisällä.

Bryssel 16. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽¹²⁾ EENEE Policy Brief 3/2012, marraskuu 2012, ”Apprenticeship Training Can Be Profitable for Firms and Apprentices Alike”, Stefan C. Wolter, Bernin yliopisto.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Korruption torjuminen EU:ssa: yritysten ja kansalaisyhteiskunnan huolenaiheisiin vastaaminen”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/11)

Esittelijä: Filip HAMRO-DROTZ

Toinen esittelijä: Pierre GENDRE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 16. lokakuuta 2014 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Korruption torjuminen EU:ssa: yritysten ja kansalaisyhteiskunnan huolenaiheisiin vastaaminen

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI) antoi lausuntonsa 15. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 184 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Suositukset

1.1 EU:n olisi viipymättä kehitettävä **yhtenäinen ja kattava viisivuotinen korruptiontorjuntastrategia ja sitä tukeva toimintasuunnitelma, jotka** Euroopan komission ja Eurooppa-neuvoston **puheenjohtajat** ja Euroopan parlamentin **puhemies hyväksyisivät**. EU:n puheenjohtajavaltioiden ja toimielinten olisi **sitouduttava ohjelmissaan selkeisiin korruptiontorjuntatavoitteisiin**, ja samoin olisi tehtävä toimielinten välisessä yhteistyössä. Niillä olisi oltava tulevaisuuteen suuntaava ohjelma, ja niiden olisi keskityttävä monialaisiin korruptiontorjuntakysymyksiin EU:ssa ja EU:n ulkosuhteissa, jäsenvaltioille annettavan tuen lisäämiseen ja valtioiden välisen yhteistyön tiivistämiseen, toimielinten integriteetin parantamiseen ja EU:n taloudellisten etujen suojeluun. **Avoimuuden edistämisen ja korruption ehkäisemisen** olisi oltava keskeisiä tavoitteita kaikessa EU:n politiikassa, ja strategiassa olisi otettava huomioon tässä lausunnossa esitetyt suositukset.

1.1.1 **Ensisijaisena painopisteenä olisi oltava jäsenvaltioiden tukeminen niiden pyrkimyksissä** nykyisten jäsenvaltiokohtaisten, eurooppalaisten ja kansainvälisten välineiden **täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan**.

1.1.2 **Strategian edistymistä olisi tarkasteltava** EU-ohjausjakson yhteydessä komission korruptiontorjuntakertomukset ja säännölliset tutkimukset huomioiden. Korruption yleisyyteen olisi niin ikään kiinnitettävä huomiota, kun EU seuraa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista jäsenvaltioissa, ja sitä olisi erityisesti tarkasteltava jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa sovittujen taloudellisten tukiohjelmien ehtoihin liittyvänä tekijänä.

1.2 **Tiivimmän ja osallistavan valtioiden välisen korruptiontorjuntayhteistyön** olisi oltava strategian keskeinen käsite:

1.2.1 Euroopan komission ja EU:n jäsenvaltioiden tulisi **tiivistää valtioiden välistä yhteistyötä korruption torjunnan alalla** EU:n uudistetun, vuosia 2015–2020 koskevan sisäisen turvallisuuden strategian yhteydessä (COM (2015) 185 final), **tehostaa koordinointia** asiasta vastaavien elinten (OLAF, Eurojust, Europol, Euroopan oikeusasiamies ja tilintarkastustuomioistuin) välillä ja **varmistaa** asiasta vastaavista jäsenvaltioiden virastoista muodostetun Euroopan korruptiontorjuntaverkoston **tehokas hallinnointi**. Niiden tulisi **lisätä parhaiden käytänteiden vaihtoa ja tehostaa koordinointia ja yhteistyötä kansallisten syyttäväviranomaisten kesken** rajat ylittävissä rikostapauksissa, esimerkiksi kun on kyse rikoksella hankitun omaisuuden takaisinperinnästä ja palauttamisesta.

1.2.2 Eurooppa-neuvostolla on **keskeinen johtava rooli**, ja se voi edistää korruption torjuntaa

— käynnistämällä ohjelmia **tietoisuuden ja valistuksen lisäämiseksi jäsenvaltioissa rehellisyyden arvosta yhteiskunnassa ja taloudessa**: politiikassa, oikeuslaitoksessa ja julkishallinnossa esiintyvän korruption luonne ja laajuus, korruption rooli tiedotusvälineiden vapauden tukahduttamisessa, järjestäytyneen rikollisuuden leviäminen ja kilpailukyyn heikkeneminen. Lisäksi olisi käynnistettävä perusteellinen keskustelu demokraattisen hallintotavan tulevaisuudesta Euroopassa,

- kannustamalla ja ottamalla käyttöön **korruptiota ehkäiseviä tehostettuja toimenpiteitä** ja käynnistämällä tässä yhteydessä myös toimia korruption vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen (UNCAC) täytäntöönpanon seuraamiseksi ja edistämiseksi EU:ssa (UNCAC:n 63 artiklan ja päätöslauselman 3/1 mukaisesti),
- **tehostamalla toimia kansallisten rikoslainsäädäntöjen saattamiseksi lähemmäs toisiaan**, jos niistä on tullut este korruptiotapausten tehokkaalle tutkinnalle ja syytteenpanolle. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä **korruption** ja eturistiriitojen **määritelmien yhdenmukaistamiseen**. Tämä voitaisiin toteuttaa mieluiten EU:n lainsäädännön avulla tai turvautumalla avoimen koordinoitimenetelmän kaltaisiin kehyksiin tavoitteena hahmottaa lainsäädännöllisiä päälinjoja opastukseksi jäsenvaltioille,
- hyväksymällä viipymättä asetuksen **Euroopan syyttäjänviraston (European Public Prosecutor's Office, EPPO) perustamisesta** ja uudistetun asetuksen **Euroopan unionin rikosoikeudellisesta yhteistyöstä (Eurojust)**.

1.2.3 **Sosiaalialan kolmikantahuippukokouksen** olisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 152–155 artiklan nojalla tarkasteltava sitä, miten sekä monialainen että alakohtainen työmarkkinavuoropuhelu voi edistää ponnisteluja korruption ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

1.2.4 **Kansalaisyhteiskunnan kuulemista ja osallistamista** (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan nojalla) sekä **Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ja Euroopan alueiden komitean** kuulemista ja osallistamista olisi lisättävä EU:n korruptionvastaisten aloitteiden osalta.

1.2.5 EU:n toimielinten ja asiaankuuluvien elinten olisi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tehostettava toimia **yleisen tietoisuuden lisäämiseksi** siitä, miten kansalaiset voivat osallistua korruption torjuntaan. Tässä yhteydessä olisi korostettava EU:n lainsäädännön mukaisia oikeuksia ja oikeussuojakeinoja. Tarvittaisiin joukkotiedotusvälineisiin kohdennettu tiedotuskampanja, jotta voitaisiin esimerkiksi tehdä selväksi, minkä kanavien kautta kansalaiset voivat ilmoittaa epäilyistä korruptiosta ja EU:n varojen väärinkäytöstä. Samassa yhteydessä olisi niin ikään lisättävä avoimuutta siitä, miten EU:n varoja käytetään.

1.3 EU:n olisi lainsäädäntötoimien lisäksi käynnistettävä ja tuettava vaihtoehtoisia toimenpiteitä, joilla **edistetään sitä, että yksittäiset yritykset hyväksyvät vaatimustenmukaisuusohjeita ja lahjonnan- tai korruptionvastaisia sääntöjä ja normeja ja soveltavat niitä** kansainvälisten, alakohtaisten ja eurooppalaisten välineiden ja ohjeistojen mukaisesti. Asiaankuuluvien sidosryhmien, myös työntekijöiden, avoimen osallisuuden olisi oltava osa yrityskehityksen eettisten sääntöjen (joihin sisältyy myös asianmukaisia määräyksiä ilmiannosta) täytäntöönpanoa. Yrityksiltä olisi edellytettävä korruptionvastaista hallintojärjestelmää, jotta ne voivat tulla valituiksi EU-varoin tuettaviin hankkeisiin, toimivatpa ne missäpäin maailmaa tahansa.

1.3.1 Unionin olisi myös tarkasteltava yritysten yhteiskuntavastuuta koskevan EU-strategian uudistuksen yhteydessä yritysmaailman, työmarkkinaosapuolten ja kauppajärjestöjen avustuksella sitä, miten yritysten hallintoihin ja ohjaukseen sekä etiikkaan liittyviä hyviä käytänteitä voitaisiin levittää laajalti.

1.3.2 Äskettäin annettu muiden kuin taloudellisten tietojen julkistamista koskeva direktiivi, jonka mukaan suurten EU:ssa toimivien yritysten tulee ilmoittaa vaatimustenmukaisuus- ja eettisistä normeistaan, on tervetullut. Sen pitäisi **kannustaa yrityksiä varmistamaan, että korruptiontorjuntavaatimuksia noudatetaan ja asianmukaisia hälytysmekanismeja sovelletaan kaikissa toimitusketjun vaiheissa** ja että myös pienet ja keskiuuret yritykset toteuttavat oikeasuhtaisia toimenpiteitä.

1.3.2.1 Tämä koskee erityisesti luonnonvarojen toimituksia, joihin liittyy usein korruptioalttiutta. EU voi käyttää pohjana metsäalan parhaita käytänteitä ja konfliktialueiden mineraaleihin sovellettavia Yhdysvaltain sääntelymalleja. Euroopan komission tulisi tässä asiassa soveltaa johdonmukaista lähestymistapaa raaka-ainestrategiansa tarkistamisessa. Lisäksi sen tulisi työskennellä Euroopan tason yritysjärjestöjen kanssa johdonmukaisen ja yhdenmukaisen lähestymistavan kehittämiseksi korruption kitkemiseen toimitusketjuista.

1.4 Euroopan komission tulisi jälleen **tarkistaa julkisista hankinnoista** annettuja direktiivejä ja tarkastella erityisesti, miten menettelyjen avoimuutta ja tervehjaisuutta voidaan parantaa. Komission tulisi proaktiivisesti seurata, miten voimassa olevat säännökset **eturistiriitojen ja suosinnan välttämisestä** on pantu täytäntöön jäsenvaltioissa (myös alue- ja paikallistasolla) ja antaa tarvittaessa yksityiskohtaisempaa ohjausta. Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen tulisi koskea kaikkia yrityksiä niiden kotipaikasta riippumatta.

1.4.1 Euroopan komission olisi varmistettava, että on olemassa tarkoituksenmukaiset kanavat valtakunnallisissa ja paikallisissa julkisissa hankintamenettelyissä havaitusta korruptiosta ilmoittamiseksi, ja tarjottava nykyistä paremmat mahdollisuudet oikeussuojakeinojen käyttöön myös niille, jotka eivät ole suoraan osallisina. EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi kehittää näistä menettelyistä **erittäin avoimia**. Sähköisestä hankintamenettelystä odotetaan tulevan vakiokäytäntö. Tulisi lisätä tietoisuutta siitä, että tarjouskilpailuprosessiin sekä sopimukseen johtaneisiin tarjouksiin liittyvät tiedot ovat saatavilla EU:n sähköisessä TED-tietokannassa (Tenders Electronic Daily) helposti käytettävässä ja analysoitavassa muodossa.

1.4.2 Julkisia hankintoja koskeviin tarjouskilpailuihin osallistuvien yritysten tulisi antaa tietoja yrityksen omistuksesta, myös yrityksen todellisesta omistajasta ja edunsaajasta, ja suurissa tarjouskilpailuihin osallistuvissa yrityksissä **tulisi olla käytössä tiukat lahjonnan- ja korruptionvastaiset säännöt** (kansainvälisten, eurooppalaisten ja alakohtaisten välineiden tai ohjeistojen mukaisesti). Tietoja julkistettaessa olisi kunnioitettava liikesalaisuuksien suojaa (ks. ETSK:n lausunto INT/145), eivätkä kansallisten tietosuojalainsäädäntöjen erot saisi vaikeuttaa tietojen esittämistä.

1.4.3 EU:n olisi kannustettava siihen, että seuraamuksia käytetään ja että äärimmäisenä seuraamuksena käytetään **tarjoajien poissulkemista julkisista hankintoja koskevista tarjouskilpailuista** suhteelliseksi mitoitetuksi ajaksi korruptiota ehkäisevänä pelotteena. Samoin tulisi ottaa käyttöön vastaavia, henkilöihin julkisella sektorilla kohdistuvia toimenpiteitä. Euroopan komission, Euroopan investointipankin ja EU:n jäsenvaltioiden tulisi luoda EU:n laajuinen ristikkäinen poissulkemisyjärjestelmä, johon sisällytetään EU-tason ja kansallisen tason poissulkemisyjärjestelmät ja jolla varmistetaan, ettei korruptoituneiden henkilöiden sallita osallistua EU:n julkisiin hankintamenettelyihin, kuten julkisia hankintoja koskevissa EU:n direktiiveissä (2014/24 ja 25) säädetään. Henkilöihin julkisella sektorilla tulisi kohdistua vastaavia seurauksia. Tällaista poissulkemista olisi harkittava ennen kaikkea silloin, kun yritys on tuomittu rikkomuksesta tai se on jättänyt **ennalta ehkäisevät korruptiontorjuntatoimet toteuttamatta**. Järjestelmässä olisi kuitenkin otettava huomioon yritykset, jotka ovat toteuttaneet uudistuksia ja ryhtyneet asianmukaisiin toimenpiteisiin korruption estämiseksi (self-cleaning eli omaehtoiset toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi). Nk. rehellisyyspöytäkirjat – joissa viranomaiset ja yritykset sitoutuvat noudattamaan tiukennettuja avoimuus- ja rehellisyysvaatimuksia julkisissa hankinnoissa – käyttöä olisi myös edistettävä. Eettiseen käyttäytymiseen ja sääntöjen noudattamiseen valtionyhtiöissä sekä jäsenvaltio-, alue- ja paikallistason julkishallinnossa on syytä kiinnittää tarkempaa huomiota.

1.5 EU:n tulisi **parantaa rahavirtojen avoimuutta** kaikkialla unionissa. Viimeaikainen lainsäädäntö, jolla parannetaan yhtiöiden omistuksen avoimuutta neljännen rahanpesunvastaisen direktiivin osana, on tervetullut, mutta säätöiden ja muiden yhtiömuotoisten välineiden todellisista omistajista ja edunsaajista **tarvitaan julkista tietoa**. Kansainvälisten rahavirtojen avoimuutta parantaisi ennen kaikkea yritysten tehostettu raportointi, joka perustuisi kansainvälisiin ja alakohtaisiin ohjeisiin sekä asiaa koskevaan EU:n lainsäädäntöön, joka edellyttäisi monikansallisia yhtiöitä raportoimaan keskeisistä tilinpäätöstiedoista maissa, joissa niillä on toimintaa.

1.5.1 EU:n lainsäädännön **noudattamista pankkien toiminnassa** tulisi parantaa. Euroopan komission ja Euroopan pankkiviranomaisen tulisi varmistaa tässä yhteydessä aktiivisemmin, että puutteet sääntöjen noudattamisessa yhdessä jäsenvaltiossa eivät heikennä koko järjestelmää. Euroopan komission tulisi myös käyttää toimivaltaansa rikosoikeudellisten seuraamusten yhdenmukaistamiseksi tällä alalla, jotta koko EU:n lainkäyttöalueella sovellettaisiin aidosti varoittavia seurauksia. Jäsenvaltioita olisi myös ohjeistettava säätämään **virkamiehen tahallinen laiton vaurastuminen** rangaistavaksi teoksi korruption vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen 20 artiklan mukaisesti.

1.6 Korruption paljastuminen riippuu usein ilmiantajien halukkuudesta ilmoittaa asiasta, kunhan se tapahtuu vilpittömässä mielessä ja kohtuullisin perustein. Euroopan komission tulisi etsiä vaihtoehtoisia tapoja **edistää ilmiantajien suojelua** ja tehdä tutkimus EU:n tason välineiden, mahdollisesti asetuksen tai direktiivin, soveltuvuudesta tähän tarkoitukseen ottaen huomioon kansainväliset ja alakohtaiset ohjeet sekä asiaankuuluvat Euroopan parlamentin päätöslauselmat. Yksityisyyden ja liikesalaisuuksien kunnioittamisen ei pitäisi estää korruption paljastamista (direktiivi 2013/36 (neljäs vakavaraisuusdirektiivi)). Tarvitaan asianmukaisia suojajärjestelyjä asiaan liittyvien tahojen suojelemiseksi aiheettomilta ilmiannoilta.

1.7 **EU:n veronmaksajien varojen jakoon ja käyttöön** EU:n rakenne- ja investointirahastojen (myös ESIR:n) kautta liittyy kokemusten ja tutkimusten perusteella väärinkäytösriskejä. Petokset ovat usein yhteydessä korruptioon, mutta EU:n ja kansallisten viranomaisten välisen yhteistyön heikkoudet vaikeuttavat tapausten tutkimista. EU:n olisi omaksuttava merkittävämpi rooli rahoitusvarojen käytön seurannassa tai tarkastamisessa, ja lähtökohtana olisi oltava, että **korruptiota ja petoksia ei suvaita. Euroopan syyttäjänvirastosta** (EPPO) olisi luotava riippumaton ja tehokas EU:n virasto, jolla on asianmukaiset resurssit tutkia ja nostaa syytteitä paitsi EU:n varoihin kohdistuvista rikoksista myös valtioiden rajat ylittävistä vakavista rikoksista, esimerkiksi korruptiosta, kuten Lissabonin sopimuksessa määrätään. Myös Eurojustin valmiuksia olisi vahvistettava, sillä toisinaan mukana on kolmansia maita, jotka eivät kuulu Euroopan syyttäjänviraston toimen piiriin.

1.8 EU:n olisi lisättävä **osallistumistaan korruptionvastaisiin toimiin globaalilla tasolla** ja sisällytettävä kolmansien maiden kanssa tehtäviin **sopimuksiin tiukkoja määräyksiä korruption torjunnasta**. Rahoitusohjelmissa (liittymistä valmisteleva tuki, naapuruuspolitiikka, kehitysyhteistyörahoitus, kehitysapu jne.) olisi niin ikään oltava tiukkoja korruption torjuntaan ja ehkäisyyn liittyviä ehtoja (myös kyseisten rahoitusvarojen turvaamiseksi). Lisäksi käytössä on oltava vankat mekanismit täytäntöönpanon ja tehokkuuden seuraamiseksi.

1.8.1 Olisi ryhdyttävä toimiin, jotta eettisiä normeja noudattavia EU-yrityksiä voidaan suojella sekä sisämarkkinoilla että kansainvälisellä tasolla tehokkaasti sellaisilta kolmansista maista peräisin olevilta kilpailijoilta, jotka eivät välitä tällaisista säännöistä. Yhtenä suojelutoimena tulisi olla, että ”sopimusehdot olisi laadittava siten, että sopimukseen liittyvät riskit jakautuvat tasapuolisesti” (Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevan asetuksen (EU) N:o 1316/2013 johdanto-osan 65 kappale). Tämä periaate tulisi sisällyttää kaikkien EU-rahoitusta koskevien EU:n välineiden teksteihin.

1.8.2 EU:n tulisi myös tehokkaammin huolehtia siitä, että **EU:n rahoitusjärjestelmä ei tarjoa suojapaikkaa ”liikaiselle” rahalle**. Esimerkiksi Afrikan, Lähi-idän ja Ukrainan viime vuosien tapahtumat ovat osoittaneet, että kahdenväliset lähestymistavat eivät riitä mahdollistamaan varastetun omaisuuden takaisin perimistä ja palauttamista. Euroopan komission tulisi aktiivisemmin antaa apua ja koordinoita varastetun omaisuuden palauttamista kyseisiin maihin.

1.9 **EU:n toimielinten tulee puolestaan huolehtia siitä, että ne ovat itse avoimuuden, lahjomattomuuden ja hyvän hallinnon tyyssijoja**, joista jäsenvaltiot voivat ottaa mallia. Ilman sitä EU:n toimielimillä ei ole arvovaltaa eikä uskottavuutta edellä mainittujen toimenpiteiden alulle panemiseen, ohjaamiseen ja toteuttamiseen. Tämän vuoksi toimielinten olisi **pyrittävä mahdollisimman suureen vastuuvollisuuteen ja avoimuuteen** päätöksentekoprosessissaan. Tähän liittyy ”lainsäädännöllisen jalanjäljen” käyttöönotto EU:n lainsäädännössä ja toiminnassa eli EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja lobbajien välisen kanssakäymisen julkinen ja ajantasainen kirjaaminen sekä lainsäädäntö EU:ssa tapahtuvan lobbaustoiminnan pakollisesta rekisteröinnistä.

1.9.1 EU:n tulisi myös johdonmukaisesti ja proaktiivisesti **seurata ja ehkäistä eturistiriitoja**, sillä ne voivat vaikuttaa päätöksentekoon. Olisi perustettava riippumattomia eettisiä lautakuntia, joilla on valtuudet antaa sitovia suosituksia ja määrätä seuraamuksia. Lisäaudistuksia tulisi sisällyttää suosituksessa (1) mainittuun viisivuotiseen toimintasuunnitelmaan, ja niitä määriteltäessä tulisi ottaa huomioon komission ja OLAFin korruptiontorjuntakertomusten päätelmät.

1.10 **ETSK:n olisi** osallistuttava korruption torjuntaan EU:ssa seuraavin tarkoituksenmukaisin toimin:

- Lisätään kansalaisyhteiskunnan tietoisuutta lausunnon jatkotoimena.
- Osallistutaan korruptiota käsittelevään julkisen ja yksityisen sektorin vuoropuheluun, jota komissio on toivonut.
- Käsitellään korruption ja petosten torjuntaa tulevissa lausunnoissa, ja harkitaan lisälausuntojen antamista muun muassa toimialakohtaisesta korruptiosta.

- Otetaan asia esille tehtäessä yhteistyötä kansallisten talous- ja sosiaalineuvostojen kanssa ja pidettäessä yhteyttä sidosryhmiin sekä toteutettaessa ETSK:n ulkoista toimintaa.
- Tarkastellaan ETSK:n sisäisen hyvän hallintotavan säännöstön ja jäsenille suunnattujen käytännesääntöjen tarkistamista, muun muassa ilmiantajiin sovellettavien sisäisten sääntöjen käyttöönottoa.
- Edistetään säännöllistä korruptiontorjuntatoimiin liittyvää yhteistyötä EU:n toimielinten (Eurooppa-neuvoston, Euroopan komission ja Euroopan parlamentin), asianmukaisten virastojen ja alueiden komitean kanssa.
- Perustetaan korruptiontorjunnan seurantaryhmä.

2. Korruption kuvaus

2.1 Korruptio määritellään korruption vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen pohjalta yleisesti ”vallan väärinkäytöksi yksityistä hyötyä tavoitellen”. Tässä lausunnossa käytetään lähtökohtana kyseistä määritelmää.

2.2 Korruptiota esiintyy maailmanlaajuisesti. Korruptio Euroopassa maksaa EU:n veronmaksajille arviolta noin 120 miljardia euroa vuodessa (EU:n julkisiin varoihin liittyviä petoksia lukuun ottamatta), mikä on lähes yhtä paljon kuin EU:n kokonaisvuosibudjetti eli yksi prosentti suhteessa EU:n bkt:hen. Korruptiotilanne vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain, ja monissa jäsenvaltioissa korruptiota esiintyy kaikilla julkisen ja yksityisen elämän tasoilla. Euroopan komissio toteaa EU:n vuoden 2014 korruptiontorjuntakertomuksen johdannossa seuraavaa: *”Korruptio vahingoittaa vakavasti taloutta ja koko yhteiskuntaa. EU:n jäsenvaltiot eivät ole suojassa tältä todellisuudelta. Se vahingoittaa hyvää hallintoa, moitteetonta julkisten varojen hoitoa ja markkinoiden kilpailukykyä. Äärimmillään se horjuttaa kansalaisten luottamusta demokraattisiin instituutioihin ja prosesseihin.”*

2.3 Korruptiolla on monet kasvot. Korruptio voi olla julkisen sektorin tai yksityisen sektorin korruptiota taikka poliittista korruptiota, ja siihen liittyvässä laittomassa teossa on aina mukana vähintään kaksi suostuvaa toimijaa.

2.3.1 Tyypillisiä esimerkkejä korruptiosta ovat aktiivinen ja passiivinen lahjonta, mukaan luettuina edun tarjoaminen, antaminen ja vastaanottaminen taikka pyytäminen vastineeksi laillisesta, laittomasta tai epäeettisestä toiminnasta; etu voi olla lahja, laina, palkkio, voiteluraha, hyvitys (lahjus) tai muu etu, kuten verohuojennus, viisumi, palvelu, sponsorisopimus tai lahjoitus. Korruptio liittyy usein muihin laittomiin käytäntöihin, kuten hinnoista sopimiseen, tarjouskeinotteluun, rahanpesuun, laittomaan vaurastumiseen, kiristykseen ja petoksiin. Korruptio ei aina tapahdu rahallisessa muodossa: se voi olla suosimista tai nepotismia julkisten toimenhaltijoiden nimityksissä, vaikutusvallan väärinkäyttöä, etuuskauppaa, klientelismia, epäeettisiä syytesuoja-, armahdus- ja yksityistämismenettelyjä, oikeus- ja poliisiviranomaisten lahjontaa, puoluerahoitusta tai vaalikampanjoiden manipulointia. Sääntelemättömät tai huonosti hallinnoitut eturistiriidat voivat johtaa korruptioon, kun esimerkiksi entisille virkamiehille tarjotaan taloudellisesti tuottavia tehtäviä yrityksissä soveltamatta karenssiaikoja (nk. pyöröovi-ilmiö).

2.3.2 Monet tekijät edistävät kaikkea tällaista epäeettistä ja laitonta toimintaa. Niitä ovat oikeudelliset esteet (vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden vapaudet ja heitä koskevat vanhentumissäännöt), kansainvälisten normien, käytännesääntöjen, eettisten ohjeiden ja asianmukaisten hälytysmekanismien puuttuminen sekä avoimuuden puute julkisessa päätöksenteossa ja päätöksenteon vaikuttamisessa, esimerkiksi vaaleilla valittujen tai nimettyjen julkisten toimenhaltijoiden muiden tulojen ja toiminnan ilmoittamatta jääminen tai hämärän peittoon jäävät tapaamiset näihin päätöksiin vaikuttamaan pyrkivien henkilöiden kanssa.

2.3.3 Korruptio on usein kytköksissä epäviralliseen talouteen ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Europol arvioi vuonna 2013 tekemässään vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskevassa uhkakuva-arviossa (SOCTA), että EU:n rajojen sisällä toimii nykyisin arviolta 3 600 järjestäytyneitä rikollisryhmää ja -verkostoa, jotka soluttautuvat yhä enemmän kaikille talouden osa-alueille.

2.4 Korruptiota pidetään suurena ja kasvavana valtioiden rajat ylittävänä ongelmana kaikkialla EU:ssa ja kansainvälisesti. Se ei pysähdy kansallisilla rajoilla.

2.5 **Euroopan komissio** otti kesäkuussa 2011 tärkeän askeleen korruptioon puuttumiseksi ja sen torjumiseksi Euroopassa esittämällä kattavan korruptiontorjuntapaketin. Se myös loi **EU:n korruptiontorjuntaa palvelevan raportointimekanismin**, ja ensimmäinen EU:n korruptiontorjuntakertomus – COM(2014) 38 final – julkaistiin helmikuussa 2014. Jatkossa kertomuksia julkaistaan kahden vuoden välein. Ensimmäisen kertomuksen avulla **pyritään käynnistämään laaja, myös kansalaisyhteiskunnan kattava, sidosryhmäkeskustelu, jonka tarkoituksena on tukea korruptionvastaisia toimia ja löytää tapoja, joilla EU:n toimielimet voivat auttaa torjumaan korruptiota.** ”Kansalaisyhteiskunnan osallistumisen” lähestymistavan taustalla on korruption vastaisen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen 13 artikla.

2.5.1 Kertomuksessa käsitellään yksittäisille jäsenvaltioille ominaisia korruptio-ongelmia ja korostetaan yleisesti, että jäsenvaltioiden tulisi tehostaa toimiaan korruption torjumiseksi, sillä kansainvälisten ja eurooppalaisten asiaa koskevien välineiden säännökset ja määräykset on saatettu puutteellisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä ja niiden täytäntöönpano ja valvonta on riittämätöntä.

2.5.2 Kertomuksen ohella julkaistiin myös kaksi **Eurobarometri-tutkimusta**, joissa kartoitettiin näkemyksiä asiasta: a) erityiseurobarometri korruptiosta ja b) yrityksiin keskittynyt pikaeurobarometri (Flash).

2.5.2.1 Tutkimusten päätulokset ovat tiivistetysti seuraavat (kaikki osuudet ovat suhteessa kyselyyn vastanneiden EU:n kansalaisten/yritysten määrään):

- **Kolme neljästä EU:n kansalaisesta uskoo korruption olevan kotimaassaan laajalle levinnyttä.** Kymmenessä jäsenvaltiossa osuus on yli 90 prosenttia.
- **Yli puolet unionin kansalaisista katsoo, että korruption määrä on kasvanut viimeisten kolmen vuoden aikana.**
- **Kolme neljästä eurooppalaisesta uskoo, että lahjonta ja suhteiden hyödyntäminen on heidän kotimaassaan usein helpoin tapa saada tiettyjä julkisia palveluja** (esimerkiksi sairaanhoidon ja terveydenhuollon alalla).
- **Yli kaksi kolmannesta eurooppalaisista ajattelee, että EU:n toimielimissä esiintyy korruptiota, ja yli puolet ei usko toimielinten auttavan vähentämään korruptiota Euroopassa.**
- **Noin puolet yrityksistä pitää korruptiota ongelmana liiketoiminnan harjoittamiselle.** Valtionyhtiöt ja julkinen sektori, vero- ja tulliviranomaiset mukaan lukien, vaikuttavat olevan erityisen alttiita korruptiolle.
- **Yli puolet yrityksistä on sitä mieltä, että eturistiriitojen, läpinäkymättömien käytäntöjen ja suosinnan vuoksi korruptio on julkisissa hankinnoissa laajalle levinnyttä.** Kaupunkikehitys-, infrastruktuuri-, rakennus- ja terveydenhoitoalan hankkeisiin ja sopimuksiin liittyviä julkisia hankintoja pidetään erityisen alttiina korruptiolle kaikilla tasoilla.

2.6 Joulukuussa 2014 julkaistun OECD:n raportin mukaan **ulkomaille suuntautuva lahjonta** on edelleen kestävämpään yleistä. Raportissa kuvataan vuosilta 2009–2014 yli 400 tapausta, joissa on lahjottu ulkomaisia toimenhaltijoita. Lahjusten osuus koko liiketoimen arvosta oli keskimäärin 11 prosenttia, ja monissa tapauksissa kyse oli julkisista hankinnoista. Kaksi kolmasosaa tapauksista ilmeni neljällä alalla: kaivosalalla, rakennusalalla, kuljetus- ja varastointialalla sekä tieto- ja viestintätekniikka-alalla.

2.7 **EU:n taloudellisten etujen (EU:n käsittelemien verovarojen)** suojaamiseksi toteutetun toiminnan yhteydessä ilmoitettiin 16 000:sta EU:n varojen käyttöön liittyvästä sääntöjenvastaisuustapauksesta vuonna 2013 (**noin 2 miljardia euroa**), ja näistä 1 600 tapaukseen (350 miljoonaa euroa) liittyi petos. Ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä on vuodesta 2009 kasvanut 22 prosenttia ja arvo 48 prosenttia. Useimmiten kyse on asiakirjojen väärentämisestä (joka on todennäköisesti usein kytköksissä korruptioon). EU:n tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa 2013 todettiin, että **väärinkäytöksiä tai virheitä esiintyi noin viidessä prosentissa myönnettyistä EU-varoista** ennen kaikkea aluepolitiikassa, energia- ja kuljetusalalla, maataloudessa, ympäristöalalla, kalataloudessa ja terveysalalla.

3. Korruption- ja lahjonnanvastaiset kansainväliset työkalut

3.1 Oman lahjonnan- ja korruptionvastaisen lainsäädäntönsä lisäksi EU:n jäsenvaltiot ovat sopimuspuolina useissa kansainvälisissä yleissopimuksissa ja sopimuksissa ja soveltavat asiaa koskevaa EU:n lainsäädäntöä. Kunkin yleissopimuksen osalta on käytössä omat seurantamenettelynsä, joihin liittyy yleensä jonkinlaista vertaisarviointia.

3.2 Merkittävimmät kansainväliset välineet ja mekanismit korruption torjumiseksi ovat

- korruption vastainen Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus (UNCAC)
- kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva OECD:n yleissopimus
- lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus ja lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus vuodelta 1999.

3.3 EU:n tärkeimmät korruptiontorjuntavälineet ovat seuraavat:

- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohta, jossa vahvistetaan mandaatti EU:n toiminnalle vakavan Euroopan laajuisen tai rajat ylittävän rikollisuuden (mm. korruption) torjumiseksi
- Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 325 artiklan 4 kohta, joka muodostaa oikeusperustan kaikille tarvittaville toimenpiteille EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä
- vuoden 1997 yleissopimus sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisena Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä
- puitepäättös 2003/568/YOS lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla.

3.4 UNCAC on kansainvälisistä yleissopimuksista kattavin. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet sen, ja EU kuuluu myös sen allekirjoittajiin.

3.5 EU on antanut direktiivejä, tiedonantoja ja puitepäättöksiä, joissa asetetaan pääasiassa vähimmäisvaatimuksia ja käsitellään aloja, jotka liittyvät korruption ja petosten torjuntaan: veropetoksia ja veronkiertoa, rahanpesua, yritysten yhteiskunnallista vastuuta, muiden kuin rahoitustaloustoimien raportointia, yritysten hyvää hallinnointitapaa, julkisia hankintoja ja tilintarkastusta. ETSK on antanut säännöllisesti lausuntoja näistä EU:n aloitteista.

3.6 EU on myös sisällyttänyt sekä sisäisiin että ulkoisiin (muun muassa koheesio-, alue-, maatalous-, laajentumis-, naapuruus- ja kehitysyhteistyöpolitiikan) rahoitusohjelmiinsa korruption ja petosten vastaisia sääntöjä.

3.7 Ensimmäisenä toimenpiteenä kolmansien maiden markkinoilla toimivien lainkuuliaisten EU:n yritysten suojelemiseksi tulisi kaikkien EU-rahoitusta koskevien EU:n välineiden teksteihin sisällyttää periaatteet, jotka sisältyvät Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevan asetuksen (EU) N:o 1316/2013 johdanto-osan 65 kappaleeseen ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) hankintaperiaatteiden ja -sääntöjen 3.24 kohtaan, joissa kehoitetaan jakamaan sopimukseen liittyvät riskit tasapuolisesti.

3.8 Euroopan komissio on vuodesta 2011 toteuttanut kattavaa **petostentorjuntastrategiaa** (CAFS) (COM(2011) 376), joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 325 artiklaan ja jolla tehostetaan petosten torjunnan kaikkia vaiheita – parannetaan petosten ehkäisemistä ja havaitsemista sekä petostapausten tutkintaedellytyksiä ja pyritään huolehtimaan asianmukaisesta varojen palauttamisesta ja pelotevaikutuksista varoittavien seuraamusten avulla. Komission yksiköt ovat kehittäneet alakohtaisia petostentorjuntastrategioita, ja myös ehdotus direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (COM(2012) 363) on tärkeä.

4. Itsesääntely – korruptiota ja lahjontaa koskevat eettiset säännöt

4.1 **Itsesääntelyllä on tärkeä asema korruption ja lahjonnan torjumisessa.** Yritykset ottavat yritysvastuun, vaatimustenmukaisuuden ja korruptionvastaisuuden yhä useammin osaksi yleistä toimintatapaansa ja hallintoaan. Yksittäisten yritysten eettiset säännöt perustuvat lähinnä kansainvälisiin ja alakohtaisiin ohjeisiin, ja niiden pitäisi olla myös asiaan liittyvien EU:n vaatimusten mukaisia (muiden kuin taloudellisten tietojen julkistaminen, yritysten yhteiskunnallinen vastuu jne.). Yrityskohtaisten sääntöjen perimmäisenä tavoitteena on edistää eettistä käyttäytymistä yrityksen kaikessa toiminnassa, saada kaikki sidosryhmät sitoutumaan asiaan ja hoitaa täytäntöönpano avoimesti ja osallistavasti sekä ottaa asia esiin myös työmarkkinavuoropuhelun yhteydessä.

4.2 Tärkeimpiä **kansainvälisiä ohjeita** ja mekanismeja, joissa kuvataan yritysten tarvitsemat periaatteet korruption ja lahjonnan välttämiseksi sekä eettisen käyttäytymisen ja avoimuuden edistämiseksi, ovat seuraavat:

- Kansainvälinen kauppakamarin (ICC) säännöt korruption torjunnasta, ohjeet ilmiantamisesta, käsikirjat jne.
- YK:n Global Compact -ohjelman kymmenen korruptionvastaista periaatetta ja niihin liittyvä raportointiohjeistus
- OECD:n toimintaohjeet monikansallisille yrityksille: suositus nro 7 lahjonnan, lahjusvaatimusten ja kiristyksen torjunnasta
- ISO 37001 -standardi (Anti-Bribery Management Systems, valmisteilla, ISO PC/278)
- Maailmanpankkiryhmän korruptiontorjuntaohjeet
- Global Reporting Initiative -aloite (GRI, GR4)
- Transparency Internationalin määrittelemät liiketoiminnan periaatteet lahjonnan torjumiseksi jne.

EU-tason **toimialakohtaiset ohjeet** – esimerkiksi Euroopan rakennusallalla (<http://www.fiec.eu>, mm. asiaa koskevia suuntaviivoja ja yhteisiä julkilausumia) ja kaivosteollisuudessa (www.eiti.org) – ovat ratkaisevan tärkeitä kyseisillä aloilla. Sama koskee kansallisia ohjeita (esimerkiksi Saksan kestäväpohjaisen toiminnan ohjeisto ja Tanskan teollisuuden ohjeet), joiden katsotaan ohjaavan yritysten käyttäytymistä merkittävästi.

4.3 Sekä Euroopan parlamentti että komissio ovat hyväksyneet omat eettiset ohjeistonsa, jotka on tarkoitettu täydentämään EU:n henkilöstösääntöihin pohjautuvia virkamiesten velvoitteita. Näihin ohjeistoihin kuuluvat muun muassa Euroopan komission jäsenten käytäntösäännöt ja Euroopan parlamentin jäsenten menettelysäännöt, joissa opastetaan, miten suhtautua lahjoihin ja lahjoituksiin, muihin taloudellisiin etuihin ja eturistiriitöihin. ETSK on hyväksynyt vastaavanlaisia sääntöjä.

5. Huomioita yritysten ja kansalaisyhteiskunnan huolenaiheista

5.1 EU:ssa vallitseva **tilanne** julkisiin varoihin liittyvän **korruption** ja vilpin **suhteen ei ole hyväksyttävissä**. Sen seuraukset vaikuttavat tuntuvasti kansalaisyhteiskuntaan ja yrityksiin. Korruptio aiheuttaa kuluttajille lisäkustannuksia ja luo epävarman toimintaympäristön eettisiä normeja noudattaville yrityksille. ETSK panee tyytymättömänä merkille laajalle levinneen korruption ja vilpin EU:n jäsenvaltioissa sekä valtiovallan ja paikallisviranomaisten heikon poliittisen sitoutumisen tehokkaaseen korruption torjuntaan, nykyisten kansainvälisten, eurooppalaisten ja jäsenvaltiokohtaisten välineiden riittämätön soveltaminen ja noudattamisen valvonta mukaan lukien.

5.1.1 Kansalaisilla sekä yhteiskunnan ja talouden toimijoilla kaikkialla Euroopassa on oikeus elää avoimessa ja oikeudenmukaisesti johdetussa yhteiskunnassa, jonka perustana on oikeusvaltioperiaate. Finanssi- ja eurokriisi on johtanut kansalaisten yhä kriittisempään suhtautumiseen päivän selvää korruptiota kohtaan, **luottamuksen hiipumiseen, kansalaisten luottamuspuulaan** EU-tason demokraattista hallintoa kohtaan ja näin ollen **euroskeptisyyden** yleistymiseen. **Kansalaisyhteiskunta odottaa** EU:n ja jäsenvaltioiden tehostavan toimiaan korruption ja petosten torjumiseksi. Päätäjien on onnistuttava vakuuttamaan, että he toimivat yleisen edun mukaisesti.

5.2 Näistä syistä **ETSK itse sitoutuu** ponnistelemaan ongelman kitkemiseksi ja **vastaa** Euroopan komission toiveeseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta korruption torjuntaan. Se pyrkii käsillä olevan lausunnon avulla ennen kaikkea **antamaan panoksen** komission seuraavaan (vuonna 2016 annettavaan) korruptiontorjuntakertomukseen sekä omalta osaltaan **lisäämään tietoisuutta**, levittämään tietoa ja edistämään avoimuutta.

5.3 **Korruptiossa ei ole kyse vain rehellisyydestä ja etiikasta vaan myös taloudesta, sillä se vahingoittaa laillista taloutta** – tasapuolisia kaupankäynti-, investointi- ja kilpailuolosuhteita ja -edellytyksiä – ja heikentää siten kasvua ja kilpailukykyä. Maailmanpankin ja Maailman talousfoorumien tiedot osoittavat, että maan taloudellinen kilpailukyky on tiiviisti sidoksissa hallituksen kykyyn hillitä korruptiota. Tutkimusten mukaan korruption hillintä EU:ssa korreloi voimakkaasti liiketoiminnan harjoittamisen vaivattomuuden sekä sen kanssa, miten kielteinen vaikutus korruptiolla on yksityisinvestointeihin.

5.3.1 Korruptio aiheuttaa yrityksille lisäkustannuksia, sillä laillisesti toimivat yritykset uhkaavat menettää sopimuksia korruptoituneessa toimintaympäristössä. Näin ollen se vaikeuttaa sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa ja saattaa siten haitata pyrkimyksiä saavuttaa Eurooppa 2020 -kasvustrategian tavoitteet ja parantaa Euroopan globaalia kilpailukykyä, mikä heikentäisi mahdollisuuksia lisätä työllisyyttä ja hyvinvointia Euroopassa sekä unionin ulkopuolella toimivien EU:n yritysten kilpailukykyä.

5.3.2 **Yritykset, jotka ovat saavuttaneet hyviä tuloksia korruption torjunnassa, houkuttelevat sijoittajia.** Kun yrityksen todetaan syyllistyneen korruption tai lahjontaan, kyse on myös yritysmaailman imagosta. Tällaiset tapaukset eivät vahingoita pelkästään asianomaisen yrityksen omaa mainetta vaan saattavat samalla koko yritystoiminnan huonoon valoon. Määräyksissä korruptionvastaisen lainsäädännön noudattamisesta ja raportointivaatimuksista on kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös elinkeinoelämään ja etenkin pk-yrityksiin kohdistuviin hallinnollisiin ja taloudellisiin rasitteisiin.

5.4 Tiedotusvälineissä raportoidaan jatkuvasti monissa eri jäsenvaltiossa ja muualla maailmassa ilmenneistä **korkean tason korruptiotapauksista. Kansalaiset katsovat** (esimerkiksi nimityksiin, lahjuksiin, puolue- ja vaalirahoitukseen sekä urheilukilpailujen manipulointiin liittyvän) **poliittisen korruption olevan erittäin vahingollista yhteiskunnalle.** Näin on ennen kaikkea **silloin, kun siinä on mukana oikeus- tai poliisiviranomaisia.** Tällaisesta korruptiosta on tehtävä loppu samoin kuin monissa jäsenvaltioissa yleisestä **voitelurahakäytännöstä**, joka vaikuttaa kansalaisten päivittäiseen elämään. Nämä yhteiskunnalliset ilmiöt näyttävät perustuvan laillisuuskäsityksen muutokseen. Tähän on puututtava, sillä kansalaisilla on oikeus oikeusvaltion, hyvin toimivaan hallintoon ja julkisiin palveluihin, joihin ei liity korruptiota. Tarvitaan asennemuutosta, ja avoimuuden kulttuurin olisi korvattava korruption kulttuuri siellä, missä sellainen vallitsee. Asia olisi pääosin hoidettava lainsäädännön avulla sekä kasvatuksen ja koulutuksen yhteydessä.

5.5 **ETSK tukee Euroopan komission toimenpiteitä ja suosituksia korruption torjumiseksi,** EU:n petostentorjuntatoimia sekä Euroopan parlamentin toimintaa, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden, korruption ja rahanpesun kitkemiseen tähtäävää toimintasuunnitelmaa 2014–2019. Myös Euroopan neuvoston lahjonnanvastaisen valtioiden ryhmän (GRECO), YK:n, OECD:n ja Kansainvälisen kauppakamarin (ICC) raporteissa annetut suositukset ovat erittäin tärkeitä, ja ne olisi otettava huomioon vahvistettaessa EU:n ja sen jäsenvaltioiden korruptionvastaisia toimintalinjoja ja toimia.

5.6 Jäsenvaltioiden talouksien punoutuminen tiiviisti yhteen sekä rajat ylittävien rahavirtojen kasvu ja yhä suurempi nopeus lisäävät korruption leviämisen vaaraa EU:ssa. Korruptiosta **on tullut valtiorajat ylittävä ilmiö**, eikä sitä voida enää nähdä pelkästään kansallisen rikosoikeuden piiriin kuuluvana asiana. Sitä voitaisiin verrata tarttuvaan tautiin, jolle ketään ei voida automaattisesti pitää immuunina – sen hoitamiseksi tarvitaan määrätietoisia toimenpiteitä. Nykyinen pirstaleinen lähestymistapa onkin korvattava yhtenäisemmällä, jotta asiassa voidaan päästä tuntuvasti eteenpäin. Komission kertomuksissa olisi käsiteltävä tätä ulottuvuutta asianmukaisesti: **korruptionvastaiset toimet on suunniteltava ja toteutettava yhä yhdentyneemmässä Euroopassa ja globalisoituneemmassa taloudessa.**

5.6.1 **Korruption torjunta onkin asetettava nykyistä tärkeämmälle sijalle EU:n asialistalla.** EU:n olisi omaksuttava nykyistä merkittävämpi rooli avoimuuden edistämiseksi ja integriteetin takaamiseksi sisämarkkinoilla, ulkosuhteissa sekä EU:n toimielimissä ja varainkäytössä. **Korruption ja petosten torjuntaan olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota kaikessa asiaankuuluvassa EU:n politiikassa,** olipa kyse sitten sisä- tai ulkoasioista. Elinkeinoelämä ja kansalaisyhteiskunta odottavat tällaista kehitystä, ja **tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että asiassa tarvitaan EU:n tehokasta johtajuutta ja koordinoitua.** EU:lla on mahdollisuudet hyödyntää poliittista painoarvoaan integriteettiin ja tiukkoihin korruption vastaisiin vaatimuksiin perustuvan EU:n laajuisen alueen edistämiseksi.

5.7 EU:ssa tarvitaan todellista **selväsanaisista sitoumista** eli eurooppalaista korruptiontorjuntasopimusta uskottavan ja kattavan strategian aikaansaamiseksi. Sitä on **hallinnoitava ”ylhäältä käsin”**, ja hanke edellyttää EU-, jäsenvaltio- ja paikallistason kaikkien asianomaisten sidosryhmien osallistumista.

5.8 **Jäsenvaltiot ovat** korruption ja petosten torjunnan **eturintamassa**. Niiden vastuulla on järeiden korruptionvastaisen toimenpiteiden toteuttaminen (ennen kaikkea tiukka lainsäädäntö ja toimiva korruptiontorjuntaviranomainen, jotta voidaan torjua poliittisessa hallintojärjestelmässä ja oikeuslaitoksessa esiintyvää korruptiota ja järjestäytyneitä rikollisuutta) sekä aloitteellinen osallistuminen valtioiden väliseen yhteistyöhön ja korruption ja petosten torjuntaa koskevan yleisen tietoisuuden lisäämiseen.

5.8.1 **Kansalaisyhteiskunnan**, myös elinkeinoelämän, yritysjärjestöjen ja työmarkkinaosapuolten, **osallistuminen** kansallisiin korruptiontorjuntatoimiin olisi tärkeää ennen kaikkea **tietoisuuden lisäämiseksi ja opastuksen antamiseksi** siitä, miten korruptiota, petoksia ja lahjontaa voidaan ehkäistä. Yksittäisten yritysten ja viranomaisten käyttäytymisellä on tässä yhteydessä keskeinen merkitys. Myös jäsenvaltiokohtaisilla foorumeilla, esimerkiksi **OECD:n kansallisilla yhteyspisteillä** ja **Transparency Internationalin oikeudellista apua ja neuvontaa tarjoavilla keskuksilla**, voisi olla merkittävä rooli kansallisessa korruptiontorjuntatoiminnassa. **Tiedotusvälineiden** taas olisi tiedostettava keskeinen asemansa ja vastuunsa pyrittäessä lisäämään kansalaisten tietoisuutta korruptiosta ja korruptionvastaisista toimista jäsenvaltioissa.

Bryssel 16. syyskuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan offshore-teollisuuden pitkäaikaisen, älykkään ja kestäväen kehityksen näkymät ja alan suhteet EU:n meriteollisuuteen”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/12)

Esittelijä: Marian KRZAKLEWSKI

Toinen esittelijä: José Custodio LEIRIÃO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. tammikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Euroopan offshore-teollisuuden pitkäaikaisen, älykkään ja kestäväen kehityksen näkymät ja alan suhteet EU:n meriteollisuuteen”

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” (CCMI) antoi lausuntonsa 15. heinäkuuta 2015. Esittelijä oli Marian Krzaklewski ja toinen esittelijä José Custodio Leirião.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 132 ääntä puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Offshore-teollisuuteen kuuluu merellä tapahtuva energiantuotanto yhdessä kaasun, öljyn ja mineraalien talteenoton kanssa. ETSK toteaa, että osa nopeimmin kehittyvistä markkinoista on yhteydessä näihin aloihin, ja ne tarjoavat mahdollisuuksia pitkäaikaiseen kestäväen ja älykkääseen kasvuun.

1.2 ETSK on vakuuttunut siitä, että offshore-teollisuuden kestäväen kehitykseen tarvitaan yhdenmukaista kehystä ja EU:n strategista visiota, jolla tähdätään pitkälle vietyihin teknologisiin ja innovatiivisiin ratkaisuihin kyseisen teollisuudenalan hyväksi. Teknologia on mainitun kaltaisen strategisen kehysten ydinkysymys.

1.3 Komitea katsoo, että tällä hetkellä puuttuu koko offshore-teollisuutta ja sen toimialoja koskeva kokonaisvaltainen eurooppalainen strateginen visio. On totta, että komissio ja neuvosto ovat asteittain laajentamassa offshore-teollisuutta koskevan sääntelyn soveltamisalaa erityisesti öljyn ja kaasun offshore-tuotannon osalta, mutta nämä toimet eivät todista yhtenäisestä ja laaja-alaisesta yleiskäsityksestä.

1.4 ETSK:n näkemys on, että offshore-teollisuutta koskevan strategisen kehysten puuttuminen on sen lisäksi osoitus riittämättömästä yhteistyöstä offshore-teollisuuden, unionin toimielinten, jäsenvaltioiden ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välillä. Näin ollen komitea katsoo, että juuri offshore-teollisuutta koskevan eurooppalaisen strategisen vision muotoilu ja toteuttaminen mahdollistaisi tuloksekkaan yhteistyön, joka hyödyttäisi kaikkia sidosryhmiä myös muilla aloilla, missä hyödynnetään offshore-resursseja. Mainittakoon niistä esimerkkinä matkailusektori.

1.5 ETSK viittaa aikaisempiin lausuntoihinsa ja panee huolestuneena merkille, ettei kokoontumisissa tämän nimenomaan eurooppalaista offshore-teollisuutta käsittelevän oma-aloitteisen lausunnon valmistelemiseksi – sen paremmin valmisteluryhmän kahdessa kokouksessa kuin Aberdeenissa järjestetyssä julkisessa kuulemistilaisuudessa – ollut läsnä komission edustajia.

1.6 Offshore-teollisuuden ja Euroopan meriteollisuuden välisten suhteiden kattavan analyysin pohjalta komitea toteaa, että offshore-teollisuus tuottaa eurooppalaiselle teollisuudelle erittäin voimakkaita, harvinaisen ”vihreitä” liikkeellepanevia tekijöitä, eritoten laivanrakennus- ja -korjausalalle sekä varustelualalle. Voidaan esittää teesi, että offshore-teollisuuden kysynnän ansiosta Euroopan telakkateollisuus on välttänyt sitä vähän aikaa sitten uhanneen kriittisen massan menettämisen.

1.7 Komitea katsoo, että koska merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasutuotannon turvallisuutta koskevan direktiivin täytäntöönpanoprosessi etenee vitkaan, Euroopan komission pitää yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa organisoida valvontajärjestelmä ja tutkia tapoja kasvattaa alan taloustoimijoiden rahoitusmahdollisuuksia korjaustoimenpiteiden kustannusten kattamiseksi onnettomuustapausten jälkeen.

1.7.1 On syytä laatia ja toteuttaa ”turvallisuuskulttuurin” ohjelma sekä ryhdyttävä toimenpiteisiin offshore-teollisuuden yritysten suorittaman oppilaitosten akkreditoinnin tukemiseksi tarkoituksena laajentaa koulutusta turvallisuuskysymysten alalla ja sisällyttää siihen myös ympäristönäkökohdat. ETSK katsoo, että korkean turvallisuustason saavuttaminen offshore-teollisuudessa edellyttää myös hyviä työolosuhteita merellä.

1.8 ETSK ehdottaa, että komissio ja asiaankuuluvat jäsenvaltiot yhteistyössä ILO:n sekä työmarkkinaosapuolten kanssa ryhtyvät pohtimaan mahdollisuuksia laajentaa merityötä koskeva yleissopimus koskemaan EU:n ja Euroopan talousalueen öljy- ja kaasualan offshore-teollisuuden sekä tuulienergi alan offshore-teollisuuden työntekijöitä.

1.9 Komitea katsoo, että Euroopan komission ja offshore-teollisuutta edustavien alakohtaisten työmarkkinaosapuolten tulee noudattaa hyvää esimerkkiä ja ottaa malliksi vuonna 2009 annettu direktiivi Euroopan yhteisön kansallisten varustamoyhdistysten keskusjärjestön (ECSA) ja Euroopan kuljetustyöntekijöiden liiton (ETF) merityötä koskevasta yleissopimuksesta tekemän sopimuksen täytäntöönpanosta.

1.10 Kun otetaan huomioon ennusteet, joiden mukaan EU:n ja Euroopan talousalueen offshore-teollisuudessa tulee olemaan pulaa taidoista ja osaamisesta, ETSK katsoo, että sen torjumiseksi tulee luoda hyvät työolot ja -ehdot (merityötä koskevassa yleissopimuksessa määrättyllä tavalla) ja mukauttaa pätevyysvaatimuksia ja ammatillista koulutusta sekä saada nuoria kiinnostumaan merialan työstä.

1.11 Komission ja jäsenvaltioiden pitää edistää yhteistyötä sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta. Tämä koskee muun muassa yhteisyrityksiä, vakuuksia sekä tuotannon jakautumisen ja käyttöoikeuden periaatteita. Koordinoinnin tulee käsittää oikeuspuitteet, aluesuunnittelun- ja ympäristönsuojeluasiat sekä energiavarojen kestäväpohjaiseen käyttöön liittyvät geologiset tutkimukset.

1.12 ETSK katsoo, että yhtenä offshore-teollisuuden edistämisalan eurooppalaistamisen ulottuvuuksista on oltava se, että komissio osallistuu laajasti käsitettyyn, tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntävään geologiseen tutkimusohjelmaan, jonka tavoitteena on hankkia aineistoa kestävyysajattelua paremmin vastaavaa, nykyistä ja tulevaa meren raaka-ainevarojen hyödyntämistä varten.

1.13 Komitean arvion mukaan offshore-teollisuuden keskeiset haasteet globaalia ja eurooppalaista kilpailua ja sääntelyä koskevia vaatimuksia ajatellen ovat seuraavat:

- talteenotto syvistä vesistä, sekä, kun kyse on merten tuulienergiasta, siirtyminen etäämmälle rannikoista ja syvempiin avoimiin vesiin
- vaakasuoraan poraamisen ja hydrauliseen murtamiseen liittyvät menetelmät merellä tapahtuvassa kaivannaistoiminnassa ympäristövaatimukset täyttäen
- merialan laitteistojen infrastruktuurin vanhenemisen hallinta
- arktisten alueiden resurssien etsintä, inventointi ja hyödyntäminen
- vastaaminen ”vihreisiin” impulsseihin, joka ilmenee Marpol-yleissopimuksesta ja painolastivesiä koskevasta yleissopimuksesta sekä alusten romuttamista koskevasta direktiivistä.

1.14 ETSK kehottaa ryhtymään verkkomuotoiseen yhteistyöhön, jossa ovat mukana offshore-teollisuuden toimialat, rannikkoalueet ja toimitusketjuun kuuluvat yritykset yhdessä tutkimuskeskusten ja korkeakoulujen kanssa Horisontti 2020 -puiteohjelman mukaisesti ja ”älykkään erikoistumisen” alan hankkeiden yhteydessä. Yhteistyön puitteissa on tarpeen kiinnittää enemmän huomiota innovaatio- ja ekologiakysymyksiin ja käyttää eduksi Euroopan strategisten investointien rahaston avaamia mahdollisuuksia.

1.14.1 ETSK kehottaa komissiota tarkastelemaan rakennerahastoja tai Junckerin suunnitelmaa uudelleen sitä silmällä pitäen, että pystytään tukemaan innovointia offshore-teollisuuden piirissä.

1.15 Komitea katsoo, että on syytä saattaa Eurooppa 2020 -strategia ajan tasalle (tarkistaa), jotta se täyttää unionin vaatimukset, jotka koskevat merialan toimintaa, hankkeita, ammattitaitoisen työvoiman tarvetta, kestävä kehityksen rahoittamista ja edistämistä, ottaen huomioon offshore-toiminnan laaja-alaisuus ja siihen tarpeelliset monentyyppiset työtehtävät ja ammatilliset pätevyudet.

1.16 ETSK kehottaa Euroopan komissiota virittämään keskustelua sellaisen erityisesti Pohjanmerta koskeva strategian potentiaalista, joka kattaa eurooppalaisen, kestäväällä pohjalla olevan ja kilpailukykyisen offshore-teollisuuden haasteet.

2. Lausunnon taustaa

2.1 Offshore-teollisuuteen kuuluvat pääasiassa sähköenergian tuotanto sekä kaasun, öljyn ja mineraalien talteenotto meriympäristöstä. Ottaen huomioon siihen liittyvän toimitusketjun ja palvelut voidaan todeta, että offshore-teollisuus kytkeytyy seuraaviin meriteollisuuden lohkoihin: telakkateollisuus, laivankorjausektori, alusten huolto- ja muutostyöt, laivavarusteet ja -tarvikkeet sekä merelle tarkoitettut teolliset laitokset.

2.2 Offshore-sektoreihin nivoutuvalla eurooppalaisella teollisuudella on lisäksi pitkälle kehittynyttä erikoistietämystä ja sen henkilöstöllä tarvittavaa potentiaalia, joiden avulla pystytään tehokkaasti hyödyntämään etuja, jotka liittyvät kuhunkin offshore-sektoriin kytkeytyviin markkinoihin.

2.3 Eurooppalaisen offshore-teollisuuden tilanteen analysoimiseksi ja sen pitkäjänteisen ja kestävä kehityksen mahdollisuuksien arvioimiseksi lausunnossa paneudutaan seuraaviin seikkoihin:

- offshore-öljy- ja -kaasuteollisuuden tilanne maailmanlaajuisessa kontekstissa ja sen vaatimukset ja voimatekijät
- merituulienergia-alan yleiset ominaispiirteet EU:ssa
- eurooppalaisen meriteollisuuden ja offshore-teollisuuden väliset suhteet
- innovoinnin ja kestävä kehityksen tarpeiden analyysi tämänhetkisten haasteiden sekä eurooppalaisen offshore-teollisuuden potentiaalisten kehitysalojen valossa
- ehdotus kestävä kehityksen sosiaalisen ulottuvuuden toteuttamiseksi offshore-teollisuuden työoikeudellisten kysymysten näkökulmasta
- eurooppalaista offshore-teollisuutta koskevat EU:n sääntelypuitteet
- ajatus sen kaltaisen EU:n Pohjanmeren strategian edistämisestä, joka kattaa kestäväpohjaisen ja kilpailukykyisen offshore-teollisuuden haasteet.

3. Eurooppalainen öljyn ja kaasun offshore-tuotantoteollisuus: alan nykytilanne

3.1 Euroopan energiataaseissa öljytuotteiden ja kaasun osuus vuonna 2012 oli 26 prosenttia. Suurin osuus, 29 prosenttia, oli ydinenergialla, ja uusiutuvista lähteistä – vesivoimat mukaan luettuina – peräisin olevan energian osuus oli 22 prosenttia.

3.1.1 EU on maailman suurin energian tuoja: se tuo vuosittain 53 prosenttia energiastaan, yhteensä 400 miljardin euron arvosta. 88 prosenttia öljystä ja 66 prosenttia kaasusta tuodaan, pääasiassa Venäjältä.

3.2 Öljyn ja kaasun offshore-tuotantosektorin merkittävin ongelma Euroopassa kiteytyy kysymykseen, pystyykö perinteinen eurooppalainen öljyn ja kaasun offshore-tuotanto vastaamaan monipuolistumisen, uusiutuvien energialähteiden kehityksen sekä kyseisten muutosten hallinnan haasteeseen.

3.3 Öljyn ja kaasun offshore-tuotantoteollisuuden ominaispiirteet Euroopassa ovat seuraavat:

- korkeat toimintakustannukset
- suuri ympäristöriski sekä voimaperäinen sääntely
- tarve edetä syvempiin vesiin
- verotuksellinen riski – matalat hinnat, minkä vuoksi investointeihin kohdistuva riski on suurempi
- Yhdysvalloista peräisin olevista halvoista tuotteista johtuvat mahdolliset ongelmat.

3.4 Eurooppalaisen öljyn ja kaasun offshore-tuotantoteollisuuden nykyiset haasteet ovat seuraavat:

- tarve suorittaa seismisiä tutkimuksia geologisista varannoista laadittujen karttojen ajantasaistamiseksi
- tietojen puutteellinen yhdenmukaistaminen ja vaihdanta, mikä hidastaa kehitystä
- tuottajamaiden paine uusien varantojen löytämiseen
- kaivannaistoimintaa koskeviin tarjouskilpailuihin liittyvät ongelmat, kun osallisina on kotimaisia ja kansainvälisiä tuotantoyhtiöitä
- toimialan elinkaaren hallinnointi perättäisissä vaiheissa: etsintä/löytäminen/esisuunnittelu (FEED)⁽¹⁾/tuotanto/purkaminen.

3.4.1 Toimialan uusia haasteita ovat seuraavat:

- tähän asti hyödynnettyjen resurssien väheneminen
- öljyn hinnan lasku sekä uusien halpojen samantyyppisten raaka-aineiden aiheuttama kilpailu
- yrittäjyyttä koskeva kysymys sekä valtiovallan tuki uusille yrityksille
- innovoinnin ja toimialan kansainvälistymisen ruokkima kasvu
- kysymys "vihreän talouden" voimistamasta kasvusta

3.5 Eurooppalainen öljyn ja kaasun offshore-tuotantoteollisuus ansaitsee tukea, koska

- sillä on kestäväällä pohjalla olevan teollisuuden piirteet, kun otetaan huomioon EU:n säädöspuitteet
- se tarjoaa suorasti ja epäsuorasti lähes 600 000 työpaikkaa (Norja mukaan luettuna)
- se on yksi EU:n meriteollisuuden tärkeimmistä voimatekijöistä
- se edistää hyödyllisiä sosiaalisia muutoksia alueilla
- sillä on suuri merkitys jäsenvaltioiden tulotaloudessa
- se vie eteenpäin innovointia ja teknologian kehitystä insinööritieteissä
- sille on ominaista alan toimitusketjun yritysten harjoittama merkittävä vientitoiminta, mikä kompensoi mahdollista polttoaineiden tuotannosta saatavien tulojen pienenemistä.

⁽¹⁾ FEED: Front-End Engineering Design.

3.6 Aberdeenissa järjestetyssä kuulemistilaisuudessa⁽²⁾ esiteltiin tulokset öljyn ja kaasun offshore-tuotantoteollisuutta koskevasta SWOT-analyysistä. Ne esitetään keskustelussa esiin tuoduilla ehdotuksilla laajennettuina lausunnon liitteessä.

4. Merienergian markkinat EU:ssa

4.1 EU:n merialueilla on tätä nykyä toiminnassa noin 2 500 tuuliturbiinia yhteisteholtaan yli 8 GW, kaikkiaan 11 maassa. EU:n osuus globaalista tuotannosta on melkein 90 prosenttia. Kun 12 meneillään olevaa hanketta on viety päätökseen, kohoa käytössä oleva kapasiteetti 10,9 gigawattiin. Koko tuulienergia kattaa tällä hetkellä 7 prosenttia EU:n energiasta, mistä yksi seitsemäsosa on merituulienergiaa.

4.2 Kehityksen ja innovoinnin nykyiset suuntaukset tällä toimialalla koskevat turbiineja, perustuksia sekä laiteasennuksia syvempiin vesiin ja kauemmaksi rannikosta.

4.3 Rahoitussuunnittelu käy alati tärkeämmäksi välineeksi merituulienergian kehityksessä. Vuonna 2014 alalla otettiin 3,14 miljardin euron⁽³⁾ edestä lainoja, joihin ei tarvita henkilökohtaista takausta. Tämä on suurin summa, joka alan historian aikana on saatu. Rahoituskumppanuudet ovat avain menestykseen.

4.4 Lähivuosien näkymät viittaavat siihen suuntaan, että asennettu kapasiteetti jatkaa kasvuaan. Pidemmällä aikavälillä Euroopan tuulienergiajärjestö (EWEA) arvioi, että jo rakennusluvan saaneiden uusien tuulipuistojen kokonaiskapasiteetti on 26,4 GW. Pitkän aikavälin suunnitelmista voidaan päätellä, että kapasiteetti kasvaa 98 gigawattia.

4.5 EWEA:n tietojen mukaan vuoden 2011 lopussa Euroopan tuulivoima-alalla työskenteli 192 000 ihmistä, joista noin 30 000–40 000 merituulienergian alalla.

4.6 Valtamerienergiakapasiteettia on asennettu EU:hun noin 1,5 GW (kuusi kertaa vähemmän kuin merituulienergiakapasiteettia, mutta sen on ennustettu kasvavan vuoteen 2020 mennessä 3,6 gigawattiin). Tämä käsittää laitteita, jotka hyödyntävät aaltojen, vuoroveden ja merivirtauksien energiaa ja osmoosienergiaa sekä laitteita valtameren lämpöenergian muuntamiseksi sähköenergiaksi.

5. Eurooppalaisen meriteollisuuden ja offshore-teollisuuden väliset taloudelliset suhteet

5.1 Alustilausten kokonaisarvo oli vuonna 2014 yhteensä 370 miljardia Yhdysvaltain dollaria, mistä 170 miljardia dollaria oli offshore-alusten tilauksia. On arvioitu, että erilaisia offshore-aluksia tarvitaan vuosina 2014–2025 maailmanlaajuisesti 1 230–1 970 kappaletta. Vedenalaisten teollisuuskäyttöön tarkoitettujen alusten kysyntä kasvaa 180 prosenttia; asennusalusten, tuulipuistoihin tarvittavien alusten sekä kelluvien offshore-alusten osuus on 50–60 prosenttia.

5.2 Kaikenlaisten alustyyppien tilausten ennustetaan kasvavan vuoteen 2025 mennessä 3,7 prosenttia. Offshore-aluksia koskevat moninkertaisesti suuremmat ennusteet osoittavat, miten merkittävä rooli offshore-teollisuudella on telakkateollisuudessa nyt ja tulevaisuudessa. Offshore-alusten osuus telakoiden koko rakennustuotannosta oli 30 prosenttia vuonna 2014 Euroopassa.

5.3 Vastaavanlainen tiivis yhteys offshore-teollisuuteen on eurooppalaisella laivanvarusteteollisuudella, joka on maailman johtava offshore-teollisuuden tarvitsemien porausmoduulien, moottorien, vintturien, nosturien ja elektroniikan tuottaja.

5.4 Merienergia on meriteollisuuden ”vihreä” liikkeellepaneva voima. Sen maailmanlaajuisen kokonaispotentiaalain arvioidaan olevan yli 19 miljardia euroa vuosina 2012–2022 (noin 2 miljardia euroa vuodessa). Nämä arviot perustuvat niiden alusten ja varusteiden lukumäärään, joita tarvitaan suunniteltujen tuulipuistojen rakentamiseen ja käyttöön.

5.5 Euroopan meriteollisuuden tuotteille ja palveluille on lisäksi ilmaantumassa uudenlaista kysyntää, kun toimintaa siirretään syvemmille vesille etupäässä offshore-öljy- ja -kaasualalla sekä merienergia-alalla.

⁽²⁾ Liam Smyth – Aberdeen & Grampian Chamber of Commerce.

⁽³⁾ The European offshore wind industry – key trends and statistics, 2014.

5.6 Jään sulaminen arktisilla alueilla avaa mahdollisuuksia raaka-aineiden hankkimiseen ja merireitteihin (joskaan kyse ei ole täysin "vihreästä" edistyksestä). Tähän suuntaukseen liittyy muun muassa ennakoitu kysyntä jäänmurtajien ja jäänkestävien kuljetus- ja palvelualusten rakentamiselle.

5.7 Hiljattain aloittanut valtamerienergiasektori on myös yhä merkittävämpi "vihreä" Euroopan meriteollisuuden veturi, erityisesti SEAEuropeen liittyvillä aloilla.

5.8 Telakkateollisuuden offshore-öljy- ja -kaasuteollisuudelle tarjoama tuotevalikoima kytkeytyy kyseisen teollisuuden alaan elinkaareen seuraavasti:

- Luonnonvaraesiintymien etsiminen ja määrittäminen luo kysyntää apualuksille.
- Offshore-porausaluksat ja -yksiköt liittyvät poraustoimintaan.
- Esiintymien hallinnointi luo tarpeen erikoistuneille rakennusaluksille.
- Tuotantokenttien käytön aikana tarvitaan kelluvia aluksia sekä talteenotto- ja varastointialuksia.
- Tuotantokenttiä purettaessa käytetään tuuliturbiinien ja muiden offshore-varusteiden asennusaluksia.

5.9 Offshore-poraususten määrää on lisättävä huomattavasti tulevien öljy- ja kaasutoimitusten varmistamiseksi. Tähän liittyy teknisesti edistyskellisten porauslaitteiden sekä erityyppisten laitteiden ja offshore-porausastornien korjaamisen ja konversion huomattava kysyntä, ja nämä palvelut tuovat huomattavia voittoja EU:n telakoiden rakennus- ja korjausalalle.

5.10 Laivanrakennuksen uusi erikoisala tuo kiinnostavia mahdollisuuksia: alukset eivät ainoastaan kuljeta kelluvaa nesteytettyä maakaasua (FLNG) vaan tarjoavat myös erilaisia palveluja offshore-öljy- ja -kaasuteollisuudelle; niillä voidaan esimerkiksi korvata kiinteät LNG-terminaalit liikkuvilla terminaaleilla. Tämä koskee nesteytetyn maakaasun kelluvia tuotanto-, varastointi- ja purkuyksiköjä (FPSO LNG) sekä kelluvia varastointi- ja höyrytysyksiköjä (FSRU).

5.11 Eurooppalaiset satamat voivat myös hyödyntää offshore-teollisuuden mukanaan tuomia mahdollisuuksia. Tämä koskee palveluja, jotka liittyvät yleiseen rahtiin ja merituulivoiman rakenneosiin, joita ovat mastonosat, generaattorit ja roottorin lavat sekä muut offshore-teollisuuden tilaamat varusteet.

6. Innovoimien ja kestävä kehityksen tarve tämänhetkisten haasteiden edessä ja Euroopan offshore-teollisuuden mahdolliset kehittämisalueet

6.1 Eurooppalaiset investoinnit innovointiin olivat vielä kuluneella vuosikymmenelläkin vähäisemmät kuin suuremmilla kilpailijoilla (USA). Tämä vaikuttaa kaikkiin teollisuudenaloihin, myös offshore-öljy- ja -kaasuteollisuuteen.

6.2 Yksi öljy- ja kaasualan suurimmista haasteista on ikääntyvien omaisuususerien turvallisen hyödyntämisen varmistaminen. Keskimäärin 30 prosenttia maailman porauslaitoista on ollut toiminnassa yli 20 vuotta, ja monet niistä ovat ylittäneet alkuperäisen suunnitellun elinikensä.

6.3 Tärkeimmät seikat, jotka vaativat toimia ikääntyvien omaisuususerien yhteydessä offshore-öljy- ja -kaasualalla ovat

- materiaalien eheyden seuranta ja tuntemus

- eristyksessä tapahtuvan korroosion tuntemus
- ikääntymisen hallintaan liittyvät tarkastus-, korjaus- ja kunnossapito-ongelmat
- käytettyjen laitteiden hyödyntäminen.

6.4 Alan kasvu riippuu talteenottoa tukevista innovatiivisista tekniikoista, jotka antavat mahdollisuuden "puristaa" ikääntyvistä laitoksista irti mahdollisimman paljon ja pidentää joidenkin tuotantokenttien käyttöikä.

6.4.1 Uusilla tekniikoilla on keskeinen rooli myös syvänmeren esiintymien etsinnässä ja tuotannossa, jotka edellyttävät miljardi-investointeja. Uusia tekniikoita on kehitettävä kustannusten ja toimintariskien pienentämiseksi, ja lisäksi on kehitettävä porausreikien hyödyntämistä olosuhteissa, joissa lämpötila ja paine ovat korkeammat.

6.5 ETSK katsoo, että komission pitäisi harkita rakennerahastojen ja/tai Junckerin suunnitelman mukauttamista sitä silmällä pitäen, että pystytään tukemaan innovointia offshore-teollisuuden piirissä, lähinnä seuraavilla aloilla:

- ikääntyvä infrastruktuuri ja tuotannon jatkuvuuden takaaminen
- uudet tekniikat vanhempien öljy- ja kaasukenttien käyttämättä jääneiden energiavarojen hyödyntämiseksi
- tuotantoreikien enenevä kompleksisuus.

Uudet kehittämisalat

6.6 Liuskekaasun kehittämisestä, kun samalla täytetään ekologiset vaatimukset, on tulossa yhä houkuttelevampi mahdollisuus myös offshore-öljy- ja -kaasualalle. Tämä johtuu huomattavista parannuksista vedenalaisen kiviaineksen vesisärötysteknologiassa. Hiilidioksidin talteenotto merellä voisi myös olla seuraava offshore-teollisuuden vihreä kasvutekijä pyrittäessä kehittämään vähäpäästöistä taloutta.

6.7 Muita uusia kehitysaloja ovat teollisten monitoimilaittojen toteuttaminen pilottihankkeiden jälkeen (seitsemäs puiteohjelma) ja täysimittaisten varusteiden ja laitteiden rakentaminen aalto- ja merivirtaenergian hyödyntämiseksi.

6.8 EU:n päättäjien haasteena on valjastaa Horisontti 2020 -puiteohjelman potentiaali tutkimuksen ja innovoinnin ⁽⁴⁾ maksimoimiseksi Euroopan offshore-teollisuudessa.

7. Euroopan offshore-teollisuutta koskeva EU:n sääntelykehys

7.1 Euroopan offshore-teollisuus toimii jatkuvasti lisääntyvän sääntelyn vaikutuksen alaisena. Alaan eniten vaikuttavia säädöksiä ovat muun muassa

- EU:n päästädirektiivi (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) ja suurista polttolaitoksista ilmaan joutuvista epäpuhtauspäästöistä annettu direktiivi
- tiettyjen keskisuurista polttolaitoksista ilmaan joutuvien epäpuhtauspäästöjen rajoittamisesta annettu direktiivi, joka vaikuttaa öljyn ja kaasun tuotantoon
- päästökauppajärjestelmä (ETS)
- meriturvallisuutta koskeva direktiivi.

7.2 Direktiivi merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta tuli voimaan vuonna 2013, ja se on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä heinäkuuhun 2015 mennessä; teollisuuden on mukauduttava uusiin vaatimuksiin heinäkuuhun 2016 mennessä.

⁽⁴⁾ "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Innovointi siniseen talouteen: hyödynnetään meremme ja valtameremme potentiaalia työllisyyden ja kasvun edistämiseksi" COM (2014) 254 final (EUVL C 12, 15.1.2015, s. 93).

7.2.1 Jotta vaikutus on maailmanlaajuinen ja jotta suuria onnettomuuksia Euroopassa ja kauempana voidaan seurata, komission, jäsenvaltioiden ja erikoistuneiden yritysten on tehtävä yhteistyötä seuraavilla aloilla:

- riskivaikutuksia koskevan oppaan julkaiseminen
- turvallisuuskulttuurin luominen alalle
- kaivosyritysten myöntämä oppilaitosten akkreditointi, jotta voidaan tarjota laajamittaisempaa koulutusta
- käytännesääntöjen laatiminen
- sijoittajien ja jäsenvaltioiden kumppanuuden edistäminen
- jäsenvaltioiden ja sijoittajien välinen yhteistyö arkaluontoisilla strategisilla aloilla ja offshore-hankkeissa, jotka edistävät kestävään kehitykseen pyrkiviä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ja offshore-teollisuuden vaikutusta muihin talouden aloihin, kuten matkailuun ja kalastukseen
- yhteistyö kriittisen tärkeän offshore-infrastruktuurin suojaamisessa terrorismilta ja merirosvoukselta.

7.3 Teollisuuden edustajat pitävät tällä hetkellä arkaluontoisena sääntelykysymyksenä työtä parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa koskevan vertailuasiakirjan (BREF) parissa, jossa käsitellään suuritehoisella vesisärötyksellä tapahtuvaa hiilivetyjen etsintää ja tuotantoa EU:ssa.

7.4 Sääntelyn vaikutukseen offshore-teollisuuden kaikkien sektorien kehittämiseen liittyy myös se, että teollisuuden on noudatettava uusinta direktiiviä (heinäkuu 2014) merten aluesuunnittelusta.

7.5 Raaka-ainepolitiikasta annetulla tiedonannolla COM(2008) 699, jolla pyritään tiivistämään kansainvälistä yhteistyötä kansallisten geologisten tutkimusten alalla EU:n tietopohjan kasvattamiseksi, on todennäköisesti myös epäsuora vaikutus offshore-talteenottoteollisuuteen.

7.6 Seuraavat sääntelyyn ja politiikkaan liittyvät kysymykset ovat myös yhtä tärkeitä ja vaikuttavat Euroopan koko offshore-teollisuuteen:

- merityöyleissopimuksen vaikutus
- Marpol-yleissopimuksen (rikki- ja typpidioksidirajat) painolastivesiä koskevan yleissopimuksen vaikutus.

8. Miten voidaan voittaa vaikeudet, jotka liittyvät kestäväen kehityksen sosiaalisen ulottuvuuden varmistamiseen offshore-teollisuuden työoikeudellisten kysymysten näkökulmasta?

8.1 Euroopan offshore-teollisuuden moninaisuus ja globalisaation merkittävä vaikutus tähän taloudenalaan, samoin kuin sosiaaliseen polkumyyntiin ja tasapuolisten toimintaedellytysten saavuttamiseen liittyvät, edelleen ratkaisemattomat ongelmat, ovat saaneet aikaan työoikeudellisten asioiden osalta monimutkaisen tilanteen. Tämä yhdistyy ongelmiin työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun, kollektiivisten työsuhteiden ja sosiaalisten standardien aloilla.

8.1.1 Näihin ongelmiin voitaisiin puuttua kokonaisvaltaisesti vuonna 2006 tehdyn ja juuri voimaan tulevan merityöyleissopimuksen ja sen täytäntöön panemiseksi annetun EU:n asetuksen pohjalta.

8.1.2 Valitettavasti mahdollisuudet soveltaa tätä yleissopimusta laajasti offshore-teollisuudessa ovat edelleen vähäiset. Tämä johtuu sekä siitä, ettei yleissopimuksessa ole tarkkoja määräyksiä offshore-työntekijöistä, että hallitusten, operaattoreiden ja omistajien asenteesta. Tilanteeseen yhdistyvät lisäksi EU:n alusten ja kelluvien teollisuuslaitteiden rekistereihin liittyvät ongelmat.

8.2 Komitea katsoo, että Euroopan komission ja offshore-teollisuutta edustavien alakohtaisten työmarkkinaosapuolten tulee noudattaa hyvää esimerkkiä ja ottaa malliksi vuonna 2008 annettu direktiivi ECSAn ja ETF:n erityistä koskevasta yleissopimuksesta tekemän sopimuksen täytäntöönpanosta.

8.2.1 Mallina voitaisiin käyttää kansainvälisen kuljetustyöläisten liiton (ITF) offshore-teollisuudelle laatimaa työehtosopimusta. Tällä hetkellä sen täytäntöönpanoa hankaloittaa kansallisten viranomaisten haluttomuus. Ongelmia ovat alusten rekisterit, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun epätyytyttävä tila ja se, että työmarkkinoille osallistuu suuri määrä nk. roskasopimusten pohjalta työllistettyjä ihmisiä sekä näennäisesti itsenäisiä ammatinharjoittajia.

9. Euroopan unionin strategia Pohjanmeren aluetta varten

9.1 Öljy- ja kaasuteollisuutta on kehitetty nyt 50 vuotta, ja arvioidaan, että jäljellä on vielä toiset 50 vuotta. Ala joutuu nykyisin kohtaamaan merkittäviä energiaympäristön muutoksia, joita voidaan kuvata seuraavasti:

- Yhä suurempi osa energiasta kehitetään uusiutuvista lähteistä.
- Yhä suurempi osa energiasta kehitetään paikallisesti erilaisista paikallisista lähteistä.
- Nykyisen energiansiirtojärjestelmän suorituskykyyn kohdistuu haasteita pyrittäessä sovittamaan tarjonta kysynnän mukaan.
- Vuoteen 2030 asetetut EU:n hiilidioksidipäästötavoitteet.

Kysymys onkin seuraava: Pystyykö perinteinen öljy- ja kaasuala vastaamaan suureen haasteeseen ja monipuolistamaan toimintaansa siirtymällä uusiutuvien energialähteiden alalle ja pitämään tuon muutoksen hallinnassaan?

9.2 Pohjanmeren komission on tarkoitus tehdä yhteistyötä Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ylähuoneen kanssa saadakseen Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan edistämään yhdennettyä lähestymistapaa merten aluesuunnitteluun nähden Pohjanmeren alueella sekä laatimaan viestintäasiakirjan ja -strategian, joilla havainnollistetaan Pohjanmeren energiansiirtoverkon edut suurelle yleisölle.

9.3 ETSK kehottaa Euroopan komissiota virittämään keskustelua sellaisen erityisesti Pohjanmerta koskeva strategian potentiaalista, joka kattaa eurooppalaisen, kestäväällä pohjalla olevan ja kilpailukykyisen offshore-teollisuuden haasteet. Se käsittäisi seuraavat seikat:

- tuote ja suunnittelu
- yhteiskunta
- tuotanto
- lainsäädäntö
- rahoitus.

Bryssel 16. syyskuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

LIITE

Euroopan öljyn ja kaasun offshore-tuotantoteollisuutta koskevan SWOT-analyysin tulokset

S – Vahvuudet	W – Heikkoudet
<ul style="list-style-type: none"> — kokemus vaikeista toimintaolosuhteista ja työskentelystä syvissä vesissä — maailmanlaajuisesti tunnustettua osaamista — erittäin pätevää ja kokenutta työvoimaa — toimialan klusteroituneisuus 	<ul style="list-style-type: none"> — korkeat tuotantokustannukset — tuotannon odotettua heikompi tehokkuus — epävarma verotustilanne — infrastruktuurin vanheneminen — heikko yhteistyö
O – Mahdollisuudet	T – Uhat
<ul style="list-style-type: none"> — uudet löydöt, joihin liittyy pienemmät kehittämis- ja toimintakustannukset — tuotteiden, laitteistojen ja tiedon siirtäminen uusille markkinoille — yhteistyö seuraavilla aloilla: yhteinen suunnittelu/standardointi, infrastruktuurin hyödyntäminen ja tietämyksen jakaminen — yhteisymmärrys palkkatason mukauttamisesta, johtajatuksena ”pysytään maan pinnalla” — EU:n uudelleenteollistamisohjelman hyödyntäminen 	<ul style="list-style-type: none"> — maailmanlaajuinen öljynhinnan lasku — öljyalan työpaikkojen väheneminen vuoden 2014 lopun ja vuoden 2015 alun jyrkän hinnanlaskun takia — ammattitaitoisten työntekijöiden laajamittainen eläköityminen tulevien kymmenen vuoden aikana — Yhdysvalloissa tapahtuvasta öljyhiekan ja liuskeen louhinnasta johtuva hinnanlasku — talouskasvun hidastuminen Aasiassa — OPECin lähestymistapa tuotantorajoituksiin nähden

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Luovat alat ja kulttuuriteollisuus – Euroopan valtti maailmanlaajuisessa kilpailussa”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/13)

Esittelijä: Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

Toinen esittelijä: Nicola KONSTANTINOU

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. tammikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Luovat alat ja kulttuuriteollisuus – Euroopan valtti maailmanlaajuisessa kilpailussa”.

(oma-aloitteinen lausunto)

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 15. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 215 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Kun otetaan huomioon luovien alojen ja kulttuuriteollisuuden merkitys Euroopan unionin BKT:n kannalta, ETSK kehottaa Euroopan komissiota laatimaan monivuotisen strategian näiden alojen kehittämiseksi.

1.2 ETSK katsoo erityisesti, että nämä alat, jotka osaltaan lisäävät Euroopan unionin kansainvälistä vaikutusta, on sisällytettävä Euroopan komissiossa parhaillaan käytäviin keskusteluihin syksyllä 2015 odotettavissa olevasta, kauppapolitiikkaa koskevaa uutta strategiaa käsittelevästä tiedonannosta.

1.3 Kun otetaan huomioon työmarkkinoiden kehitys eräissä jäsenvaltioissa, lähestymistapaa epätyypillisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden tarpeisiin työolojen sekä terveyden ja työturvallisuuden osalta on tarpeen mukauttaa. ETSK kannattaa työehtosopimusneuvottelujen tehostamista erityisesti media- ja kulttuurialalla kansallisten perinteiden mukaisesti.

1.4 Monet muutkin aiheet ansaitsevat erityistä huomiota: sopeutuminen markkinoiden uusiin tarpeisiin, alan ammattilaisten liikkuvuuden lisääminen, koulutusvälineet ja -politiikat sekä joukkorahoituksen kehittäminen (joukkorahoitustalustat).

1.5 EU:n arvojen – ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, demokratia, oikeudellinen yhdenvertaisuus, vähemmistöjen suojelu jne. – edistäminen olisi syytä ainakin osittain antaa ”luovien” henkilöiden tehtäväksi, sillä he kykenevät paremmin voittamaan puolelleen nuoren yleisön sovellusten, videoiden, pelien, sarjakuvien yms. avulla.

1.6 Näille aloille, joista kaikki eivät kykene saavuttamaan lisäarvoa, kysymys niiden pitkäaikaisten ja tulevien tuottojen lähteenä olevien aineettomien hyödykkeiden (asiakaskunta, tunnettuus ja maine, tuotemerkit, taitotieto) taloudellisesta hyödyntämisestä on olennaisen tärkeä.

2. Johdanto

2.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tukenut luovien alojen ja kulttuuriteollisuuden kehittämistä yli 11 vuoden ajan. Useita lausuntoja on annettu vuosina 2004–2014 ⁽¹⁾ paljon ennen kuin Euroopan komissio vuonna 2012 laati tiedonannon ”Kulttuurialalta ja luovilta toimialoilta kasvua ja työpaikkoja EU:lle” ⁽²⁾.

2.2 Luovilla aloilla ja kulttuuriteollisuudella on eurooppalaisessa yhteiskunnassa strateginen asema, jonka ansiosta ne voivat edistää älykästä, kestävästä ja osallistavaa kasvua (”Eurooppa 2020”), sillä on osoitettu ⁽³⁾, että yksi näiden alojen ominaispiirteistä on niiden muita taloudenaloja vahvempi innovointikyky.

2.3 On korostettava myös erityistä roolia, joka luovilla aloilla ja kulttuuriteollisuudella on eurooppalaisessa yhteiskunnassa moniarvoisuuden, kulttuurisen monimuotoisuuden ja eurooppalaisen identiteetin edistämässä ⁽⁴⁾.

2.4 Tammikuussa 2015 ETSK:n työvaliokunta hyväksyi uuden oma-aloitteisen lausunnon laatimisen luovista aloista ja kulttuuriteollisuudesta, sillä ne ovat Euroopan valtti maailmanlaajuisessa kilpailussa. Yhdysvallat, Kanada ja Korea ovat esimerkkejä maista, jotka laativat tehokkaita ”pehmeän vaikuttamisen” strategioita levittääkseen kulttuuriaan ja elämäntapaansa ja tukeakseen kulttuurista sisältöä sisältäviä hyödykkeitä ja palveluja suunnittelevien, tuottavien ja levittävien yritystensä taloudellista kehittämistä.

2.5 Mitkä keskeiset tekijät selittävät ETSK:n päätöstä tarkastella jälleen näiden alojen kehitystä?

2.5.1 Ensinnäkin niiden painoarvo Euroopan taloudessa on yhä merkittävämpi. Nykyisten eri määritelmien ja viimeisimpien saatavilla olevien tilastojen valossa luovat alat ja kulttuuriteollisuus ovat yksi Euroopan talouden dynaamisimmista aloista. TERA Consultants -konsulttiyrityksen tutkimuksessa, joka kattaa aikajakson 2008–2011 ⁽⁵⁾, tuodaan esiin, että näiden alojen panos EU:n BKT:hen on 4,4 prosentista (ainoastaan varsinaiset luovat alat, core industries) 6,8 prosenttiin (mukaan lukien varsinaisista luovista aloista voimakkaasti riippuvaiset alat, non-core industries). Niiden työllisyysvaikutus on vastaavasti 8,3 miljoonaa työpaikkaa, mikä tarkoittaa, että 3,8 prosenttia EU:n koko aktiiviväestöstä työskentelee varsinaisilla luovilla aloilla (core industries), ja 14 miljoonaa työpaikkaa, kun otetaan huomioon kaikki voimakkaasti riippuvaiset alat (non-core industries), toisin sanoen 6,5 prosenttia EU:n aktiiviväestöstä. Kyse on näin ollen EU:n kolmanneksi suurimmasta työllistäjästä rakennus- ja juomateollisuuden jälkeen.

2.5.2 Julkisen velan määrä on johtanut siihen, että valtiot ja yhteisöt ovat vähentäneet kulttuuri- ja musiikkiyhdistyksille, teattereille, pienille taide-elokuvateattereille ja orkestereille myönnettäviä tukia. Julkisin varoin rahoitetut radio- ja televisioyhtiöt ovat vaikeuksissa useissa jäsenvaltioissa samoin kuin painettu lehdistö, jonka talousmalli on kriisissä digitaalisen vallankumouksen vuoksi.

2.5.3 Neuvottelut transatlanttisesta kumppanuudesta aloitettiin kesäkuussa 2013, ja tähän mennessä on käyty jo yhdeksän neuvottelukierrosta. Kulttuuria koskeva poikkeus tunnustettiin alusta lähtien, ja ETSK tukee Euroopan parlamentin kantaa. EP vaati 23. toukokuuta 2013 EU:n ja Yhdysvaltojen kauppa- ja investointineuvotteluista antamassaan päätöslauselmassa ⁽⁶⁾, että ”kulttuuripalvelut ja audiovisuaaliset palvelut, mukaan luettuna verkossa tarjottavat palvelut, jätetään neuvotteluvaltuuksien ulkopuolelle”.

2.5.4 Luova Eurooppa -ohjelma, josta komitea on jo antanut lausunnon ⁽⁷⁾, on tullut hiljattain voimaan, ja sille on myönnetty 1,46 miljardin euron määrärahat vuosiksi 2014–2020.

3. Yleistä

3.1 Kysymyksiä alan taloudellisesta kehityksestä

3.1.1 Kriisi on heikentänyt monia eurooppalaista kulttuuria ja luovuutta ilmentäviä aloja:

— klassisen ja kansanmusiikin konsertit ja orkesterit

⁽¹⁾ Ks. muun muassa seuraavat ETSK:n horisontaaliset ja temaattiset lausunnot: EUVL C 110, 9.5.2006, s. 34; EUVL C 108, 30.4.2004, s. 68; EUVL C 51, 17.2.2011, s. 43; EUVL C 181, 21.6.2012, s. 35; EUVL C 44, 11.2.2011; EUVL C 198, 10.7.2013, s. 14; EUVL C 110, 9.5.2006, s. 1; EUVL C 44, 11.2.2011, s. 75; EUVL C 451, 16.12.2014, s. 64; EUVL C 191, 29.6.2012, s. 18; EUVL C 230, 14.7.2015, s. 47.

⁽²⁾ COM(2012) 537 final ja siihen liittyvät valmisteluasiakirjat muoti- ja ylellisyystuotealoista: SWD(2012) 286 final ja SWD(2012) 284 final; (EUVL C 198, 10.7.2013, s. 39).

⁽³⁾ Ks. British Councilin tutkimus Mapping the creative industries: a toolkit:

http://creativeconomy.britishcouncil.org/media/uploads/resources/mapping_the_creative_industries_a_toolkit_2-2.pdf.

⁽⁴⁾ EUVL C 51, 17.2.2011, s. 43.

⁽⁵⁾ TERA Consultants, The Economic Contribution of the Creative Industries to EU GDP and Employment, 2014.

⁽⁶⁾ P7_TA (2013)0227, kohta 11.

⁽⁷⁾ EUVL C 198, 10.7.2013, s. 39.

- ooppera- ja teatterifestivaalit
- eurooppalainen sarjakuva-ala, joka kärsii piratismista
- julkisille televisiokanaville tuotetut audiovisuaaliset tuotannot, joiden määrärahoja on toisinaan supistettu huomattavasti.

3.1.2 Eurostatin tilastotiedot vuosilta 2009–2013 vahvistavat työpaikkojen vähenemisen esimerkiksi Ranskan kustannuslalla (146 000 työntekijästä 112 000 työntekijään vuosina 2009–2013) ja Puolan ohjelmatuotanto- ja filmialalla (25 000 työntekijästä 19 600 työntekijään vuosina 2009–2013).

3.1.3 Sitä vastoin Dublinissa toimivan Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön selvityksen (Arts, Entertainment and Recreation: working conditions and job quality⁽⁸⁾) mukaan työllisyys taiteiden, viihteen ja virkistystoiminnan aloilla kasvoi hieman (kaksi prosenttia) Euroopan unionissa vuosina 2010–2012. Eräissä jäsenvaltioissa näiden alojen työntekijöiden osuus on selvästi EU:n keskiarvon (1,6 prosenttia aktiiviväestöstä) yläpuolella: Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Virossa se on 2,6 prosenttia, Ruotsissa 2,5 prosenttia (14 prosenttia yrityksistä ja 8 prosenttia BKT:stä) ja Latviassa 2,3 prosenttia.

3.2 Luova Eurooppa -ohjelman (2014–2020) rakenne, joka herättää kysymyksiä rahoituksesta ja paikallisesta edustuksesta

3.2.1 Luovien alojen yritysten tarve etsiä rahoitusta johtuu siitä, että niiden on vaikea suunnitella tulomalleja, joiden avulla ne voivat saavuttaa lisäarvoa. Pk-yritysten ohjaaminen sellaisten liiketoimintamallien ja tulomallin suunnittelussa, joiden avulla ne voivat samanaikaisesti luoda ja saavuttaa lisäarvoa, vähentäisi niiden riippuvuutta julkisista tuista.

3.2.2 ETSK on jo aiemmin ilmaissut epäilyksensä uudesta rahoitusjärjestelmästä, joka suunniteltiin helpottamaan pk-yritysten ja muiden toimijoiden rahoituksen saantia. Tässä yhteydessä se korosti Euroopan investointirahaston (EIR) puutteellista kulttuurialan asiantuntemusta⁽⁹⁾. EIR on tästä huolimatta taho, joka vastaa 121 miljoonan euron alakohtaisen takuun myöntämisestä.

3.2.3 Luova Eurooppa -ohjelman mukaan tällä takuulla on oltava 5,7 prosentin vipuvaikutus, minkä myötä tarjousmenettelyn käyttöön saadaan noin 700 miljoonaa euroa ja voidaan valita elimet, jotka vastaavat takuumekanismissa koskevien hallintovalmiuksien vahvistamisesta.

3.2.4 Olisi myös hyödyllistä monipuolistaa rahoitusmuotoja. Joukkorahoitus, sen rajatylittävä ulottuvuus mukaan luettuna, helpottaa rahoituksen saamista hankkeille ja vähentää sijoittajien riskiä (La Tribune, 11. helmikuuta 2014).

3.2.5 Yleisemmin ottaen tämä nostaa esiin kysymyksen aineettomien hyödykkeiden taloudellisesta arvioinnista. Euroopan komissio tunnustaa näiden aineettomien hyödykkeiden merkityksen, muttei ehdota mitään yhteistä menetelmää niiden taloudellisen arvon määrittämiseksi.

3.2.6 Paikallisen edustuksen puute: Luova Eurooppa -ohjelmalla on 1–4 toimistoa kussakin jäsenvaltiossa, joko pääkaupungissa tai muissa suurissa kaupungeissa. Tämä verkosto on epäilemättä riittämätön varmistamaan ohjelmien tunnetuksi tekemisen kaikilla voimakkaasti luoviin aloihin ja kulttuuriteollisuuden suuntautuneilla alueilla.

3.3 Teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan lainsäädännön mukauttaminen digitaaliseen vallankumoukseen

3.3.1 Tekijänoikeuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2001/29/EY⁽¹⁰⁾ uudistamisesta keskustellaan nykyisin etenkin 19. toukokuuta 2010 annetun tiedonannon ”Euroopan digitaalstrategia” (COM(2010) 245 final) pohjalta, ja ratkaistavana on vaikeita kysymyksiä:

- Tulisiko ottaa käyttöön EU:n yhtenäinen tekijänoikeus?

⁽⁸⁾ http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1384en14.pdf

⁽⁹⁾ EUVL C 181, 21.6.2012, s. 35.

⁽¹⁰⁾ EYVL L 167, 22.6.2001, s. 10.

- Miten nykyinen tekijänoikeus, joka jäsenvaltioitasolla on muodoiltaan hyvin vaihteleva ja monitahoinen, mukautetaan uusiin kulttuurisen ilmaisun muotoihin?
- Onko toivottavaa, että tekijänoikeuden suojan kesto yhdenmukaistetaan EU:ssa?
- Onko lainsäätäjä ennakoinut kolmiulotteisen tulostuksen aiheuttaman vallankumouksen?

3.3.2 Toinen kiperä kysymys koskee tekijöiden ja taiteilijoiden/esiintyjien korvauksia suhteessa heidän teostensa ja esiintymistensä verkossa tapahtuvasta käytöstä saatuihin tuloihin.

3.3.3 ETSK korostaa, että on saatava aikaan tasapainoinen järjestelmä, joka mahdollistaa oikeudenmukaiset ja tasapuoliset korvaukset kaikille oikeudenhaltijoille, varsinkin sisällön luojille, taiteilijoille ja esiintyjille sekä tuottajille.

3.3.4 Samoin on tärkeää auttaa luovien alojen ja kulttuuriteollisuuden pk-yrityksiä, erittäin pieniä yrityksiä ja mikroyrityksiä suojaamaan teollis- ja tekijänoikeuksiaan⁽¹¹⁾ erityisesti muodin ja muotoilun aloilla.

3.3.5 ETSK kehottaa lisäksi Euroopan komissiota toimimaan johdonmukaisesti ja tarkistamaan myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/31/EY⁽¹²⁾ sähköisestä kaupankäynnistä, jotta kaikki asianomaiset tahot (toimijat/oikeudenhaltijat, ylläpitäjät, hakukoneet, maksujärjestelmien tarjoajat jne.) saatetaan vastuuvollisiksi piratismiin torjunnassa.

4. Erityistä

4.1 Alueellisten kannustimien kiireellinen tarve

4.1.1 ETSK korostaa, että erilaisia yhteistyömuotoja perustetaan – tai jätetään perustamatta – nimenomaan paikallistasolla. Tässä yhteydessä on korostettava kulttuuriklustereiden, luovien alueiden sekä kaupunkien ja alueiden käyttöön asettamien helppopääsyisten ja ilmaisten kohtaamispaikkojen roolia, kuten todettiin useissa puheenvuoroissa (Vallonia, Rhône-Alpes) 15. kesäkuuta 2015 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa. Kulttuurialan eurooppalaisen verkoston asiantuntijat arvioivat raportissaan luovien alojen ja kulttuuriteollisuuden kestäkyvystä⁽¹³⁾, että kulttuuria ja luovuutta edistävillä julkisilla toimilla näyttää olevan merkittävämpi vaikutus valtiotasoa alemmilla tasoilla.

4.1.2 Luova Eurooppa -ohjelman vuosittaisessa täytäntöönpano-ohjelmassa myönnetään 4,9 miljoonaa euroa Luova Eurooppa -ohjelman toimistoille. Näitä toimistoja on liian vähän, ja ne sijaitsevat pääkaupungeissa tai suurissa kaupungeissa, mikä ei välttämättä takaa parasta sijaintia toimijoiden kannalta.

4.2 Luovien alojen ja kulttuuriteollisuuden (ylellisyysuuteala pois luettuna) epätyypillisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden toisinaan epävarmaan tilanteeseen tarvitaan ratkaisu

4.2.1 Kansainvälisen työjärjestön (ILO) toukokuussa 2014 julkistaman, media-alan ja kulttuuriteollisuuden työsuhteita käsittelevän selvityksen⁽¹⁴⁾ mukaan

- kustannus-, video- ja televisiotuotantoalalla työskentelee 2,3 miljoonaa henkilöä
- paino- ja julkaisualalla työskentelee 1,2 miljoonaa henkilöä
- taiteilijoita on miljoona, joista puolet on itsenäisiä ammatinharjoittajia.

4.2.2 Useimmissa näistä ammateista ja varsinkin media- ja kulttuurialoilla epätyypilliseksi kutsutut työsuhteet ovat yleistyneet viime vuosikymmeninä, kun osa-aikaiset ja määräaikaiset työsuhteet, tilapäistyö sekä taloudellisesti riippuvainen itsenäinen ammatinharjoittaminen ovat lisääntyneet.

⁽¹¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Uuteen yksimielisyyteen teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamisesta: EU:n toimintasuunnitelma” (EUVL C 230, 14.7.2015, s. 72).

⁽¹²⁾ EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1.

⁽¹³⁾ <http://www.eenc.info/fr/eencdocs-fr/rapports/la-resilience-de-emploi-dans-les-secteurs-culturels-et-creatifs-sccs-pendant-la-crise/>

⁽¹⁴⁾ Employment relationships in the media and culture industries (toukokuu 2014)
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/publication/wcms_240701.pdf

4.2.3 ETSK kannattaa ILO:n toukokuussa 2014⁽¹⁵⁾ hyväksymiä seikkoja, joista oli päästy yksimielisyyteen ja joiden mukaan työelämän peruseriaatteita ja -oikeuksia on sovellettava kaikkiin media- ja kulttuurialan työntekijöihin heidän työsuhteensa luonteeseen katsomatta. Se toteaa, että eräillä media- ja kulttuurialan työntekijöillä ei ole riittävää sosiaalista suojaa (työttömyys, eläkkeelle siirtyminen, sosiaaliturva jne.) ja että toisinaan alihankinnan laaja käyttö sekä luovien alojen ja kulttuuriteollisuuden epätyypillisissä työsuhteissa olevien työntekijöiden hyvin erilaiset asemat voivat lisätä työturvallisuuteen ja terveyteen liittyviä riskejä.

4.2.4 ETSK kannattaa työehtosopimusneuvottelujen tehostamista näillä eri aloilla työolojen parantamiseksi.

4.2.5 ETSK kehottaa Euroopan komissiota esittämään kunnianhimoisen liikkuvuutta koskevan lainsäädäntöpaketin, jonka avulla voidaan asianmukaisesti ratkaista luovien alojen ja kulttuuriteollisuuden ammattilaisten liikkuvuusongelmat EU:n sisällä ja helpottaa viisumien myöntämistä kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan puitteissa.

4.3 *Ennakoitavat muutokset luovien alojen ja kulttuuriteollisuuden koulutusvälineissä*

4.3.1 ETSK on jo kiinnittänyt huomiota siihen, että luoviin toimialoihin olisi perehdyttävä paremmin perusopetuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa taide- ja käsityöalojen kansainvälisen peruskirjan mukaisesti⁽¹⁶⁾.

4.3.2 Tässä yhteydessä on syytä korostaa julkisen televisio- ja radiotoiminnan merkittävää roolia kulttuurikoulutuksen sekä merkittävää kirjallista, historiallista tai taiteellista sisältöä omaavien lähetysten ensisijaisena välittäjänä.

4.3.3 ETSK katsoo myös, että aikana, jolloin muun muassa kuluttajien tottumuksiin liittyvät taloudelliset mallit ovat nopeassa muutoksessa, luovien alojen ja kulttuuriteollisuuden ammattien koulutusohjelmissa tulisi antaa talouden, hallinnon ja strategian opetusta. Myös luovien alojen ja kulttuuriteollisuuden johtajien ja yrittäjien tulee voida osallistua tällaiseen koulutukseen osana ammatillista täydennyskoulutusta.

4.3.4 ETSK on useissa lausunnoissaan korostanut koulutuksen merkitystä käsityöläisten harvinaisen taitotiedon siirtämisessä. Useissa jäsenvaltioissa on kuitenkin yhä silmiinpistävämpää, että kuilu opetuksen sisällön ja markkinoiden tarpeiden välillä kasvaa, mikä on saanut tietyt kansalaisyhteiskunnan toimijat osallistumaan koulutusalaan ja perustamaan yksityisiä koulutuslaitoksia tai käynnistämään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden puitteissa lyhyitä (neliviikkoisia), erittäin käytännönläheisiä tiettyyn ammattiin keskittyviä koulutusjaksoja, joiden ansiosta tutkinnon suorittaneet tai tutkintoa vailla olevat nuoret voivat alkaa työskennellä mahdollisimman pian.

4.3.5 Audiovisuaalialan ja esittävän taiteen alan eurooppalainen sektorikohtaista osaamista käsittelevä neuvosto aloitti työnsä marraskuussa 2014. ETSK seuraa kiinnostuneena sen työtä, jonka tarkoituksena on perus- ja jatkokoulutustarpeiden parempi ennakointi.

4.3.6 ETSK pitää tärkeänä, että tässä yhteydessä työmarkkinaosapuolet ja eurooppalainen osaamisneuvosto osallistuvat tiiviisti eurooppalaiseen taito-, osaamis-, tutkinto- ja ammattiluokitteluun (ESCO⁽¹⁷⁾) liittyvään toimintaan.

4.3.7 ETSK toivoo, että yhteisvaikutuksia Erasmus+-ohjelman osaamisyyhteenliittymien ja Luova Eurooppa -ohjelman välillä lisätään.

4.4 *Valppaus EU:n globaalien kilpailijoiden strategioiden suhteen*

4.4.1 ETSK kehottaa ottamaan alan kaikki ulottuvuudet – työllisyys, osaaminen, koulutus, teollis- ja tekijänoikeudet – huomioon alan taloudellisen painoarvon vuoksi. Ulkoinen ulottuvuus on sisällytettävä käynnissä oleviin kahden- ja monenvälisiin neuvotteluihin. Merkittävää luovaa ja kulttuurista sisältöä sisältävien tuotteiden ja palvelujen osuus EU:n viennistä on kasvussa. Ylellisyystuotteet muodostivat ECCIAN mukaan noin 17 prosenttia Euroopan kokonaisviennistä vuonna 2013.

4.4.2 Näiden alojen sisällöllisten erityispiirteiden huomioon ottaminen edellyttää, että teollis- ja tekijänoikeuksiin ja sähköisen kaupankäynnin sääntelyyn kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota.

⁽¹⁵⁾ Kansainvälinen työjärjestö (ILO) GDFMCS/2014/7, media- ja kulttuurialan työsuhteita käsitellyt maailmanlaajuinen keskustelufoorum, Geneve, 14.–15. toukokuuta 2014: seikat, joista oli päästy yksimielisyyteen.

⁽¹⁶⁾ Ks. alaviite 4.

⁽¹⁷⁾ Euroopan komissio käynnisti ESCO-luokittelun vuonna 2010. Se on osa Eurooppa 2020 -strategiaa.

4.5 Euroopan unionin arvojen esittäminen houkuttelevalla tavalla

4.5.1 EU:n arvoja kannattaa edistää ja levittää houkuttelevissa muodoissa sosiaalisissa verkoissa.

4.5.2 Esimerkiksi videontekijöille, graafikoille, piirtäjille ja muusikoille suunnatun hankepyynnön avulla voitaisiin laatia kuvallista ja elävää sisältöä, joka voisi levitä hyvin nopeasti nuoren yleisön keskuudessa.

4.6 Vuorovaikutukseen kannustaminen

4.6.1 Tämä tavoite, jossa pyritään luomaan ja kehittämään synergiaetuja eri luovien ja kulttuuriteollisuuden alojen välillä, on osa Euroopan komission Luova Eurooppa -ohjelman ⁽¹⁸⁾ käsitekehystä.

4.6.2 Yksittäisiä hyvin rohkaisevia kokemuksia on saatu esimerkiksi gastronomian, digitaalialan ja matkailualan, taiteen ja ylellisyystuotealan sekä kulttuurin ja matkailualan välillä.

4.6.3 Tällaiset kokemukset luovien alojen ja kulttuuriteollisuuden sisäisestä sekä niiden ja muiden toimialojen välisestä vuorovaikutuksesta eivät ole usein siirrettävissä teolliseen mittakaavaan, sillä ne perustuvat kunkin alan erityispiirteiden ymmärtämiseen.

4.6.4 Luovilla aloilla ja kulttuuriteollisuudessa kehittyvien vuorovaikutuskäytäntöjen avulla voidaan lisäksi teknologisen kehityksen ansiosta (3D-tulostus, digitaalinen tulostus) kannustaa luovuuteen ja innovointiin – jotka ovat tulevien työpaikkojen moottoreita – perustuvien ammatillisten profiilien kehittämiseen.

4.7 Arkkitehtuuriperinnön taloudellinen hyödyntäminen

4.7.1 EU:ssa on maailman alueista eniten kulttuuripääomaa: Unescon maailmanperintöluettelon 981 kohteesta 363 sijaitsee sen alueella. Onkin osoitettu, että intialaisten, kiinalaisten, japanilaisten ja yhdysvaltalaisen matkailijoiden virta johtuu lähinnä tämän perinnön rikkaudesta ⁽¹⁹⁾. Kaikenlaisiin parannuksiin viisumipolitiikan alalla tulee kannustaa jäsenvaltioiden ja kyseisten kolmansien maiden määrittelemien turvallisuusvaatimusten rajoissa.

4.7.2 Kun otetaan huomioon monien sellaisten jäsenvaltioiden suuri velkaantuneisuus, joissa on paljon arkkitehtuurin kannalta merkittäviä historiallisia monumentteja – Kreikka (17), Ranska (39), Italia (47) ja Espanja (44) – tämän perinnön säilyttämiseen ja ylläpitoon liittyy ongelmia. Koska tämä eurooppalaisen kulttuurin ja arkkitehtuurin rikkaus muodostaa merkittävän valtin, jonka avulla on mahdollista kehittää edelleen kulttuurimatkailua, komitea kehottaa Euroopan komissiota tekemään tilannekatsauksen Euroopan unionin alueella sijaitsevien Unescon maailmanperintökohteiden nykykunnosta.

4.8 Useita toimijoita käsittävän eurooppalaisen foorumin perustaminen

4.8.1 ETSK on jo tehnyt asiaa koskevan esityksen ⁽²⁰⁾. Alueiden komitea antaa esitykselle tukensa ja kehottaa perustamaan Euroopan luovuusfoorumia ⁽²¹⁾. Tämä foorumi ”kokoaisi yhteen julkiset, yksityiset ja vapaaehtoisryhmät pohtimaan, miten unioni voisi löytää luovia ratkaisuja polttaviin paikallisiin ja Euroopan tason ongelmiin”.

Bryssel 16. syyskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1295/2013, annettu 11. joulukuuta 2013, Luova Eurooppa -ohjelman perustamisesta (2014–2020) (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 221).

⁽¹⁹⁾ EUVL C 44, 11.2.2011, s. 75.

⁽²⁰⁾ EUVL C 198, 10.7.2013, s. 39.

⁽²¹⁾ EUVL C 218, 30.7.2013, s. 7.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maaseudun kehittämissuunnitelmat – laastariratkaisuja vai orastavaa elpymistä?”

(omaaloitteinen lausunto)

(2016/C 013/14)

Esittelijä: Tom JONES

Toinen esittelijä: Joana AGUDO I BATALLER

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. tammikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa omaaloitteisen lausunnon aiheesta

”Maaseudun kehittämissuunnitelmat – laastariratkaisuja vai orastavaa elpymistä?”

(omaaloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16. ja 17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 17. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 192 ääntä puolesta ja 3 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti EU:n, jäsenvaltioiden ja alueiden sitoutumiseen jatkaa maaseutualueiden haasteisiin vastaamista laaja-alaisen maaseudun kehittämissuunnitelman avulla. Komitea antaa tunnustusta komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten ponnisteluille uuden ohjelman laatimiseksi ja hyväksymiseksi. Monissa maissa ja monilla alueilla ohjelman haku-, hyväksyntä- ja aloittamisvaiheessa ilmenneet viivästykset ovat kuitenkin pettymys, sillä monet heikossa asemassa olevat maaseutualueet ovat vakavan kriisin kourissa. Komitea suosittelee, että komissio tilaa yhdessä valtio- ja aluetason viranomaisten kanssa riippumattoman arvion prosessista, jotta viivästyksiltä voidaan välttyä tulevissa uusissa ohjelmissa.

1.2 Maaseudun kehittämissuunnitelman onnistuminen riippuu kumppanuusperiaatteen toteutumisesta. Julkisten ja yksityisten sidosryhmien, työmarkkinaosapuolien ja kansalaisjärjestöjen yhteinen omistautuminen ohjelmalle perussopimusten velvoitteiden ja muiden sitoumusten mukaisesti on välttämätöntä. ETSK panee merkille, että parannusta on tapahtunut edellisiin ohjelmiin verrattuna, mutta kumppanuuden toteutuminen vaihtelee edelleen EU:n eri puolilla.

1.3 Seurantakomiteoilla tulee olla selkeä rooli. Jäsenten tulee valvoa tarkasti tavoitteiden saavuttamista ja tutustua taloudellisiin suuntaviivoihin. Jäsenyyden tulisi olla osallistavaa, ja tarvittaessa on oltava mahdollista, että eturyhmittymät ovat edustettuina.

1.4 Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 ja erityisesti sen kumppanuutta ja hallintoa koskevan 5 artiklan mukaisesti ETSK katsoo, että komission tulisi valvoa asetuksen soveltamista kumppanuussopimuksia valmisteltaessa ja ohjelmia toteutettaessa muun muassa osallistamalla seurantakomiteoihin.

1.5 Ohjelmien laajuuden määrittäminen paikallisten tarpeiden ja prioriteettien perusteella ja paikallisyhteisöjen omien kehittämissuunnitelmien (Community-led Local Development, CLLD) mallin hyödyntäminen osallistavan yhteisöllisen toiminnan edistämiseksi estää enemmän ovat tervetulleita seikkoja. Mallin hyödyntämiseen liittyviä parhaita käytänteitä olisi levitettävä.

1.6 Budjettirajoitukset edellyttävät roolia, joka on muuta YMP:n budjettia täydentävä ja päällekkäisyyttä välttävä. Komitea suosittelee julkisista, yksityisistä ja vapaaehtoisista lähteistä saatavan yhteisrahoituksen käyttämistä mahdollisimman paljon, ja hakuprosessin tulee olla suoraviivainen. Hallintoviranomaisten tulee helpottaa rahoituksen saantia koheesio politiikan rahastoista ja muista Euroopan investointirahastoista, kun hanke täyttää laajemmat kriteerit.

1.7 Kuten ETSK on jo aiemmin huomauttanut ⁽¹⁾, viisitoista jäsenvaltiota on siirtänyt varoja suorista tuista maaseudun kehittämisohjelmiin ja viisi jäsenvaltiota puolestaan toisesta pilarista ensimmäiseen pilariin. Molemmat vaihtoehdot ovat oikeutettuja – koska ne ovat lainsäätäjien sallimia –, mutta ne eivät ole samanarvoisia: maaseudun kehittämisohjelmat palvelevat tasapainoisen aluekehityksen tavoitetta kullakin EU:n alueella. Olisi suotavaa laatia tutkimus jouston johdonmukaisuudesta ja tehokkuudesta sekä vaikutuksesta kilpailuun sisämarkkinoilla.

1.8 Menojen priorisoinnissa on paljon valtioiden ja alueiden välistä vaihtelua. Tässä lausunnossa korostetaan taloudellisen toiminnan kestävä kehityksen, ympäristön ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden merkitystä ja painotetaan erityisesti maasta saatavien resurssien arvon lisäämistä. Komitea suosittaa, että komissio laatii väliarvioinnin edistymisestä kohti edellä mainittujen prioriteettien mukaisia tavoitteita, mutta noudattaa jo tehtyjä sitoumuksia. Viranomaisten tulee voida tehdä mukautuksia, jotta voidaan käynnistää uusia hankkeita ohjelman onnistuneen toteutuksen varmistamiseksi ja ottaa oppia mahdollisten tulevien maaseutua koskevien toimintapuitteiden laatimiseen.

1.9 On olemassa vakavia epäilyjä siitä, että maaseudun kehittämisohjelmilla ei pystytä parantamaan alueellista yhteenkuuluvuutta. Muita syrjäisemmiltä ja taloudellisesti epäsuotuisammilta alueilta – niin valtioiden ja alueiden sisällä kuin niiden välillä – puuttuu rakenteelliset valmiudet hyödyntää saatavilla olevaa rahoitusta ja tukea. Tarvitaan tarkemmin kohdennettuja resursseja pidemmiksi ajanjaksoiksi: niitä ovat muun muassa rajatylittävä mentorointi, ystävyystoiminta, valmiuksien kehittäminen neuvontarakenteita varten sekä innovatiiviset yksityiset ja yhteiskunnallisten yritysten lainat ja investoinnit.

1.10 Vakiintunut Leader-malli on arvostettu, ja komission rahoittamia maaseudun kehittämisverkostoja kannustetaan jakamaan hyviä käytänteitä nykyistä enemmän.

1.11 Ohjelmissa painotetaan selkeästi työpaikkojen säilyttämistä ja uusien työllistymismahdollisuuksien luomista maaseutualueilla sekä investointien, osaamisen vaihdon, koulutuksen, mentoroinnin ja tutkimuslaitosten kanssa ylläpidettävien entistä tiiviimpien yhteyksien tärkeyttä. Toimenpiteet, joilla kannustetaan nuoria rakentamaan tulevaisuutta maaseudulla, sekä toimenpiteet, joilla tuetaan kaikkien erityisistä vaikeuksista kärsivien tai fyysisesti ja psyykkisesti vammaisten integroitumista, ovat tärkeitä. Taloudelliset kannustimet sukupolvenvaihdon tukemiseksi ovat ratkaisevan tärkeitä. Maaseutualueiden koulujen ja oppilaitosten tulisi myös olla tiiviimmin kytköksissä sekä alueen perinteisiin että muuttuviin osaamistarpeisiin.

1.12 Sukupolvenvaihdosten suunnittelua on tehostettava. Sitä varten on huolehdittava siitä, että maaseudun kehittämisohjelmissa tarjotaan mahdollisuuksia testata liiketoimintamalleja ottaen huomioon valtakunnalliset ja alueelliset varainsiirtosäännöt. Työvoiman liikkuvuus on kannatettavaa, jos sitä tuetaan korkealaatuisella koulutuksella ja työntekijöiden oikeuksien noudattamisella.

1.13 Naisten osuutta ohjelman onnistumisessa olisi tarkasteltava ja tuettava erityisesti. Naisilla on ratkaisevan tärkeä rooli, jotta varmistetaan väestön pysyminen maaseutualueilla, sillä he osallistuvat paitsi maataloustuotteiden monipuolistamiseen ja jalostamiseen myös alueiden paikalliseen kehittämiseen käsityöläis- ja maaseutumatkailutoimintaan liittyvän tarjonnan avulla. Lisäksi he ovat innovoinnin olennaisia edistäjiä.

1.14 Toimenpiteet ympäristön, ekosysteemien ja kulttuurimaisemien kohentamiseksi ovat tervetulleita. Paikallisten, asianmukaisesti merkittyjen tuotteiden, maaseutumatkailun sekä pienimuotoisen ja yhteisöomistuksessa olevan uusiutuvan energian tukemisen pitäisi tuoda pysyviä taloudellisia ja yhteisöllisiä hyötyjä. Maaseudun uusi nousu on mahdollinen vain tehokkaiden, kannattavien maa- ja metsätalous- ja maaseutuyritysten tuella. Elintarvikkeita tai uusiutuvia raaka-aineita sekä ympäristö- ja virkistysyödykkeitä tuottavien viljelijöiden ja metsänomistajien ja yhä moninaisempaa Euroopan kansalaisuutta edustavien kuluttajien väliseen ymmärrykseen tulee panostaa enemmän.

⁽¹⁾ Asiakokonaisuuteen NAT/664 kuuluva tiedonanto – YMP:n täytäntöönpanojärjestelyt (Campli), EESC-2015-01409.

1.15 Ilmastonmuutoksen vaikutukset maa- ja metsätalouteen ja päinvastoin ovat keskeisiä kohteita ohjelmissa. Hiilidioksidin talteenottoon, veden ja maaperän laadun parantamiseen, päästöjen vähentämiseen, ekosysteemien rikastuttamiseen ja kiertotalouden kehittämiseen liittyvät hankkeet ovat tervetulleita. Parannusten on oltava pitkäaikaisia ja mitattavissa tieteellisesti useiden maatalouden ympäristöohjelmien ja muiden ohjelmien toteutusjaksojen aikana, ja ne tulee integroida tuotantoon.

1.16 Sosiaalisen epäoikeudenmukaisuuden korjaaminen riippuu laajemmin valtioiden ja EU:n rahoituksesta ja poliittisista linjauksista, joilla muun muassa varmistetaan internetin sekä liikenne- ja koulutuspalvelujen parempi saatavuus.

1.17 Kylien taloudellinen ja yhteisöllinen uudistuminen on välttämätöntä, ja maaseudun kehittämisohjelmien riittävää kykyä osallistaa kaikki maaseudun asukkaat olisi myös testattava. Kansalaisyhteiskuntatoiminta ja yrittäjyys ovat ratkaisevan tärkeitä maaseutualueiden elinvoiman kannalta.

2. Johdanto

2.1 Euroopan maaseutu on kaikkien EU:n kansalaisten elinehto, ei ainoastaan maaseudun asukkaiden ja työntekijöiden elinkeino. Maaseutu tarjoaa turvallista ruokaa, puutavaraa, mineraaleja ja vesivarantoja. Maaseutu tarjoaa myös monipuolisia elinympäristöjä, uusiutuvaa energiaa, virkistysmahdollisuuksia, historiallisia maisemia, kädentaitoja ja ennen kaikkea monitaitoisia ja sivistystaustaltaan erilaisia ihmisiä. Noin 115 miljoonaa (23 prosenttia) EU:n kansalaisista luokitellaan maaseudun asukkaiksi.

2.2 Maaseutualueiden välillä on kuitenkin paljon taloudelliseen hyvinvointiin ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen liittyviä eroja. Toiset ovat vauraita ja dynaamisia, toiset taas heikossa asemassa, autoituvia ja hajanaisia. Monilla alueilla on paljon omaisuutta mutta vähän kassavaroja, ja niille on ominaista harva asutus ja julkisten palvelujen rajallinen saatavuus. Tämä pätee erityisesti syrjäisimpiin alueisiin, vuoristoalueisiin ja saariin. Kaupunkien ja suurkaupunkien nykyaikainen talous- ja yhteiskuntaelämä vetää ihmisiä puoleensa. Sen vuoksi valtiovallalla on vaikeuksia varmistaa maaseutuyhteisöjen kestävä kehitys, etenkin jos toteutetaan epäsoivia kaupunkiratkaisuja. Ihmisten vapaa liikkuvuus on Euroopan unionin keskeinen periaate. Sillä on kuitenkin tahattomia seurauksia köyhimmille maaseutualueille, sillä liian monet ja erityisesti nuoret jättävät maaseudun lopullisesti lähtiessään etsimään parempaa tulevaisuutta.

2.3 Eurooppa tarvitsee suunnitelman, jonka avulla palautetaan luottamus maaseudun hyvinvointiin. Sen tulee perustua vihreään kasvuun, jonka avulla edistetään kiertotaloutta, yhteisöjen tarpeiden parempaa ymmärtämistä sekä älykkäämpiä tukipalveluja. Käsillä olevassa lausunnossa pyritään selvittämään, miksi onnistuminen on vaihtelevaa ja mitä todellisia parannuksia voitaisiin toteuttaa uudella rahoituskaudella. Onko kestävä kehityksen kolmessa pilarissa eli taloudellisessa, ympäristöön liittyvässä ja sosiaalisessa oikeudenmukaisuudessa hyödynnetty aikaisemmin opittua? Ovatko kaikki sidosryhmät todella omistautuneet asialle ja sitoutuneet kumppanuuteen?

3. Yleistä

3.1 Jäsenvaltiot ja alueet pyrkivät tasapainottamaan maaseudun ja kaupunkien taloudellisia mahdollisuuksia ja lujittamaan sosiaalista yhteenkuuluvuutta lukuisin toimenpitein. EU on YMP:n ensimmäisen pilarin (asetus (EU) N:o 1307/2013) ja toisen pilarin (asetus (EU) N:o 1305/2013) sekä rakenne- ja koheesiorahastojen kautta pyrkinyt jatkuvasti kääntämään laskusuuntauksen, mikä on kuitenkin onnistunut vain osittain ja vaihtelevasti. EU:n tuki maaseudun kehittämiseen rahoitetaan nykyisin asetuksella (EU) N:o 1306/2013 perustetusta Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta, ja sen määräksi arvioidaan ennen pilarien välistä siirtoa 95,6 miljardia euroa eli 23 prosenttia YMP:n budjetista.

3.2 Vuosien 2014–2020 ohjelmat perustuvat vuosien mittaan hankittuihin kokemuksiin siitä, mikä toimii ja mikä ei. Komissio tukee eurooppalaisen maaseudun kehittämisverkoston sekä maatalouden tuottavuutta ja kestävyyttä koskevan eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden (EIP-AGRI) pyrkimyksiä jakaa hyviä käytänteitä ja innovatiivisia ratkaisuja, ja ETSK suosittaa, että tätä työtä tehostetaan kaikilla tasoilla. Myös muiden rahoittajien parhaista käytänteistä voitaisiin ottaa opiksi.

3.3 Vaikka EU:n määrärahat tällä alalla ovat joitakin muita aloja pienemmät, niitä voidaan käyttää älykkäästi ja kasvattaa julkisen rahoituksen ja muiden yhteisrahoituksen lähteiden avulla. Ohjelmilla on täydennettävä ensimmäisen pilarin resursseja, ja ne on yhdistettävä muihin rahoituslähteisiin tarvittaessa saumattomassa hallintoinfrastruktuurissa, jotta hakijat saavat nopean vastauksen sekä mentorointitukea neuvontavirastoista ja paikallisilta suunnitteluviranomaisilta.

3.4 Ohjelmien eri osat ovat riittävän joustavia ja paikallisia, jotta voidaan vastata yhteisöjen todellisiin tarpeisiin. Leader-malli ja sen paikalliset toimintaryhmät vahvistavat omistautumista ja tuottavat myönteisiä tuloksia, kun niitä käytetään tehokkaasti ja onnistuneesti. Kaikissa hankkeissa ja aloitteissa on ratkaisevan tärkeää tarjota kaikille sidosryhmille teknistä tukea yhdistettynä mentorointiin ja koulutukseen.

3.5 Heikoimmassa asemassa olevilla alueilla on kuitenkin vaikea saada aikaan todellisia parannuksia lyhytkestoisten ohjelmien avulla. Tämä johtuu puutteellisista liiketoimintaresursseista, heikosta infrastruktuurista, yhteisön johdon kokemattomuudesta ja muiden investointien huonosta saatavuudesta. Alueellisen yhteenkuuluvuuden parantamiseksi näihin alueisiin on kiinnitettävä enemmän huomiota, kuten rakenne- ja koheesiorahasto-ohjelmien aiemmassa ensimmäisessä tavoitteessa.

3.6 Komissio on antanut uudet varainhoitoasetukset vuosiksi 2014–2020. Hallintoviranomaisten ja seurantakomiteoiden tulee tulkita varainhoitoasetuksia selkeästi ja panna ne oikein täytäntöön lisäämättä hakijoille aiheutuvaa byrokraattista rasitetta. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on esittänyt ohjelmakaudesta 2007–2013 ja lainsäädäntökehyksestä vuosiksi 2014–2020 antamissaan kertomuksissa ⁽²⁾ ehdotuksia siitä, miten rahalle saataisiin enemmän vastinetta.

3.7 Monien uusien ohjelmien valmistelu- ja hyväksymisprosessi on viivästynyt merkittävästi, vaikka prosessia luvattiin yksinkertaistaa. Viivästyminen on erittäin valitettavaa, sillä tilanne on useilla köyhimmillä maaseutualueilla uhkaava, ja näiden ohjelmien toivotaan kiireellisesti tuovan helpotusta matalaan tulotasoon, nuorisotyöttömyyteen, heikkoihin julkisiin palveluihin ja ilmastonmuutoksen vaikutukseen. Alueellisista ja valtion ohjelmista noin 57 prosenttia ⁽³⁾ oli toukokuussa 2015 vielä hyväksymättä, vaikka tavoitteena on saada prosessi päätökseen vuoden loppuun mennessä.

4. Kuuleminen ja sidosryhmien osallistuminen

4.1 ETSK pitää tärkeänä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 täytäntöönpanoa. Erityisen tärkeä on kumppanuutta ja monitasohallintoa käsittelevä 5 artikla, jossa säädetään, että mukaan on otettava muut viranomaiset, talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet sekä muut kansalaisyhteiskuntaa edustavat elimet. Komission tulisikin valvoa asetuksen soveltamista kumppanuussopimuksia valmisteltaessa ja ohjelmia toteutettaessa muun muassa osallistamalla ohjelmien seurantakomiteoihin.

⁽²⁾ Erityiskertomukset 22/2014, 23/2014, 4/2015, 5/2015.

⁽³⁾ Euroopan komission lehdistötiedote, 26. toukokuuta 2015, Adoption of a further 24 Rural Development Programmes to boost the EU farming sector and our countryside.

4.2 Tässä lausunnossa tarkastellaan osallistumisen tasoa maaseudun kehittämissuunnitelmien valmistelun aikana. Päätelmiä voidaan kuitenkin tehdä vain rajallisesti hyväksytyjen ohjelmien vähäisen määrän ja kapean maantieteellisen alan vuoksi. Lausuntoa varten järjestettiin kolme kuulemistilaisuutta⁽⁴⁾ ja kysely, jota levitettiin laajemmin. Ensimmäiset vastaukset viittasivat siihen, että viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen osallistuminen vaihtelee alueittain mutta prosessi on aikaisempiin ohjelmiin verrattuna parempi ja edistyneempi. Hyvien sitoutumiskäytänteiden jakamiseen olisi kuitenkin panostettava enemmän muun muassa hyödyntämällä paremmin jatkuvan vuoropuhelun mahdollistavaa viestintäteknologiaa. Vuoropuhelussa on paljon valtioiden ja alueiden sisäistä vaihtelua. Kumppanuussopimukset voivat jäädä symbolisiksi, CLLD-menetelmää sovelletaan vain muutamilla alueilla, ja aito osallistava kuuleminen päättyy prosessin alkupuolella eikä ulotu loppuun saakka⁽⁵⁾. Saatavilla on kuitenkin esimerkkejä hyvistä käytänteistä, ja ne liittyvät usein ohjelmiin, joissa samantasoinen sitoutuminen on johtanut parempiin tuloksiin yhdistettynä muihin poliittisiin aloitteisiin⁽⁶⁾.

4.3 Hallintotahot eivät yksinään voi saada aikaan todellista muutosta, jota maaseutualueiden elvyttäminen edellyttää. Ne voivat tarjota lainsäädäntö- ja suunnittelukehityksen, demokraattista vastuuvälillisuutta, parempia julkisia palveluja ja alkurahoitusta. Ihmisiä ja ympäristöä hyödyttävät toimet ovat kuitenkin enimmäkseen yksityisten yritysten, osaavien työntekijöiden sekä yhteiskunnallisten ja yhteisöllisten yritysten harteilla. Jotta ihmiset ovat valmiita käyttämään aikaa ja voimavaroja, heidän on voitava luottaa siihen, että maaseudun parempaa tulevaisuutta koskeva yhteinen suunnitelma voidaan toteuttaa ilman pitkäjänteistä hakuprosesseista aiheutuvia esteitä.

4.4 Menestyminen edellyttää, että talous- ja yhteiskuntaelämää edustavilla osapuolilla on riittävästi resursseja toimia aktiivisesti jäsentensä ja hallintotahojen kanssa. Suunnitelmat vaihtelevat ja kehittyvät, minkä vuoksi toimintapolitiikkaan ja toteutukseen on sitouduttava voimakkaammin. Seurantakomiteoiden kokoonpanon on oltava laaja, ja jäsenillä on oltava tarvittavat tiedot ja kyky tehokkaaseen valvontaan. ETSK on sitoutunut helpottamaan parempien kumppanuusmallien kehittämistä kansalaisyhteiskuntaa edustavien osapuolten ja työmarkkinaosapuolten kanssa⁽⁷⁾.

5. Laastariratkaisuja vai pitkän aikavälin elpymistä?

5.1 Brysselissä ja Pohjois-Walesissa toteutetuissa kuulemistilaisuuksissa⁽⁸⁾ vahvistui, että ohjelmiin sisältyy tulostavoitteita. Komission, seurantakomiteoiden ja sidosryhmien tulisi arvioida niitä säännöllisin väliajoin, jotta saataisiin aikaan todellista edistystä ja vastinetta rahalle. Lisäksi olisi tutkittava, onko pilarien välinen varojen siirto ollut tehokasta vai onko sillä syvennetty maantieteellisiä eroja ja kilpailun vääristymistä.

5.2 Testausta varten on valittu kolme kestävään kehitykseen liittyvää aihetta: yrittäjyys ja työllisyys, ympäristö ja sosiaalinen osallisuus.

Yrittäjyys ja työllisyys

5.3 Vaikka YMP:n määrärahat pienenevät, komissio asettaa yhä suurempia lisävaatimuksia ensimmäisen pilarin maksujen vaatimustenmukaisuudesta. Tästä syystä on ehdottoman tärkeää varmistaa, että maaseudun kehittämissuunnitelmilla tuetaan investointeja maa- ja metsätalouden kilpailukykyyn varmistamiseksi mm. suurta lisäarvoa tuottavien tuotteiden, paremman markkinoinnin, lyhyiden toimitusketjujen vahvistamisen, brändin luomisen ja tietämyksen vaihdon avulla. Yliopistoilla ja korkeakouluilla on tärkeä rooli omilla alueillaan ja heikoimmassa asemassa olevien alueiden tukemisessa ystävyystoiminnan ja mentoroinnin avulla. Niiden olisi tehtävä yhteistyötä olemassa olevien viljelijä- ja maaseutuneu-

⁽⁴⁾ Brysselissä 13. huhtikuuta, Bangorissa (Pohjois-Wales) 21. toukokuuta ja Helsingissä 9. kesäkuuta 2015.

⁽⁵⁾ Lausunto aiheesta "Euroopan komission sidosryhmäkuulemisten arviointi" (EUVL C 383, 17.11.2015, s 57).

⁽⁶⁾ Walesissa kuulemisprosessit ovat kehittyneet pitkälle, mikä johtuu hajautettua hallintoa koskevaan lakiin sisältyvästä perustuslaillisesta sitoumuksesta edistää kestävästä kehityksestä yhteistyössä vapaaehtoissektorin kanssa.

⁽⁷⁾ Lissabonin sopimuksen 11 artikla ja Riassa kokoontuneen sosiaalifoorumin julkilausuma, maaliskuu 2015.

⁽⁸⁾ Ks. alaviite 4.

vontapalvelujen kanssa ja hyödynnettävä EU:n tutkimusrahoitusta paikallisiin erityistarpeisiin vastaamiseksi. Maaseudun kehittämisohjelmien olisi toimittava siltana tuen hakijoiden ja Euroopan investointirahaston sekä Horisontti 2020 -puiteohjelman välillä ja helpotettava tieteen saavutusten hyödyntämistä maataloilla tai maaseudulla. Tässä yhteydessä myös kouluilla on erityisesti maaseuduilla selkeä tehtävä käsitellä tulevien sukupolvien keskeisiä yritystarpeita, vaikka ne eivät saakaan suoraan rahoitusta näistä ohjelmista. Maatilojen avoimien ovien päivät, työharjoittelut ja oppisopimusjaksot, jotka rahoitetaan muista rahoitusohjelmista, ovat ratkaisevan tärkeitä koulutetun työvoiman houkuttelemiseksi⁽⁹⁾. Virallisen koulutuksen ja arkioppimisen on mahdollisuuksien mukaan oltava ammatillista, yritystoimintaan liittyvää ja paikallista⁽¹⁰⁾.

5.4 Maa- ja metsätalouseläimet kehittyvät dynaamisessa taloudellisessa ympäristössä, jolle on ominaista globalisaatio, nopea teknologian kehitys ja kasvavat yhteiskunnalliset vaatimukset. Innovointi on ratkaiseva keino ylläpitää maataloustuottajien ja metsänomistajien tehokkuutta ja kilpailukykyä. Hiljattain perustettu EIP-AGRI on arvokas työkalu, joka on otettava käyttöön nopeasti ja laajasti. Innovoinnin käynnistämiseksi ja helpottamiseksi tarvitaan suoraviivaisia rahoitusjärjestelyjä.

5.5 Nuorisotakuu ja muut vastaavat järjestelmät on maaseutualueilla liitettävä maaseudun kehittämisohjelmien aloitteisiin, jotta mahdollistetaan edistyminen ja tavoitteiden saavuttaminen. Nuorille viljelijöille ja uusille tulokkaille on tärkeää tarjota investointi- ja koulutustukea. Hankkeet, joilla tuetaan maaseudun nuoria ja houkuttellaan heitä jäämään, on luokiteltava ensisijaisen tärkeiksi. Nuoria olisi kannustettava ottamaan vastuuta toimenpiteistä, jotta he voivat auttaa itseään. Maaseuduille tarvitaan parempi sukupolvenvaihdosta koskeva suunnittelukehys⁽¹¹⁾, joka on oikeudellisesti tasapuolinen, helposti saatavilla ja edistää kestäväpohjaista kokemusten siirtoa nuoremmalle sukupolvelle.

5.6 Naisten asemalle maataloudessa annetaan täysi tunnustus. Naisten panos maaseudun tuotteiden suunnittelussa ja valmistuksessa on korvaamaton, ja kuten Suomen esimerkki osoittaa, kohdennettu neuvontatuki auttaa vapauttamaan yrittäjäybspotentiaalin⁽¹²⁾.

5.7 Maaseutumatkailu, käsiteollisuus ja virkistys-, terveys- ja liikunta-alan aloitteiden parantaminen samoin kuin Royal Welshin ja Berliinin Vihreän viikon kaltaisten festivaalien ja esitysten markkinointityö ansaitsevat tukea. Kaupunkien ja maaseudun välisten yhteyksien palauttaminen ja laajakaistainternetpalvelujen parantaminen on välttämätöntä maaseudun yritysten ja kuluttajien kannalta nopeasti muuttuvassa monimuotoisessa Euroopassa. Alueellisten arvoketjujen luominen synnyttää suuria mahdollisuuksia käsiteollisuudelle, maataloudelle, matkailulle, kaupankäynnille ja maaseutualueille⁽¹³⁾. ETSK kannattaa ehdotettua Euroopan strategisten investointien rahastoa ja sen sitoutumista maaseutuhankkeiden tukemiseen.

Ympäristö

5.8 Ilmastonmuutoksen vaikutusta maa- ja metsätalouteen on tutkittu komitean lausunnossa⁽¹⁴⁾. Yksi ratkaisu tuotannon lisäämiseksi niin, että käytetään vähemmän luonnonvaroja ja parannetaan kykyä sietää ilmastonmuutoksen vaikutuksia, on tukea maa- ja metsätalouden kestäväpohjaista tehostamista. Nykyaikaisessa maankäytössä pyritään kehittämään ilmastonmuutoksen hillitsemistoimia ja lisäämään biologista monimuotoisuutta etenkin maatalouden

⁽⁹⁾ Walesin maatalousakatemia on hyvä esimerkki johtajuuskoulutuksesta.

⁽¹⁰⁾ Lausunto aiheesta "Ammatillinen jatkokoulutus maaseutualueilla", NAT/650 (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

⁽¹¹⁾ Malcolm Thomasin arviointi, Wales.

⁽¹²⁾ Lausunto aiheesta "Naisten edelläkävijärooli maatalouden ja maaseudun kehittämis- ja innovaatiomallissa" (EUVL C 299, 4.10.2012, s. 29).

⁽¹³⁾ Lausunto aiheesta "Maatalous ja käsiteollisuus" (EUVL C 143, 22.5.2012, s. 35).

⁽¹⁴⁾ Lausunto aiheesta "Ilmasto- ja energiapolitiikan vaikutukset maa- ja metsätalouteen" (EUVL C 291, 4.9.2015, s. 1).

ympäristöohjelmien kautta⁽¹⁵⁾. Kierrätystä ja kiertotaloutta on edistettävä⁽¹⁶⁾. Uusiutuva energia⁽¹⁷⁾ puolestaan on arvokas maaseudun voimavara, joka viisaasti hyödynnettynä tuo yhä enemmän taloudellista, sosiaalista ja ympäristöön liittyvää hyötyä. Mikäli varastointia, logistiikkaa ja perusrakenteita kyetään parantamaan teknisesti, tarjolla on todellinen mahdollisuus yhteisölliselle sitoutumiselle ja panostukselle.

5.9 ETSK korostaa sen merkitystä, että maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimilla täydennetään ensimmäisen pilarin mukaista viherryttämistä. Tuen kohdentaminen erityiskriteerien mukaan – kriteerejä voivat olla eroosioaltis maa, maaelinympäristöjen klusteroituminen, vedenotto ja erityisiä hoitokäytäntöjä edellyttävien lajien auttaminen – on hyödyllistä, mutta vaatimustenmukaisuusveloitteet eivät saa aiheuttaa lisätaakkaa. Tarkka tieteellinen vertailukohta on välttämätön edistymisen mittaamiseksi, ja samalla on ymmärrettävä, että todelliset parannukset vaativat pidempää aikaskaalaa⁽¹⁸⁾.

5.10 Euroopan maaseutumaisema on pääosin ihmisen toimien tulosta, ja sitä on sukupolvien ajan muokannut ruuan, puutavaran ja suojan hankkimiseen liittyvä toiminta. Eurooppalaiset arvostavat maaseudun monimuotoisuutta. Maaseudun kehittämissuunnitelmien tärkeänä tehtävänä on huolehtia näiden kulttuurimaisemien kestävydestä varmistamalla osaamisen siirto ja läpinäkyvästi rahoitettu maataloustuotanto, jolla tuetaan tätä arvokasta monimuotoisuutta.

Sosiaalinen osallisuus

5.11 Epäoikeudenmukaisuutta on vaikea määritellä ja täsmentää maaseudun kontekstissa. Kuten aikaisemmin todettiin, ongelmia ovat haja-asutus, pieni väestö, epätasapainoinen ikäjakauma sekä heikot julkiset liikenne-, terveys- ja sosiaalipalvelut. Lisäksi maaseudulla kärsitään matalasta tulotasosta, eristyneisyydestä sekä asumis- ja teknologiapalvelujen heikosta laadusta. Joillakin alueilla⁽¹⁹⁾ erityisenä ongelmana on työntekijöiden ja erityisesti siirtotyöläisten huono kohtelu ja hyväksikäyttö. Tarvitaankin enemmän ponnisteluja heidän kotouttamisekseen ja soveltuvien ammatillisten koulutusmahdollisuuksien tarjoamiseksi.

5.12 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 39 artiklassa vahvistetaan yhdeksi tärkeimmäksi YMP:n tavoitteeksi taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso lisäämällä tuottavuutta, edistämällä teknistä kehitystä ja varmistamalla, että maataloustuotantoa kehitetään kestäväpohjaisesti ja että tuotannon tekijöitä hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla. Sopimuksessa määrätään, että yhteistä maatalouspolitiikkaa suunniteltaessa on otettava huomioon maatalouselinkeinon erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueiden välisistä rakenteellisista eroista ja luonnonolojen eroista.

5.13 Maaseudun kehittämissuunnitelmat auttavat luomaan ja vakiinnuttamaan suoria ja välillisiä työpaikkoja sekä maataloudessa että elintarvikealalla ja edistävät osaltaan, joskin vähemmässä määrin, maaseudun talouden monipuolistamista. Alueellisilla kehittämissuunnitelmilla voidaan kuitenkin todellisuudessa vaikuttaa vain vähän rakenteellisten ongelmien ratkaisemiseen ja maaseudun julkisten palvelujen puutteiden korjaamiseen.

⁽¹⁵⁾ Glastir (Wales), Stewardship (Englanti), Glas (Irlanti), Kulep (Baijeri).

⁽¹⁶⁾ Lausunnot aiheesta "Vihreä talous" (EUVL C 230, 14.7.2015, s. 99), ja aiheesta "Luovuuden, yrittäjyyden ja liikkuvuuden edistäminen koulutuksella" (EUVL C 332, 8.10.2015, s. 20).

⁽¹⁷⁾ Euroopan talous- ja sosiaaliskomitean tutkimus kansalaisyhteiskunnan asemasta uusiutuvista energialähteistä annetun EU:n direktiivin täytäntöönpanossa – loppukertomus, EESC-2014-04780.

⁽¹⁸⁾ Ks. Bangorin yliopiston näyttö – kuulemistilaisuudet Bangorissa 21.5.2015.

⁽¹⁹⁾ Lausunto aiheesta "Rajanylittävä maataloustyövoima" (EUVL C 120, 16.5.2008, s. 19).

5.14 Tarvitaan muita julkisia määrärahoja ja poliittisia linjauksia, joilla tuetaan maaseudun tarpeita tai jotka on erityisesti kohdistettu maaseudun ongelmakohtiin. Tällaisia ovat esimerkiksi joukkoliikennettä, kotitalouksien energiatehokkuutta ja innovointiin kannustavia uudelleen koulutusmahdollisuuksia koskevat ohjelmat. Maaseudun kehittämissuunnitelmia tulisi silti arvioida myös siitä näkökulmasta, parantavatko ne sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Tähän olisi käytettävä EU:n lainsäädännössä säädettyjä indikaattoreita, joita tulisi tehokkaamman arvioinnin tekemiseksi täydentää muilla indikaattoreilla. Olisi esimerkiksi arvioitava, edistävätkö ne yhteiskunnallisia yrityksiä ja sosiaalisia maataloushankkeita, joilla puututaan vammaisten asioihin, luodaan työpaikkoja ja hyödynnetään käytöstä poistettua maatalousmaata ja rakennuksia. Tarvitaan paljon enemmän tukea ja kannustusta, jotta vammaiset maaseudun asukkaat voivat osallistua täysivaltaisemmin yhteisöjensä elämään.

5.15 Kylät ovat elintärkeitä yhteisöllisen solidaarisuuden keskuksia. Kylien uudistaminen tukemalla pienyritysten ja yhteiskunnallisten yritysten toimintaa ja edistämällä hyväntekeväisyys- ja vapaaehtoistoimintaa on otettava ensisijaiseksi tavoitteeksi yhteisöjen lujittamistarkoituksessa ⁽²⁰⁾, kuten Suomessa on osoitettu ja kuten esimerkiksi Walesin maaseudun kehittämissuunnitelmassa on tehty ⁽²¹⁾.

Bryssel 17. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽²⁰⁾ Wales Council for Voluntary Action – Active Inclusion Fund ja Village SOS – Big Lottery, Wales, WCVA.

⁽²¹⁾ Walesin maaseudun kehittämissuunnitelma (MO7).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maatalouskaupan merkitys maatalouden ja maatalouteen liittyvän yritystoiminnan tulevalle kehitykselle EU:ssa maailmanlaajuisista ruokaturvaa ajatellen”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/15)

Esittelijä: Volker PETERSEN

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. helmikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Maatalouskaupan merkitys maatalouden ja maatalouteen liittyvän yritystoiminnan tulevalle kehitykselle EU:ssa maailmanlaajuisista ruokaturvaa ajatellen”.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 13. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 179 ääntä puolesta ja 1 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 YMP:n markkina- ja hintapolitiikka on pitkälti liberalisoitu. EU:n maatalousmarkkinat ovat avoimet ja osa globaalia markkinoiden toimintaa, jota kysyntä ja tarjonta ohjaavat. Markkinoiden avautumisen myötä EU:n maatalouskauppa unionin ulkopuolisten maiden kanssa on kehittynyt kuluneiden kymmenen vuoden aikana erittäin dynaamisesti.

1.2 ETSK toteaa tämän kehityksen valossa, että maatalouskaupalla on maataloudelle ja elintarviketeollisuudelle sekä maaseutualueille keskeinen taloudellinen merkitys. ETSK on huolissaan siitä, että maatalouskauppaan suhtaudutaan yhteiskunnallisessa keskustelussa toisinaan kriittisesti, toisin kuin muihin talouden aloihin, esimerkiksi ajoneuvo- ja kemianteollisuuteen.

1.3 Maatalouskaupalla on maailmassa, jossa esiintyy nälkää tai määrällisesti ja laadullisesti riittämätöntä ravitsemusta, ilman muuta erityinen vastuu. ETSK on erittäin tietoinen tästä vastuusta. Maailmassa, jonka väestö kasvaa ja jossa tulot lisääntyvät monissa maissa ja köyhyys toisissa maissa, on yhtäältä tyydytettävä maksukykyinen kysyntä ja toisaalta annettava apua ja tukea siellä, missä nälkää ja puutetta ei voida omin voimin poistaa.

1.4 ETSK on tyytyväinen johdonmukaisuuden edistymiseen EU:n maatalous- ja kehitysyhteistyöpolitiikan suuntaamisessa. Tämä on komitean mielestä edellytys sille, että maatalouskaupan ja kehitysyhteistyön suuntauksesta ja tehtävistä huolehditaan kestäväpohjaisesti.

1.5 ETSK suosittaa, että EU:n maatalouteen liittyvää yritystoimintaa ja elintarviketeollisuutta tuetaan kestävästi siinä, että ne voivat olla menestyksekkäästi mukana kasvavassa maailmanlaajuisessa maatalouskaupassa. Maatalouskauppa edistää osaltaan merkittävästi taloudellisten rakenteiden turvaamista EU:n maaseutualueilla. Samalla se varmistaa EU:ssa elintarvikkeiden moniportaisessa arvoketjussa 40 miljoonaa laadukasta työpaikkaa, joihin kriisit vaikuttavat vähemmän kuin muiden alojen työpaikkoihin.

1.6 EU:n kahdenväliset kauppasopimukset voivat antaa merkittävän panoksen tullien ulkopuolisten kaupan esteiden poistamiseen. Kummallakin osapuolella tulee kuitenkin aina olemaan sääntöjä, joista ei voida neuvotella. Yhdenmukais-
tamisen ulkopuolella onkin otettava käyttöön sääntöjä kaupan helpottamiseksi.

1.7 Pk-yrityksillä on merkittävä rooli EU:n maatalouskaupassa. Kansainvälisessä toimintaympäristössä ne ovat erityisen riippuvaisia jatkuvasta hallinnollisesta tuesta – jota asianomaisten EU:n hallintotahojen on tarjottava – pyrittäessä unionin ulkopuolisten maiden markkinoille.

1.8 ETSK on tyytyväinen kehitysmaiden kanssa tehtyjen kumppanuussopimusten laajentamiseen. Kumppanuussopimusten pohjalta kyseiset maat voivat hyötyä avoimen ja rehdin kaupan eduista. Tällaisten sopimusten tavoitteena tulisi olla kyseisten maiden tietynasteisen omavaraisuuden tukeminen maataloustuotteiden osalta; maatalouskaupan roolina voi olla paikallisen tuotannon täydentäminen.

2. Tausta

2.1 Maataloustuotteiden ja jalostettujen elintarvikkeiden kaupalla on perinteisesti aina ollut erityinen merkitys. Kahden maailmansodan koettelemalla 1900-luvulla kansainvälisessä maatalouskaupassa olivat pitkään vallalla erittäin ohjailevat säännökset. Toisen maailmansodan jälkeen tehdyssä GATT-sopimuksessa maatalouskaupalla oli vielä erityisasema, joka sulki sen kaupan liberalisoinnin ulkopuolelle. Vasta GATTin Uruguayn-kierroksella, joka päättyi vuonna 1993, maatalouskauppa otettiin vahvemmin GATTin säännöstön piiriin. Kotimaisen tuen vähentäminen, tullien purkaminen ja vientitukien purkaminen olivat velvoitteita, joihin EU tuolloin sitoutui. Tämän jälkeen EU:n maatalouskauppa on tuontia estävien tullien ja vientitukien purkamisen jälkeen muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta pitkälti liberalisoitu. Kansainvälistä maatalouskauppaa säännellään kuitenkin vielä suhteellisen voimakkaasti etenkin tullien ulkopuolisin normein.

2.2 ETSK on ottanut useaan otteeseen kantaa yleisiin kauppakysymyksiin⁽¹⁾. Komitea on kannanotoissaan korostanut kaupan merkitystä jatkuvan kasvun ja näin ollen sosiaalisen markkinatalouden onnistuneen kehittämisen kannalta. ETSK on aina kannattanut avointa ja rehtiä kaupankäyntiä, sillä komitean mielestä vain sen avulla voidaan varmistaa, että etenevä globalisaatio ja markkinoiden kansainvälistyminen tuovat etuja ja mahdollisuuksia maailman maille niiden taloudellisen potentiaalin mukaisesti.

2.3 ETSK on aiemmissa kauppakysymyksistä antamissaan lausunnoissa aina ottanut huomioon myös kehitysmaiden intressit ja kiinnittänyt niihin suurta huomiota. Komitea on aina ollut sitä mieltä, että kaupalla ja kauppapolitiikalla on globalisoituneessa maailmassa osaltaan edistettävä kasvua ja kehitystä kehitysasteeltaan erilaisissa maissa.

2.4 Maatalouskaupan roolista käytävä keskustelu on erityisen jännitteistä. Viime vuosina maailmanlaajuinen maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden ostovoimainen kysyntä on kehittynyt myönteisesti esimerkiksi nopeasti kehittyvän talouden maissa, missä väki ja tulot lisääntyvät. Maatalouskaupalla ei kuitenkaan ole voitu varmistaa, että elintarvikepulasta päästään eroon. Etenkin ostovoiman puuttumisen vuoksi lähes 800 miljoonaa ihmistä maailmassa kärsii nälästä.

2.5 ETSK haluaa tutkia käsillä olevassa lausunnossa mahdollisuuksia, joita kasvava maailmanlaajuinen maatalouskauppa tarjoaa maataloudelle ja maatalouteen liittyvälle yritystoiminnalle EU:ssa. Tässä yhteydessä on tarkoitus kiinnittää huomiota myös siihen vastuuseen, joka EU:lla on kehitysmaihin nähden.

3. EU:n maatalouskauppa kokonaistaloudessa

Maatalouskaupan merkitys EU:n ulkomaankaupalle

3.1 Vuonna 2014 EU:n maatalousviennin arvo oli noin 125 miljardia euroa, ja sen osuus EU:n kokonaisviennistä oli näin ollen 7 prosenttia. Kun otetaan huomioon maatalousviennin 2,2 prosentin kasvu edellisvuoteen verrattuna sekä 8 prosentin vuotuinen kasvu aikajaksona 2005–2014, maatalousvientit oli huomattavasti dynaamisempaa kuin kokonaisvientit, joka laski jopa 2 prosenttia vuonna 2014 vuoteen 2013 nähden (5,5 prosentin vuotuinen kasvu ajalla 2005–2014).

⁽¹⁾ EUVL C 43, 15.2.2012, s. 73; EUVL C 351, 15.11.2012, s. 77; EUVL C 255, 22.9.2010, s. 1; EUVL C 100, 30.4.2009, s. 44.

Tilanne on samanlainen maataloustuonnissa, jonka arvo vuonna 2014 oli 104 miljardia euroa ja jonka osuus EU:n tuonnista oli 6,2 prosenttia (ks. liitteen taulukot A-1–A-3).

3.2 EU:n maatalousvientit on EU:n ulkomaankaupan vakaa pilari. Se on muihin aloihin nähden neljännellä sijalla koneiden, kemikaalien ja farmaseuttisten tuotteiden jälkeen. Viimeaikaisen kaupan liberalisoinnin myötä EU on muuttunut nettotuojusta nettoviejäksi, ja sen maataloustuotteiden kauppataase on vuodesta 2010 ollut positiivinen – vuonna 2014 se oli noin 21 miljardia euroa.

Maatalouskaupan rakenne – merkitys arvonlisäyksen, työllisyyden ja maaseutualueiden kannalta

3.3 Käsillä olevan oma-aloitteisen lausunnon kannalta on erityisen tärkeää todeta, että maatalouskaupan 7 prosentin osuus kaikesta EU:n ulkomaankaupasta vuonna 2014 on huomattavasti korkeampi kuin maatalouteen liittyvän yritystoiminnan ja elintarviketeollisuuden kokonaisosuus bkt:stä. Niiden osuus EU:ssa on 3,5 prosenttia.

3.4 Tämä selvä ero, joka vallitsee alan kokonaistaloudellisen merkityksen ja maatalouskaupasta ulkomaankauppaan kohdistuvan merkityksen välillä, korostaa maatalouskaupan kasvavaa merkitystä viime vuosina. Maatalouteen liittyvän yritystoiminnan ja elintarviketeollisuuden kasvu pohjautuu yhä voimakkaammin vientiin.

3.5 Elintarvikkeiden arvoketjun kokonaistaloudellinen merkitys:

- EU:n maatalouskauppa ei ole – vaikka julkisuudessa niin usein otaksutaan – pelkästään maatalouteen liittyvä näkökohta. Tosin nykyisin jo yli neljännes maataloustuottajien tuloista perustuu maatalousvientiin. Maatalousvienti on näin ollen jo nyt ja tulevaisuudessa yhä enemmän taloudellisen perustan säilymisen tärkeä tukipylväs EU:n maaseutualueilla, jotka ovat joutuneet kohtaamaan kaupungistumisesta ja väestökehityksen muutoksesta aiheutuneet ongelmat.
- Maatalousviennistä kaksi kolmasosaa on valmist tuotteita, jotka on valmistettu raaka-aineista monenlaisten jalostusprosessien ja lisäarvoa tuottavien prosessien kautta. Ne ovat moniportaisten, suorituskykyisen ja kansainvälisesti erittäin kilpailukykyisen arvoketjun yhteistoiminnan tulos. Tämä arvoketju ulottuu maataloutta palvelevista teollisuudenaloista maataloustuottajien kautta elintarviketeollisuuteen ja liikeyrityksiin. Kaiken kaikkiaan tähän arvoketjuun kuuluvissa yrityksissä työskentelee EU:ssa noin 40 miljoonaa ihmistä. Nämä työpaikat ovat suhdanteisiin nähden suhteellisen vakaita, ja kriisit vaikuttavat niihin vähemmän kuin muiden alojen työpaikkoihin.

Maatalouskauppa EU:n sisämarkkinoilla

3.6 Käsillä olevassa oma-aloitteisessa lausunnossa keskitytään EU:n maatalouskauppaan unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Siinä luodaan kuitenkin myös lyhyt katsaus sisämarkkinoilla käytävään maatalouskauppaan. EU:n sisäisellä kaupalla on jäsenvaltioille edelleen huomattavasti suurempi merkitys kuin EU:n ulkomaankaupalla. Vuonna 2014 lähes 73 prosenttia kaikkien jäsenvaltioiden maatalousviennistä suuntautui toisiin EU-maihin. Yhtenäismarkkinat ovat siis tehostaneet kaupaa ja näin ollen parantaneet hyvinvointia EU:ssa. Se, mikä pätee EU:n sisäisessä kaupassa, voidaan liberalisoidutuneessa kansainvälisessä toimintaympäristössä siirtää myös unionin ulkopuolisten maiden kanssa käytävään kauppaan.

EU:n asema maailmanlaajuisessa maatalouskaupassa

3.7 EU on vuodesta 2013 ollut johtavassa asemassa maailmanlaajuisessa maatalouskaupassa ja vaikuttanut viime vuosikymmeninä merkittävästi maatalouskaupan myönteiseen kehitykseen. Vuodesta 2000 EU:n vienti unionin ulkopuolisiin maihin on noussut vuosittain noin kahdeksan prosenttia. Tämän EU:n maatalousviennin myönteisen kehityksen rinnalla muut maat ovat kuitenkin kyenneet lisäämään vientiään vieläkin voimakkaammin. EU:n osuus maailmanlaajuisesta maatalouskaupasta putosi 13 prosentista vuonna 2000 10,3 prosenttiin vuonna 2012 (ks. liitteen taulukko A-4).

4. EU:n maatalouskaupan kehittämisen perusedellytykset – YMP:n ulkoinen ulottuvuus

4.1 EU:ta on maatalousvientinsä vuoksi aiemmin kritisoitu kansainvälisellä tasolla esimerkiksi GATTin ja WTO:n neuvottelukierrosten yhteydessä. Tilanne on muuttunut perusteellisesti vuosituhaten vaihteen jälkeen.

4.2 EU:n hallinnollisia hintoja on useiden YMP:n uudistusten myötä alennettu huomattavasti. Markkinahinnat määrittävät EU:ssa maailmanlaajuisen tarjonta- ja kysyntäkehityksen mukaan ja seuraavat näin ollen yleensä maailmanmarkkinahintoja. Yhteinen markkinajärjestely tarjoaa EU:n maataloudelle enää vain turvaverkon, joka otetaan käyttöön, jos hinnat romahtavat maailmalla massiivisesti. Vientituilla, jotka vielä vuonna 1992 olivat arvoltaan 3 miljardia euroa, ei ole enää merkitystä.

4.3 Maailman suurimpana maataloustuotteiden viejänä ennen Yhdysvaltoja, Brasiliaa, Kiinaa ja Kanadaa ja maailman suurimpana maataloustuotteiden tuojana ennen Yhdysvaltoja, Kiinaa, Japania ja Venäjää EU:lla on kaksinkertainen ja kasvava vastuu maailmanlaajuisesta elintarviketilanteesta ja ruokaturvasta. Tämän vastuun mukaisesti on YMP:n ulkoista ulottuvuutta vahvistettava huomattavasti ja sen asemaa kyseisten poliittisten painopisteiden joukossa edistettävä.

4.4 ETSK toteaa, että YMP:n ja kehitysyhteistyöpolitiikan johdonmukaisuudessa on jo edistytty merkittävästi. Maatalousvientiä ei tueta eikä se aiheuta kilpailuvääristymiä. Tuontipuolella EU:sta on tällä välin muodostunut yksi avoimimmista markkinoista etenkin kehitysmaille. Tuonti vähiten kehittyneistä maista (LDC) – 48 maata – kattoi vuosina 2011–2013 lähes 3 prosenttia EU:n maataloustuonnista. Tämä määrä oli neljä kertaa enemmän kuin Kanadaan, Yhdysvaltoihin, Australiaan ja Uuteen-Seelantiin kyseisistä maista yhteensä suuntautuvan tuonnin arvo.

5. Maatalouskauppa ja ruokaturva

Kaupan vaikutukset ruokaturvaan ja kehitykseen

5.1 Maailmassa, jossa yli 800 miljoonaa ihmistä monissa maissa, etenkin Afrikassa ja Aasiassa, kärsii edelleen nälästä, maatalous- ja kauppapolitiikan yhtenä keskeisimmistä tavoitteista on oltava ravinnon parantaminen määrällisesti ja laadullisesti.

5.2 Näiden haasteiden osalta maatalouskaupasta käydään sen ruokaturvaan liittyvän erityisvastuun vuoksi usein ristiriitaisia keskusteluja kansalaisyhteiskunnassa. Tämä johtuu osittain siitä, että maatalouskaupalla voi olla hyvin erilaisia vaikutuksia. Se voi osaltaan auttaa poistamaan puutteita mutta johtaa myös epätoivottuun riippuvuuteen.

5.3 ETSK aikookin tutkia lähemmin niin maatalouskaupan saavutuksia kuin sille asetettuja vaatimuksia. Haasteita ovat globalisaatio, EU:n maatalousmarkkinoiden liberalisointi, maailmanlaajuisen maatalouskaupan lisääntyminen, maailman väkiluvun kasvu sekä talouskasvusta johtuvat muutokset kulutustottumuksissa ja kysynnässä.

Ruokaturva ja omavaraisuus

5.4 Ruokaturvan varmistamisessa nimenomaan erittäin köyhien maiden tietynasteinen omavaraisuus maataloustuotteiden osalta on edelleen toivottavaa. Jokaisen maan tai alueen täydellisen omavaraisuuden tavoitteen ei tulisi kuitenkaan olla sinällään määrävänä pyrkimyksenä. Myöskään maassa, jonka omavaraisuusaste on 100 prosenttia, ei voida taata, että paikallisella väestöllä on riittävästi ruokaa ja että sitä on asianmukaisesti saatavilla. Voidaankin todeta, että myös maissa, missä on maataloustuotteiden ylituotantoa, monet ihmiset kärsivät puutteellisesta ravinnosta tai aliravitsemuksesta.

5.5 Aliravitsemusta on pidettävä köyhyyteen eikä niinkään ruokahuoltoon liittyvänä ongelmana, ja se on ymmärrettävä ja ratkaistava tämän perusteella. Ruokaturva on varmistettava pikemminkin luomalla tuloja, eikä siihen vaikuta niinkään kulloinenkin omavaraisuus ja/tai kaupallinen asema. Hyvin köyhissä maissa ison väestönsosan toimeentulo perustuu vielä omavaraisviljelyyn, eikä heillä ole mainittavia muita tuloja. Siksi ruokaturvan parantamisessa on keskityttävä tulojen luomisen ja asianmukaisen tulojen jakautumisen ohella etenkin seuraaviin kriteereihin: käytettävyys, kohtuuhintaisuus, saatavuus sekä elintarvikkeiden saatavuuden vakaus.

5.6 Maatalouskauppa voi osaltaan vaikuttaa tulojen nousuun sekä vientipuolella (tulojen ja työpaikkojen luominen) että tuontipuolella (edullisempien elintarvikkeiden ostos kansainvälisiltä markkinoilta ja muiden hyödykkeiden vienti). Tämä strategia edellyttää kuitenkin pääsyä maatalous- ja teollisuustuotteiden kansainvälisille markkinoille.

6. Ongelmia ja haasteita

Maatalouskauppa tasoittaa osaltaan määrä- ja hintavaihteluita

6.1 Maataloustuotannon erityispiirre teollisuustuotantoon nähden on luonnonvoimien vaikutus. Tuotanto ja tarjonta riippuvat muuttujista, joita on vaikea ennustaa tai kontrolloida. Tämä koskee niin sääitä kuin kasvi- tai eläinsairauksien esiintymistä. Maailmanlaajuinen ilmastonmuutos kärjistää luonnonilmiöiden ennakoimattomuutta. Tämä vaikuttaa muihin maanosiin ja maihin huomattavasti dramaattisemmin kuin EU:hun.

6.2 Tämä tarkoittaa, että EU:n maatalousmarkkinoiden merkittävän avaamisen jälkeen unionissa havaitaan huomattavasti selvemmin maailmanlaajuisen maatalousmarkkinoiden määrä- ja hintavaihtelujen vaikutukset. Samalla sen vastuu maailmanlaajuisesta ruokaturvasta kasvaa sen verrattain edullisten ja vakaiden tuotanto-olojen johdosta.

6.3 Maatalouskauppa on osa suuremman epävakauden ongelman ratkaisua, ei ongelman syy. Maailmanlaajuinen maatalouskauppa mahdollistaa määrävaihtelujen tasauksen ja auttaa näin osaltaan rajoittamaan hintavaihteluita. Kokemus on osoittanut, että yksittäisten maiden erilliset markkinainterventiot, kuten vientikiellot, vientiverot tai tuontirajoitukset, pikemminkin kärjistävät kuin lieventävät ongelmaa kaikkien kannalta.

Geopoliittiset vaikutukset

6.4 Toisinaan yleiset poliittiset kehityskulut – kuten Venäjän elokuusta 2014 asettama tuontikielto – haittaavat maatalouskauppaa, kuten EU:ssa vuosina 2014 ja 2015 tapahtui. Tällaiset geopoliittiset syyt voivat johtaa merkittäviin markkinahäiriöihin, menetyksiin ja muihin taloudellisiin haittoihin maatalouteen liittyvässä yritystoiminnassa ja elintarviketeollisuudessa. Maatalouskauppa joutuu näin laajempien poliittisten olosuhteiden armoille. Tällaisissa tilanteissa maataloustuottajat ja yritykset tarvitsevat poliittista tukea, jotta voidaan kompensoida haittoja asianomaisissa kauppasuhteissa.

Lisäohjeita ja vaatimuksia EU:n maatalouskaupan suuntaamiseen

6.5 Koska maatalouskaupan merkitys maailmanlaajuisesti ja EU:n kannalta kasvaa tavattomasti, YMP:n ulkoista ulottuvuutta on ETSK:n mielestä vahvistettava selkeästi. Tähän voidaan päästä monella eri tavalla.

6.5.1 Maailmanlaajuisia maatalouskauppaa koskevat säännöt perustuvat ennen kaikkea erilaisiin menettelytapoihin, joilla varmistetaan kuluttajansuoja ja terveydensuojelu eri maissa. EU:n toimielinten, etenkin komission, onkin painostettava maita, missä on tällaisia teknisiä sääntelyyn liittyviä kaupan esteitä, avaamaan markkinansa nopeasti, ja EU:n on tarvittaessa käynnistettävä asianmukaiset neuvottelut.

6.5.2 ETSK:n mielestä on ensisijaisen tärkeää, että komissio ottaa näissä kysymyksissä selvästi vastuun koko EU:n puolesta. Vain tällä tavoin EU:n kannat voidaan viedä läpi tehokkaasti ja painokkaasti kauppakumppaneihin nähden. Lisäksi on jäsenvaltioiden välisen rehdin kilpailun kannalta haitallista, jos unionin ulkopuolisten maiden kanssa on erillisiä sopimuksia. Vain jos jäsenvaltioilla on alue- tai maakohtaisia rajoituksia, niiden olisi voitava ottaa käyttöön erityissäännöksiä perusteltuja tapauksia varten.

6.5.3 ETSK suosittaa, että EU toteuttaa kaikki tarvittavat toimet EU:n maatalouden, maatalouteen liittyvän yritystoiminnan ja elintarviketeollisuuden kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi ja maatalouskaupan laajentamiseksi yhä avoimemmilla maatalousmarkkinoilla käytävässä maailmanlaajuisessa kilpailussa. Uuden komission ilmoittama tavoite vähentää byrokratiaa on oikeasuuntainen. Samalla on varmistettava, että hallintorakenteita kehitetään tehokkaammiksi.

6.5.4 EU:hun suuntautuvalla tuonnilla myönnettävien lupien olisi perustuttava EU:n normeihin. Tuotanto-olosuhteita ja muita sääntöjä varten olisi määriteltävä tuontia koskevat vähimmäisvaatimukset, joissa otetaan riittävästi huomioon EU:n tilanne eikä aseteta EU:n yrityksiä kilpailussa epäedulliseen asemaan.

6.5.5 ETSK muistuttaa, että EU:n maatalouskaupan menestys pitkälti liberalisoiduilla markkinoilla on suurelta osin pk-yritysten ansiota. ETSK kehottaa Euroopan komissiota tehostamaan hallinnollista tukeaan kansainvälisten maatalousmarkkinoiden avautumisen yhteydessä, kuten unionin ulkopuoliset maat jo tekevät. Pk-yritysten on voitava perustaa suunnittelunsa luotettaviin markkinatietoihin.

6.6 Maailmanlaajuiset markkinat edellyttävät globaalia markkinoiden avoimuutta. Tämä tarkoittaa perusteltuja ennusteita ja tietoa määrien, hintojen, valuuttakurssien, sään, sairauksien jne. kehityksestä. ETSK on tyytyväinen siihen, että EU osallistuu aktiivisesti FAO:n maatalousmarkkinoiden tietojärjestelmän kehittämiseen. Nämä toimet on kuitenkin suunnattava siten, että maatalousmarkkinoiden tietojärjestelmässä valmistellut tiedot asetetaan ennen kaikkea markkina-toimijoiden käyttöön, jotta ne voivat saada siitä välitöntä hyötyä.

6.7 EU:n vapaakauppasopimukset ovat erityisen tärkeitä. Jos WTO:n puitteissa käytäviä monenvälisiä neuvotteluja ei kyetä päättämään onnistuneesti, on uusien markkinoiden avaamiseksi etsittävä ratkaisuja kahdenväliseltä tasolta. Sopimusten on kuitenkin oltava tasapainoisia niiden piiriin kuuluvien eri alojen osalta. Ei olisi hyväksyttävää, että EU:n maatalouskauppaa kuormitettaisiin yksipuolisesti muiden talouden alojen eduksi.

6.8 ETSK muistuttaa kehitysmaiden kanssa tehtyjen kumppanuussopimusten erityisestä merkityksestä. Etuuskohtelusopimuksia laajentamalla kyseiset maat voivat paremman EU-markkinoille pääsyn ansiosta nauttia kauppasuhteiden myönteisistä vaikutuksista avoimen ja rehdin kaupan pohjalta.

Bryssel 16. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

LITE

http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/agricultural-trade-statistics_en.docx

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sosiaalinen innovointi, verkostoituminen ja digitaalinen viestintä”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/16)

Esittelijä: Bernardo HERNÁNDEZ BATALER

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. heinäkuuta 2014 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Sosiaalinen innovointi, verkostoituminen ja digitaalinen viestintä”.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 31. elokuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 204 ääntä puolesta ja 1 vastaan 11:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Sosiaalista innovointia ja yhteistyöverkkoja pitää hyödyntää täysimääräisesti, jotta edistetään ja vahvistetaan kansalaisten ja yleisesti kansalaisyhteiskunnan osallistumista unionin politiikkojen suunnitteluun ja hallintoihin jaettujen, yhteisten ja alhaalta ylöspäin suuntautuvien hankkeiden kautta, jolloin voidaan vahvistaa entistä suurempaa demokratiaa.

1.2 Uuden tekniikan ja erityisesti laajakaistayhteyden yleisen saatavuuden tulee olla edelleen Euroopan unionin ensisijaisena tavoitteena ja sitä tulee pitää yleishyödyllisenä palveluna, jolla on kurottava umpeen digitaalista kuilua ja torjuttava sen aiheuttamaa sosiaalista syrjäytymistä.

1.3 Uudella tieto- ja viestintätekniikalla tulisi olla sosiaalisen innovoinnin ja yhteistyöverkkojen käytön tukemana tärkeä rooli uusien, osaamisten vaativien ja laadukkaiden työpaikkojen luomisessa siten, että tuetaan hankkeita, joilla pyritään sellaisten innovatiivisten yritysten perustamiseen ja aloitteiden laatimiseen, joiden avulla voidaan vähentää työttömyyttä nykyiseltä tasolta.

1.4 ETSK pitää digitaalisen koulutuksen vahvistamista oleellisen tärkeänä. Hyvään koulutukseen kuuluu järjestelmä, joka mahdollistaa asianmukaisen oppimisen ja antaa nuorille valmiudet kohdata tulevaisuuden haasteet. Työntekijöille tulee tarjota jatkuvaa koulutusta, joka antaa valmiudet käyttää uutta tieto- ja viestintätekniikkaa työmarkkinoilla. Koulutuksen tulee myös mahdollistaa elinikäinen oppiminen ja auttaa välttämään heikoimmassa asemassa olevien ryhmien syrjäytyminen.

1.5 ETSK kannattaa Eurooppa 2020 -strategian sekä naisten ja miesten tasa-arvon strategian tavoitteita. Komitea antaa tukensa ”innovaatiounioni” ja ”digitaalistrategia” lippulaiva-aloitteille ja on samaa mieltä toimenpiteistä, joita tarvitaan aloitteiden välisen synergian saavuttamiseksi, jolloin voidaan edistyä sosiaalisessa innovoinnissa. Komitea pitää näin ollen tärkeänä, että nämä tavoitteet sisällytetään kansallisiin uudistusohjelmiin ja että niitä seurataan eurooppalaisen ohjausjakson mittaan. On myös olennaisen tärkeää, että työmarkkinaosapuolien lisäksi myös eurooppalaisen, kansallisen ja alueellisen tason kansalaisyhteiskunta osallistuu Euroopan unionin rahoittamien, kyseisten tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävien toimenpiteiden täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin.

1.6 ETSK toivoo, että uuteen teknologiaan liittyvä sosiaalinen innovointi, joka perustuu sosiaalisiin verkostoihin ja yhteistyöhön, mahdollistaa sellaisten teknisten ratkaisujen kehittämisen, jotka edistävät vammaisten integrointia siten, että heidän autonomiaansa ja osallistumistaan parannetaan parhaalla mahdollisella tavalla ja että heille tarjotaan mahdollisuus ratkaista erityiset haasteet ja ylittää syrjintään johtavat esteet.

1.7 ETSK kehottaa toimielimiä edistämään valmiuksien kehittämistä ja oleellisten digitaalisten ympäristöjen käyttöä sekä auttamaan sellaisen tilan luomisessa, jossa innovatiiviset horisontaaliset yhteydet mahdollistavat kehityksen, siten että voidaan toteuttaa yhdistelmä ”sosiaalinen innovointi + yhteistyö + digitaalinen viestintä” sekä helpottaa ja edistää reaaliaikaisia, nopeita ja varmoja yhteyksiä.

1.8 Euroopan unionia kehoitetaan rahoittamaan työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskevan Euroopan unionin ohjelman puitteissa sellaisten kansalaisyhteiskunnalta lähtöisin olevien hankkeiden laatimista ja toteuttamista, joita kehitetään sosiaalisista verkostoissa ja yhteistyössä, sillä ehdolla, että niissä tavoitellaan yhteistä hyvää ja otetaan huomioon työllisyyteen ja osallistamiseen liittyvä potentiaali.

1.9 Käytännössä Euroopan komission on ryhdyttävä toteuttamaan selkeää ja konkreettista politiikkaa, joka koskee sosiaalista innovointia ja kansalaisten mahdollisuuksia käyttää uutta tekniikkaa, siten että saadaan käynnistettyä aloitteita, jotka hyödyttävät koko väestöä. Sen tulee olla linjassa investointeja koskevan Euroopan komission toimenpidepaketin ⁽¹⁾ kanssa. On myös lisättävä investointeja ihmisten osaamiseen ja pyrittävä avaamaan tietoon perustuvia markkinoita edistäen yritysten ja kansalaisten yhteistyötä.

1.10 Tarvitaan siis investointipakettia, jonka avulla voidaan tehostaa sosiaalista innovointia tekniikan kehityksen pohjalta, edistää yhteisesti kehitettyä ja monialaista tutkimusyhteistyötä, helpottaa uuden tiedon saamista ja vahvistaa instituutioita hyödyntäen suoraa demokratiaa, jonka uudet verkko-osallistumisen ja digitaalisen viestinnän välineet mahdollistavat.

2. Johdanto

2.1 Käsillä olevan lausunnon tavoitteena on arvioida, mitä tarvitaan, jotta sosiaalinen innovointi voisi saada täyden hyödyn tieto- ja viestintätekniikasta palvelukseksi yhteistä hyvää. Siinä kehoitetaan toteuttamaan toimenpiteitä, joilla kehitetään digitaalitekniikkaa ja alustoja verkostosuhteiden ja synergiavaikutusten edistämiseksi. Tarvittaviin lähestymistapoihin kuuluvat verkostorakenteiden tutkiminen sekä sen tutkiminen, miten niitä voidaan mukauttaa organisaatiokulttuuriin perusteisiin.

2.2 Yhdistelmä ”sosiaalinen innovointi + yhteistyö + digitaalinen viestintä” herättää kysymyksen siitä, miten löytää soveltuvat prosessit ja välineet, jotta tavoiteltuihin tuloksiin päästään tehokkaalla tavalla.

2.3 Tärkeitä aloja ovat koulutus (yhdessä oppiminen), opetus (MOOC- ja Moodle-alustat), sähköinen terveydenhuolto (terveyden seurantaan tarkoitetut laitteet), työllisyyden edistäminen (sähköinen työnvälitys), yhteiskunnallinen yrittäjäyys, logistiikka ja liikenne, elintarvike- ja tuoteturva, sähköinen hallinto ja julkiset palvelut (sähköinen äänestys), talousdemokratia (joukkorahoitus, vaihtoehtoiset valuutat) ja yhteiskunnallinen osallistuminen.

2.4 Nykyisessä tilanteessa sosiaalisella innovoinnilla on erityisen merkittävä asema muun muassa sellaisilla aloilla kuin tutkimus ja kehittäminen, tehokkuus ja kestävyys, yhteenkuuluvuus ja sosiaalinen osallisuus, yhteisvastuu ja kansalaisten osallistuminen, liike-elämän etiikka, yritysten yhteiskunnallinen vastuu, suora demokratia ja sähköinen hallinto.

⁽¹⁾ Lähde: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

2.5 ETSK muistuttaa⁽²⁾ jälleen kerran, että on tärkeää laajentaa sähköisen televiestinnän yleispalvelun soveltamisalaa, jotta se kattaisi laajakaistayhteydet ja jotta voitaisiin ottaa huomioon maantieteellisen syrjäytymisen lisäksi myös sosiaalinen syrjäytyminen. Tavoitteena on kuroa umpeen digitaali- ja vahvistaa taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. EU:n tulee myös luoda toimintaedellytykset suurten tietomäärien (big data) ja pilvipalvelujen (cloud computing) sisämarkkinoille niin, että ne palvelevat sosiaalista innovointia.

3. Sosiaalisen innovoinnin vauhdittaminen digitaaliympäristön nykyisessä tilanteessa

3.1 Yhteistyöverkostoilla ja digitaalisella viestinnällä on tärkeä rooli sosiaalisen innovoinnin yhteydessä. Sosiaalisen innovoinnin käsite on vielä kehittymässä, mutta käytetyin on Eurooppa-politiikan neuvonantajien toimiston (BEPA) kertomuksessa esitetty määritelmä:

”Sosiaaliset innovaatiot ovat sosiaalisia sekä päämäärittään että keinoiltaan. Lisäksi voidaan todeta seuraavaa: Käytännössä sosiaalisiksi innovaatioiksi voidaan määritellä uudet ideat (tuotteet, palvelut ja mallit), jotka vastaavat sosiaalisiin tarpeisiin (tehokkaammin kuin niiden vaihtoehdot) ja jotka luovat samalla uusia sosiaalisia suhteita tai yhteistyötä. Toisin sanoen sen lisäksi, että innovaatiot ovat hyväksi yhteiskunnalle, ne parantavat myös yhteiskunnan toimintakykyä⁽³⁾. Sosiaalisella innovoinnilla pyritään siis pääasiassa vastaamaan monimutkaisiin, täyttämättä jääneisiin sosiaalisiin tarpeisiin sosiaalista osallisuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta edistävän politiikan puitteissa.”

3.2 Sosiaalisen innovoinnin keskeisimmät tekijät ovat seuraavat: uusien ja täyttämättä jääneiden tai huonosti tunnettujen sosiaalisten tarpeiden tunnistaminen, uusien ratkaisujen kehittäminen näihin sosiaalisiin tarpeisiin vastaamiseksi, sosiaalisten tarpeiden täyttämiseksi kehitettyjen uusien ratkaisujen tehokkuuden arvioiminen ja tehokkaiden sosiaalisten innovaatioiden levittäminen. Lisäksi sosiaalisen innovoinnin aloitteet ovat tiiviissä yhteydessä sosiaalisen investoinnin toimintakokonaisuuteen, jossa investointien kohteena ovat ihmiset ja jossa kiinnitetään erityistä huomiota elinajanodotteen ja ennaltaehkäisyyn.

3.3 On tärkeää tutkia tietotekniikan tarjoamien yhteistyöprosessien ja ns. sosiaalisen innovoinnin välisiä yhteyksiä sekä keskustella kansalaisille ja yhteiskunnalle kertyvistä eduista. Keskeiset elementit ovat tiivistäen esitettynä seuraavat:

- a) Kyseiset prosessit perustuvat yhteistyöhön ja kansalaisten vapaaehtoiseen, avoimeen osallistumiseen.
- b) Niiden tavoitteena on parantaa ja muuttaa yhteiskuntaa.
- c) Ne edellyttävät ratkaisujen luomista yhteistyössä ja monialaisten ehdotusten tekemistä.
- d) Ne tarjoavat ratkaisuja, joita ei ole kokeiltu aiemmin.
- e) Ne antavat tilaisuuden oppimiseen, edistävät sitoutumista ja johtavat muutoksiin, joilla on paikallisia vaikutuksia seuraavien neljän seikan suhteen:
 - paikallisten toimijoiden osallistuminen toissijaisuusperiaatteen mukaisesti
 - kansalaisten osallistuminen ja sitoutuminen
 - kansalaisyhteiskunnan ja yhteisötalouden erityinen rooli
 - alhaalta ylöspäin suuntautuva prosessi.

3.4 Uutuus muun tyyppisiin ratkaisuihin nähden perustuu näin ollen kehittämiseen – suunnitteluun, itse prosesseihin tai kehittämisvaiheeseen – osallistuvien toimijoiden välisten suhteiden laatuun. Innovoinnissa tulee ottaa huomioon työmarkkinaosapuolille varattava rooli. Niiden tulee olla edustavia ja pystyä luomaan sopimus-oikeutta.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Laajakaistayhteydet kaikille: sähköisen viestinnän yleispalveluiden kehitys” (EUVL C 175, 28.7.2009, s. 8).

⁽³⁾ Lähde: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

3.5 Kuten ETSK on jo aiemmin todennut⁽⁴⁾, taloudellisten ja sosiaalisten indikaattoreiden tasapainoa tulee parantaa mitattaessa sosiaalista edistymistä. Sosiaalisen edistymisen mittaamisessa olisi käytettävä logiikkaa, jossa laadulliset ja määrälliset toimenpiteet ovat tasapainossa ja jossa otetaan huomioon keskipitkän ja pitkän aikavälin näkymät. Hallinnointijärjestelmän tulisi olla tasapainoinen ja avoin, ja teknisten ja sosioekonomisten indikaattoreiden tulisi olla selkeitä.

3.6 Jotta voidaan löytää uusia ratkaisuja nyky-yhteiskunnan ongelmiin ja haasteisiin, on hyödynnettävä kokonaisvaltaisesti kaikkien luovuutta ja kykyjä – sekä horisontaalisesti että monialaisesti – eli siten, että lopputulos on enemmän kuin osiensa summa ja että saavutetaan maksimaalinen kustannustehokkuus. Tämä voidaan epäilemättä saavuttaa parhaiten turvautumalla kollektiiviseen älykkyyteen ja yhdessä luomiseen yhteistyöverkostoissa.

3.7 Sosiaalisella innovoinnilla vastataan yhteiskunnan täyttämättä jääneisiin tarpeisiin tai monimutkaisiin sosiaalisiin haasteisiin, jotka koskevat eri aloja ja välineitä, joista voidaan mainita esimerkiksi seuraavat:

a) alat

- demokratian ja erityisesti osallistavan demokratian parantaminen
- sosiaalinen osallisuus
- yhteisötalous
- yhteisöllinen kuluttaminen
- avoin data, avoin lähdekoodi, avoin laitteisto
- päälle puettava teknologia
- kansalaisten valveuttamiseen tähtäävät foorumit
- verkostovaikutukseen pohjautuva digitaalinen sosiaalinen innovointi

b) välineet

- syrjäytyneiden ryhmien uudelleensopeuttaminen
- kestäväpohjaisen käyttäytymisen ja elämäntapojen edistäminen lisäämällä tietoisuutta kuluttajien valintojen kestävyysvaikutuksista energian, ympäristön ja terveyden alalla
- kansalaisten mielipiteet päätöksenteon parantamisesta (henkilökohtaisella tai institutionaalisella tasolla)
- yhteisesti hankittujen tilastotietojen luotettavuuden parantaminen
- ympäristön tilaa ja sosiaalisia tilanteita koskevan kollektiivisen tietoisuuden käyttäminen politiikkojen parantamiseksi tai uusien mallien luomiseksi taloutta, yhteiskuntaa ja demokratiaa varten
- vaihtoehtoisen yhteistyön kehittäminen ongelmienratkaisuun julkisten palvelujen, kaupunkiympäristön, demokratian ja internetin kehittämiseksi avoimen datan pohjalta
- ihmisten välisten yhteyksien luominen, yhdessä tekeminen sekä yksityisyyden ja osallisuuden tarpeiden huomioon ottaminen
- kollektiivisen tietoisuuden luominen ympäristöhaasteista
- osallisuuden kollektiivisten esteiden poistaminen
- luovuuden ja yhteistyön uusien kollektiivisten muotojen kokeileminen
- keinojen antaminen kansalaisille yritysten yhteiskunnallisen vastuun arvioimiseksi
- kollektiivisen tietoisuuden foorumien vaikutusten arvioiminen.

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Sosiaalisten vaikutusten mittaaminen" (EUVL C 170, 5.6.2014, s. 18).

3.8 Mahdollisuus jakaa tietoa voi tänä päivänä edistää innovointien syntymistä ja täydentää sosiaalipolitiikkoja. Digitaalitekniikalla voi olla tässä keskeinen rooli tuettaessa sosiaalisten innovaatioiden tekijöitä, jotka pyrkivät täyttämään ihmisten tarpeet.

3.9 Onkin poistettava sosiaalisen innovoinnin ja kokeilun esteet niin, että voidaan luoda innovoinnille otollinen ympäristö ja kulttuuri, jossa tunnustetaan eri toimijoiden (mm. säätiöt, osuuskunnat, yhdistykset, keskinäiset yhtiöt, vakuutusyhtiöt, pk-yritykset ja muut yhteisötalouden yritykset) roolit osapuolina ja palveluntarjoajina ja annetaan niille tukea⁽⁵⁾.

4. Yhteistyöverkostot

4.1 Yhteistyöverkostot muodostuvat yksilöistä, jotka antavat älyllisen panoksensa hankkeeseen, jolla on ryhmän yhteinen tavoite. Ne toimivat yhteisinä aivoina ("globaaleina aivoina"), yhtenä kokonaisuutena, joka koostuu miljoonista ideoita tuottavista soluista ja joka pyrkii ratkaisemaan mittavia haasteita esimerkiksi kielen tai viestinnän alalla. Internetin käyttöönotto yhdessä muiden tekijöiden kanssa on luonut suuren joukon yhteishankkeita ja yhteistyöverkostoja, mutta tälle tekniselle mahdollisuudelle on annettava tarkoitus, joka palvelee yhteistä hyvää.

4.2 Sosiaalinen innovointi voi hyötyä uusista digitaalisista välineistä ja verkostoista täyttääkseen paremmin tehtävänsä. Esimerkkinä voidaan mainita muun muassa syrjäisillä alueilla tarjottavat ikääntyneiden palvelut.

4.3 Tapahtumat, päätökset, toimet ja ihmiset ovat yhteisessä kontekstissa, uudessa digitaalisessa ympäristössä, jossa ne kohtaavat reaaliajassa ja luovat kollektiivista älykkyyttä.

4.4 Kollektiiviäly on kehittyvä prosessi, jossa useiden tahojen yhteensovitettu älykapasiteetti löytää ratkaisuja, joihin ei voitaisi päästä yksin tai erikseen. Moniälykyys ilmenee näin useiden yhteensovitettujen älykkyyksien synergisenä toimintana. Oleellista on se, miten kollektiivista älykkyyttä voidaan kehittää niin, että yhteisöstä tulee luova ja että näin voidaan synnyttää innovointiprosesseja ja saada aikaan sosiaalisia muutoksia alustoilla, jotka tukevat tällaista yhteistoiminnallista kehitystä.

4.5 Yhteistyöverkostot saavuttavat tavoitteensa paljon nopeammin kuin mitkään muut rajoitetut, organisoidut ryhmät riippumatta niiden rakenteesta ja toiminnasta. Tämä johtuu siitä, että ne etsivät kykyjä oman organisaationsa ulkopuolelta, jolloin päästään avoimeen, demokraattiseen, hajautettuun ja yhteisövetoiseen innovointiin.

4.6 On kaksi perusehtoa sille, että ihmiset jakavat tietoa: odotusten symmetria ja tiedon epäsymmetria. Yhteisten odotusten tukeminen ja erilaisen tiedon täydentäminen auttavat luomaan yhteistyöverkostoja.

4.7 Kaikilla yhteistyöverkostoilla ja yhteistyöllä on kuitenkin kolme uhkaa, jotka on otettava huomioon: vapaamatkustajuus (suhteet perustuvat oikeudenmukaiseen panokseen); joukkorahoitus⁽⁶⁾, johon liittyy peiteltyjä intressejä; salahankkeet. Viimeksi mainittu ongelma paljastaa luottamuksen merkityksen tällä yhteistyön alalla.

4.8 Verkostot perustuvat luottamukseen, joka puolestaan edustaa odotusta sitoutumis- ja vastauskyvystä sekä niiden ihmisten osaamisesta, joiden kanssa tehdään yhteistyötä. Täysi ja jatkuva luottamus luo vakaan maineen, joka suojaa verkostoa salahankkeilta. Luottamusta ei ole ilman verkostojen turvallisuutta, joka on sidoksissa kaikille yhtäläiseen lakiin ja valvontaan. Turvallisuuden päästään noudattamalla eettisiä sääntöjä verkoston tavoitteissa ja toiminnassa sekä verkoston luomiselle ja lopettamiselle asetettavissa ehdoissa, jotka tulee ilmoittaa julkisesti, ja noudattamalla perusoikeuksia, joihin tulee kuulua oikeus tulla unohdetuksi.

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Sosiaalisia muutoksia ja innovaatioita koskeva Euroopan unionin ohjelma" (EUVL C 143, 22.5.2012, s. 88).

⁽⁶⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Joukkorahoituksen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen Euroopan unionissa" (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 69).

4.9 Toisiaan seuraavien prosessien – horisontaalisten työskentelyrakenteiden kehittäminen, vuorovaikutus verkostossa ja alustojen syntyminen – sarja johtaa luovuuteen ja sosiaaliseen innovointiin heterogeenisessä mallissa, jolle on ominaista avoimuus, horisontaalisuus ja jakaminen. Ei pidä myöskään unohtaa välittäjien ratkaisevaa asemaa, sillä ne yhdistävät ja levittävät ideoita ja hankkeita sekä edistävät toiminnan uusia organisointimuotoja.

4.10 Verkkoalusta tarjoaa formaatin, joka voi tehostaa kollektiivisen älykkyyden prosesseja, jotka puolestaan edistävät yksilöiden identiteettiä kunnioittavaa mallia. Internetin käyttöönotto oli käännekohta viestintämallin demokratisoitumiselle, mutta myös välittäjille, jotka pyrkivät luomaan vaihtoehtoisen organisointimallin digitaalikulttuurin pohjalta.

5. Digitaalinen viestintä sosiaalisen innovoinnin välineenä yhteistyöverkostojen kautta

5.1 Digitaalinen viestintä auttaa hahmottamaan kansalaisten yhteisvastuuta, kollektiivista älykkyyttä ja yhteistyötä verkossa, ja se luo suotuisan ympäristön yhteiseen hyvään perustuvan yhteisötalouden mallien kehittämiseksi.

5.2 ETSK on jo todennut ⁽⁷⁾, että sosiaaliset verkostot voivat edistää vastuullista digitaalista kansalaisuutta ja niiden tulee taata kansalaisille digitaaliseen ympäristöön liittyvien oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen (esim. sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus, henkilötietojen ja yksityisyyden suoja sekä avoimuutta ja toimivia internetpalveluja koskevat vaatimukset).

5.3 On kuitenkin otettava huomioon sosiaalisten verkostojen haitat ja ennalta ehkäistävä riski ja tuotava puolestaan esille näiden verkostojen tarjoamia mahdollisuuksia ja yhteisvaikutuksia, jotta voidaan edistää niiden vastuullista ja älykästä käyttöä digitaalisilla sisämarkkinoilla.

5.4 Euroopan unioni ei saa enää olla vain digitaalipalvelujen käyttäjä vaan sen tulee ryhtyä myös sisällön suunnittelijaksi ja tuottajaksi; tämän vuoksi sen tulee tukea kykyjä. Etusijalla on tiedottaminen, kasvattaminen ja kouluttaminen sekä digitaalisen yhteiskunnan tarjollaolo.

5.5 On tärkeää, että kuluttajat saavat asianmukaista ohjausta erityisesti sellaisista aiheista kuin tietojen tunnistettavuuden poistaminen, tietojen suojaaminen salanimellä, henkilötietojen riskianalyysit sekä välineet ja aloitteet tietoisuuden lisäämiseksi, sillä näillä digitaalisilla välineillä voidaan auttaa parantamaan tietojen valvontaa ja suojelua.

Bryssel 16. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽⁷⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Sosiaalisten verkostojen vastuullinen käyttö" (EUVL C 351, 15.11.2012, s. 31).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sosiaalinen polkumyynti Euroopan siviili-ilmailun alalla”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/17)

Esittelijä: Anne DEMELENNE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 11. joulukuuta 2014 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Sosiaalinen polkumyynti Euroopan siviili-ilmailun alalla”

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 31. elokuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 200 ääntä puolesta ja 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Suositukset

1.1 ETSK tukee Euroopan komission puheenjohtajan avauspuheenvuorossaan Euroopan parlamentissa Strasbourgissa 15. heinäkuuta 2014 ilmoittamaa tavoitetta: EU:n tulee torjua sosiaalista polkumyyntiä ja EU aikoo päästä siitä eroon. Liikenteestä vastaava komission jäsen Violeta Bulc oli samoilla linjoilla komissaariehdokkaiden kuulemisessa lokakuussa 2014: hän ilmoitti vastustavansa voimakkaasti sosiaalista polkumyyntiä ja katsovansa, että myös sosiaalialan lainsäädäntö tulee ottaa REFIT-menettelyn kohteeksi. Sosiaalinen polkumyynti aiheuttaa epäreilua kilpailua. Sitä on kuitenkin vaikea määritellä, koska sen taustalla on monimutkaisia tekijöitä ja siinä ovat osallisina monet eri tahot. Siviili-ilmailussa on otettava huomioon eri tasojen poliittisten päättäjien, lentoyhtiöiden, työntekijöiden ja matkustajien rooli sekä poliittinen, oikeudellinen, taloudellinen ja sosiaalinen toimintaympäristö Euroopan unionin sisä- ja ulkopuolella. EU:n tuomioistuin on myöntänyt, että sosiaalisen polkumyyntin torjunta on oikeutettu päämäärä, johon vetoamalla jäsenvaltio voi perustella liikkumisen vapautta rajoittavia esteitä ⁽¹⁾. Komitea on huolissaan tilanteen kehittymisestä siviili-ilmailun alalla ja kehottaa komissiota tarkkailemaan tilannetta tiiviisti ja ryhtymään tarvittaessa toimenpiteisiin. Kaikki tässä asiakirjassa esitetyt näkökohdat on otettava huomioon valmisteltaessa ilmailupakettia, jonka on ilmoitettu kuuluvan komission vuoden 2015 työohjelmaan. Lisäksi ETSK on sitä mieltä, että komission MOVE- ja EMPL-päaosastojen tulee tehdä tiivistä yhteistyötä.

1.2 Euroopan lentoturvallisuusviraston (EASA) on uusia liiketoimintamalleja käsitelleen tutkimuksensa tulosten pohjalta valvottava kehitystä, jotta varmistetaan matkustajien ja henkilöstön optimaalinen turvallisuus liiketoimintamallista riippumatta. Erityisesti on keskityttävä kyseisiin uusiin liiketoimintamalleihin alan vakauttamiseksi. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti siihen, että asiasta vastaava viranomainen seuraa näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien ja tilapäistyövoimaa välittävien yritysten lisääntyvää käyttöä.

1.3 ETSK odottaa, että voimassa oleva lainsäädäntö pannaan täytäntöön asianmukaisesti ja että myös Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio otetaan huomioon. Tämä koskee erityisesti

a) sosiaaliturva- ja työlainsäädäntöä:

— Rooma I -yleissopimusta (1980) ja -asetusta (EY) N:o 593/2008 ⁽²⁾

— asetuksia (EU) N:o 465/2012 ⁽³⁾ ja (EU) N:o 83/2014 ⁽⁴⁾, joissa määritellään ”kotiaseman” käsite

⁽¹⁾ EU:n tuomioistuimen 18. joulukuuta 2007 antama tuomio asiassa C-341/05, Laval, ECLI:EU:C:2007:809, kohta 103.

⁽²⁾ EUVL L 177, 4.7.2008, s. 6.

⁽³⁾ EUVL L 149, 8.6.2012, s. 4.

⁽⁴⁾ EUVL L 28, 31.1.2014, s. 17.

b) itsenäisen ammatinharjoittajan asemaa:

- direktiiviä 2014/67/EU⁽⁵⁾ (direktiiviin on ensimmäistä kertaa sisällytetty alaisuussuhteen käsite itsenäisen ammatinharjoittamisen valvomisen yhteydessä)
- asiassa C-413/13 FNV, Kunsten Informatie en Media v. Staat der Nederlanden, 4. joulukuuta 2014 annettua tuomiota: ”– Unionin oikeutta on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen työehtosopimuksen määräys, jossa määrätään sellaisten itsenäisten palvelujen tarjoajien vähimmäiskorvauksista, jotka kuuluvat johonkin sopimuksen osapuolena olevaan työntekijöiden järjestöön ja tekevät työnantajan lukuun toimeksiantosopimuksen nojalla samaa työtä kuin tämän työnantajan palkkatyöntekijät, jää SEUT 101 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle vain, jos nämä palvelujen tarjoajat ovat ’näennäisesti itsenäisiä ammatinharjoittajia’ eli mainittujen työntekijöiden tilanteeseen rinnastettavassa tilanteessa olevia palvelujen tarjoajia. Tämän tarkastaminen kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.”

1.4 ETSK panee merkille lentomiestyöryhmässä (Air Crew Working Group) edustettuina olevien työmarkkinaosapuolten kannan (ks. kohta 5.1) ja korostaa, että seuraavassa mainitut porsaanreiät olisi tukittava mahdollisten alaan kohdistuvien odottamattomien kielteisten sosiaalisten vaikutusten torjumiseksi. Tämän päämäärän saavuttamiseksi olisi toteutettava seuraavat toimenpiteet:

- Tarkistetaan lentoliikenteen harjoittamisen yhteisiä sääntöjä siten, että voidaan varmistaa kansallisen sosiaalilainsäädännön ja työehtosopimusten asianmukainen soveltaminen alan henkilöstöön (asetus (EY) N:o 1008/2008). ”Pääasiallisen toimipaikan” käsite tulisi samassa asetuksessa määritellä siten, että valtio myöntää liikenneluvan, jos lentoliikennettä harjoitetaan kyseisessä valtiossa merkittävässä määrin.
- Estetään avustuksien, valtiontukien ja epäterveiden hinnoittelukäytäntöjen mahdollisesti aiheuttama epäoikeudenmukainen kilpailu unionin lentoyhtiöiden ja unionin ulkopuolisten maiden lentoyhtiöiden välillä (asetus (EY) N:o 868/2004).
- Määritellään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen yhteydessä siviili-ilmailualalla mahdollinen tilanne, jossa kotiasemia on useita (joista osa väliaikaisia), ja lyhennetään siirtymäkautta, joka on nykyisellään 10 vuotta (asetus (EU) N:o 83/2014).
- Ulotetaan yhdistelmä lupa koskemaan lentomiestyötä, jotta turvataan kaikkien alan työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu (direktiivi 2011/98/EU).

1.5 Lisäksi ETSK ehdottaa, että komission MOVE- ja EMPL-pääosastot valvoisivat vuokratyödirektiivin soveltamista ilmailualalla osana koordinoitua työskentelyään. ETSK katsoo, että suoria työsuhteita tulee pitää tavanomaisena työsuhdemallina ilmailualalla ja että turvallisuustason kannalta mahdollisesti haitallisia vuokratyösuhteita tulisi voida rajoittaa (direktiivi 2008/104/EY). Lisäksi tarvitaan EU:n laajuiset yhteiset ”palkatun työntekijän” ja ”itsensä työllistävän henkilön” määritelmät.

1.6 ETSK kannattaa EU:n ilmailualan työmarkkinaosapuolten mahdollista aloitetta neuvotella tämän alan työntekijöiden työoloja ja sosiaaioikeuksia koskevasta sopimuksesta. Työmarkkinaosapuolilla saattaa myös olla tiettyihin säädöksiin liittyviä yhteisiä kantoja, jotka ne voisivat esittää komissiolle. Komission tulisi myös kuulla työmarkkinaosapuolia kaikista EU:n säädöksistä ja/tai aloitteista, joilla on sosiaalisia vaikutuksia⁽⁶⁾.

1.7 Kun otetaan huomioon, että ehdotus maahuolintapalveluja koskevaksi asetukseksi on poistettu komission työohjelmasta eikä tällä alalla ole EU:n laajuisia sosiaalisia standardeja, on löydettävä vastaus kysymykseen henkilöstön siirtämisestä tarjouskilpailun ja/tai toiminnan osittaisen menettämisen yhteydessä. Komissio kuulee parhaillaan eurooppalaisia työmarkkinaosapuolia siitä, olisiko hyödyllistä esittää konsolidoitu ehdotus 12. maaliskuuta 2001 annetun neuvoston direktiivin 2001/23/EY (työntekijöiden oikeuksien turvaaminen yrityksen luovutuksen yhteydessä) muuttamisesta vuoden 2015 loppussa.

⁽⁵⁾ EUVL L 159, 28.5.2014, s. 11.

⁽⁶⁾ EYVL L 225, 12.8.1998, s. 27.

1.8 ETSK aikoo käynnistää erillisen sisäisen työn tässä lausunnossa esille otettujen sosiaalisten kysymysten täydentämiseksi.

1.9 ETSK suosittelee, että komissio seuraa säännöllisesti ja pysyvästi työolojen kehittymistä siviili-ilmailun alalla.

2. Johdanto

2.1 Ilmailu on Euroopan unionille strateginen ala, sillä sen työllisyys- ja kasvupanos Euroopan taloudessa on merkittävä. Ilmailu tarjoaa arviolta 2,6 miljoonaa suoraa tai välillistä työpaikkaa ja tuo Euroopan bkt:hen miljardi euroa päivässä edistämällä kauppaa ja matkailua⁽⁷⁾.

2.2 Lentoliikenteen vapautuminen 1990-luvun alussa on kiistatta hyödyttänyt matkustavaa yleisöä demokratisoitumisen, lentolippujen hintojen laskun ja tarjonnan monipuolistumisen ansiosta. Mutta mitkä ovat vaikutukset alan työllisyyteen, palkkoihin ja työoloihin? Eurostatin tietojen mukaan vaikka kasvua on ollut vuosittain keskimäärin noin 5 prosenttia vuosien 1998 ja 2010 välillä, sekä suorat että epäsuorat työsuhteet lentoyhtiöissä ovat pysyneet samalla tasolla⁽⁸⁾. Yhdessä muiden kehityssuuntien kanssa tämä on johtanut huomattavaan lisäykseen tuottavuudessa. Lisäksi lentoyhtiöiden matkustamomiehien ja lentäjien työpaikkoja on ulkoistettu tai korvattu joustavammilla työsuhteilla (siviili-ilmailualan eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten äskettäin tekemässä tutkimuksessa vain 52,6 prosenttia halpalentoyhtiöiden palveluksessa työskentelevistä vastaajista ilmoitti olevansa suorassa työsuhteessa lentoyhtiön kanssa). Kattavia tietoja palkoista ei ole saatavilla, mutta Yhdistyneen kuningaskunnan esimerkki osoittaa, että matkustamomiehien palkat ovat Yhdistyneessä kuningaskunnassa laskeneet selvästi⁽⁹⁾. Vielä muutama vuosi sitten arvostetut ja korkeatasoiset työpaikat ovat siis katoamassa: ne on joko ulkoistettu tai korvattu tuottavammalla ja edullisemmalla työvoimalla.

2.3 Koska lentoyhtiöiden välinen kilpailu on kovaa, voittomarginaalit ovat pienempiä kuin muilla aloilla (IATAn mukaan lentoyhtiöiden nettovoitto verojen jälkeen on maailmanlaajuisesti ollut keskimäärin 0,1 prosenttia tuloista viimeisten 40 vuoden ajan)⁽¹⁰⁾ ja työnantajat etsivät keinoja kustannusten leikkaamiseen kilpailukyvyyn säilyttämiseksi. Vaikka osa kustannuksista (esim. polttoaine tai ilma-alusten omistus) pysyy tietyssä määrin vakiona, osa lentoyhtiöistä katsoo, että työvoimakustannuksia voidaan painaa jatkuvasti alaspäin. Osa niistä on myös havainnut, että hyödyntämällä sijoittautumisvapautta EU:n sisällä on mahdollista leikata kustannuksia edelleen ja harjoittaa sosiaalista polkumyyntiä.

2.4 Monet perinteiset lentoyhtiöt ovat perustaneet päätuotemerkkinsä rinnalle halpaversion lyhyille reiteille tai ovat palkanneet halpatyövoimaa pääreiteilleen halpalentoyhtiöiden yhä kovempaan kilpailuun vastaamiseksi. Osa halpalentoyhtiöistä pyrkii nyt toimimaan suurilta lentoasemilta ja houkuttelemaan liikematkustajia, ja siten ne kilpailevat yhä selkeämmin perinteisten yhtiöiden kanssa. Tuloksena on kunnollisten työpaikkojen (kohtuulliset tulot, työturvallisuus, sosiaalinen suojelu, ilmaisunvapaus sekä oikeus järjestäytyä ja osallistua ja yhdenvertaisuus)⁽¹¹⁾ väheneminen perinteisissä lentoyhtiöissä⁽¹²⁾. Halpalentoyhtiöiden sosiaaliset käytännöt eivät kuitenkaan automaattisesti johda sosiaaliseen polkumyyntiin.

⁽⁷⁾ ATAGin raportti Powering global economic growth, employment, trade links, tourism and support for sustainable development through air transport, 2014.

⁽⁸⁾ Loppuraportti tutkimuksesta Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010, Steer Davies Gleave, Lontoo, 2012, s. 74.

⁽⁹⁾ Loppuraportti tutkimuksesta Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010, Steer Davies Gleave, Lontoo, 2012, s. vii.

⁽¹⁰⁾ IATAn raportti Vision 2050, Singapore, 12.2.2011, s. 2.

⁽¹¹⁾ Global topic -asiakirja aiheesta Decent Work, Kansainvälinen työjärjestö.

⁽¹²⁾ Ks. eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten tutkimukset: – 2012: The development of the low cost model in the European civil aviation industry, prof. Peter Turnbull (Cardiffin yliopisto) ja tri Geraint Harvey (Swansea yliopisto), tilannut Euroopan kuljetustyöntekijöiden liitto – 2014: Evolution of the Labour Market in the Airline Industry due to the Development of the Low Fares Airlines, prof. Peter Turnbull (Cardiffin yliopisto) ja tri Geraint Harvey (Birminghamin yliopisto), tilannut Euroopan kuljetustyöntekijöiden liitto – 2015: Atypical Employment in Aviation, Gentin yliopisto, prof. Yves Jorensin johtama työryhmä, tilannut Euroopan ohjaamomiehien yhdistys, Euroopan lentoyhtiöiden liitto ja Euroopan kuljetustyöntekijöiden liitto.

2.5 Kilpailun lisääntyminen maailmanlaajuisesti ja EU:n tasolla herättää huolta Euroopan ilmailualan taloudellisesta ja sosiaalisesta kestäväpohjaisuudesta ja kilpailukyvyistä. Reilun kilpailun takaamiseksi on turvattava nykyistä tasapuolisemmat toimintaedellytykset. Lentoyhtiöiden tulisi kilpailla innovatiivisilla tuotteilla, laadulla ja hinnalla eikä lainsäädännön aukkojen hyödyntämisellä ja/tai halpatyöllä. On ryhdyttävä toimenpiteisiin Euroopan ilmailualan kilpailukyvyn ja kestävä kehityksen turvaamiseksi ja laadukkaiden työpaikkojen säilyttämiseksi Euroopassa.

2.6 Kun sosiaalista polkumyyntiä esiintyy, se estää reilun kilpailun. Turvallisuuden on oltava tärkein asia, eikä sosiaalinen polkumyynti saa heikentää sitä millään tavalla. Yksittäisten maiden koordinoimaton kahdenväläinen toiminta olisi korvattava aidosti yhteisellä EU:n ulkoisella ilmailupolitiikalla, joka kattaisi eurooppalaisiin lentoyhtiöihin kohdistuvat ulkomaiset investoinnit sekä omistus- ja määräysvaltasuhteet, valtiontuen, markkinoillepääsyn ja reilun kilpailun.

2.7 Turvallisuus on kaikkein tärkein asia ilmailualalla. Valkoisessa kirjassa todetaan seuraavasti: ”Euroopassa ilmailun turvallisuustaso on korkea, mutta ei maailman paras. Tavoitteenamme tulisi olla kehittyä turvallisimmaksi alueeksi ilmailun alalla”⁽¹³⁾. Tilastotietojen puuttumisesta huolimatta EASA on jo ilmoittanut, että keskeisten turvallisuuteen liittyvien työpaikkojen – myös lento- ja huoltomiestöissä – hajautuminen ja ulkoistaminen voi vaikuttaa kielteisesti turvallisuuteen. Nk. uusissa liiketoimintamalleissa optimoidaan verotukselliset, toiminnalliset ja sosiaaliset prosessit. EASAn tulee valvoa näitä malleja ja ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että turvallisuutta ei vaaranneta. ETSK tukee EASAn äskettäin perustetun näistä tehtävistä vastaavan erityistyöryhmän työtä. Riskejä ei saa ottaa, jos ihmisten turvallisuus⁽¹⁴⁾ voi vaarantua.

3. Työolojen heikkeneminen eräillä ilmailun osa-aloilla

3.1 Sosiaalinen polkumyynti lentoyhtiöissä voidaan jakaa kahteen osa-alueeseen: sisämarkkinoihin ja EU:n ulkopuoliseen ilmailuun.

3.2 Sisämarkkinoilla polkumyyntiä harjoittavat pääasiassa lentoyhtiöt, joilla on useita kotiasemia: työvoima palkataan maassa X, työ tehdään maassa Y, mutta työsopimus perustuu maan Z lainsäädäntöön. Tämän seurauksena työntekijät irrotetaan ”kotimaastaan” (eli maasta, jonka kansalaisia he ovat ja/tai jossa he asuvat). Suurimpana haasteena on sovittaa sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus yhteen laadukkaita työpaikkoja ja sosiaalista edistystä koskevien tavoitteiden kanssa. Rooma I -asetuksen⁽¹⁵⁾ ja sosiaaliturvajärjestelmien koordinoinnin⁽¹⁶⁾ tuomat muutokset tuovat helpotuksia muutamiin liikkuvien työntekijöiden ongelmiin, mutta ratkaisemattomia kysymyksiä on edelleen.

3.3 EU:n ulkoinen ilmailupolitiikka ei suojele riittävästi EU:n lentoyhtiöiden ja niiden työntekijöiden etuja nopeasti muuttuvassa globaalissa toimintaympäristössä. Vaikka EU:n lentoyhtiöiden tulee noudattaa tiettyjä vaatimuksia reilun kilpailun varmistamiseksi (avoimuus, valtiontuet, hinnoittelu jne.), EU:n lentoasemille tai EU:n lentoasemilta liikennöivien kolmansien maiden lentoyhtiöitä koskevia vaatimuksia ei voida panna täytäntöön tai niitä ei ole. Nämä lentoyhtiöt kilpailevat tasavahvuisesti samoilla reiteillä EU:n liikenteenharjoittajien kanssa nauttien samalla epäoikeudenmukaisista eduista.

3.4 Oma erillinen ongelmansa on myös EU:n ulkopuolisista maista tulevien miehistön jäsenten käyttäminen EU:hun rekisteröidyissä ilma-aluksissa. Perinteisesti ulkomaista matkustamomiehistöä on käytetty eurooppalaisissa ilma-aluksissa kieli- ja/tai kulttuurisista. Viime aikoina eräät lentoyhtiöt ovat käyttäneet EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia EU:sta tai EU:hun suuntautuvilla tai jopa EU:n sisäisillä (!) lennoilla heikompien työehtojen ja alemman palkan takia. Lentoyhtiöiden on kuitenkin sovellettava liikenneluvan myöntäneen jäsenvaltion kansallisia sääntöjä.

4. Uudet liiketoimintamallit ja työmarkkinat ilmailualalla

4.1 Työmarkkinaosapuolten toteuttamat tutkimukset⁽¹⁷⁾ osoittavat, että työolot ovat heikentyneet kaikkialla Euroopan ilmailualalla, sekä perinteisissä lentoyhtiöissä että halpalentoyhtiöissä, ja että heikennykset eivät johdu ainoastaan kilpailusta aiheutuneista muutoksista markkinoilla.

⁽¹³⁾ Valkoinen kirja: Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää, COM(2011) 144 final, s. 22.

⁽¹⁴⁾ EASAn Rulemaking Advisory Group -ryhmän raportti New Business Models, 17.4.2015, s. 1, kohta 2; s. 5, kohta 9.3; s. 6, kohta 9.5.1; s. 7, kohta 9.5.2 ja s. 7, kohta 9.6.

⁽¹⁵⁾ EUVL L 177, 4.7.2008, s. 6.

⁽¹⁶⁾ EUVL L 284, 30.10.2009, s. 1.

⁽¹⁷⁾ Global topic -asiakirja aiheesta Decent Work, Kansainvälinen työjärjestö.

4.2 Yhtä yhtenäistä halpalentoyhtiön mallia ei ole: niiden strategiat vaihtelevat ultrahalvoista (ei minkäänlaisia lisäpalveluja) hybridirytyksiin, joissa yhdistellään halpalentoyhtiön ja perinteisen lentoyhtiön piirteitä "tavanomaisten" halpayhtiöiden tapaan: lupaamalla vain vähän mutta pitämällä aina lupaukset. Yhtenäistä työsuhdemalliakaan ei siten ole: osa lentoyhtiöistä tarjoaa laadukkaita työpaikkoja ja toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia, kun taas toiset käyttävät pääasiassa ulkoistamista, vuokratyötä ja joissain tapauksissa myös näennäisesti itsenäisiä ammatinharjoittajia. Sama pätee ammattiyhdistysedustukseen: eräät yhtiöt pyrkivät kaikin keinoin välttelemään ammattiliittoja, kun taas toiset tunnustavat niiden aseman ja allekirjoittavat työehtosopimuksia. Halpalentoyhtiöiden yleistymisen on vaikuttanut voimakkaasti myös maahuolintapalveluihin, etupäässä matkatavaroiden käsittely (tiukempi käsimatkatavarapolitiikka), lyhyiden kääntymisai-kojen ja koulutukseen kohdistuneiden leikkauksien kautta.

4.3 Työnantajat ja ilmailualan ammattiliitot myöntävät nyt, että eräiden halpalentoyhtiöiden liiketoimintastrategiat ja niihin liittyvä henkilöstöresurssi-/työmarkkinasuhdepolitiikka ajavat kehitystä hitaasti kohti pienintä yhteistä nimittäjää⁽¹⁸⁾. Jakolinja halpalentoyhtiöiden ja perinteisten lentoyhtiöiden välillä katoaa vähitellen, kun osa halpalentoyhtiöistä on liittynyt maailmanlaajuisiin liittoutumiin tai liitetty osaksi (perinteisten) lentoyhtiöiden konserneja ja samaan aikaan muut lentoyhtiöt ovat päättäneet perustaa omat "sisäiset" halpalentoyhtiönsä. Osa perinteisistä liikenteenharjoittajista on myös palkannut halpatyövoimaa pääreitiliikenteeseensä. Tämä uusi rakenne ei tarkoita sitä, että palvelu olisi samaa perinteisissä ja halpalentoyhtiöissä.

4.4 EU:n jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja, kun tarkastellaan mm. työehtoja, yhdenvertaista kohtelua, työterveyttä ja -turvallisuutta ja sosiaalista suojelua (jota vain koordinoidaan EU:n tasolla), ja tämä luo epäsymmetriaa talouden sääntelyn (sisämarkkinat) sekä yhteensovittamisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden välille. Eräät jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kansallisia ratkaisuja, joilla varmistetaan, että liikkuvaan henkilöstöön, jonka kotiasema on niiden alueella, sovelletaan kansallista työ- ja sosiaalilainsäädäntöä ja työehtosopimuksia. Tätä olisi harkittava EU:n tasolla.

4.5 Ilmailulainsäädännön keskeinen työllisyyttä käsittelevä osa on peräisin ajalta ennen markkinoiden vapauttamista eikä siksi enää sovellu tarkoitukseensa. Lentomiestöä koskevia sosiaaliturvasäännöksiä on parannettu, mutta porsaanreikien riski on edelleen olemassa. Kotiaseman käsite on ongelmallinen, koska sen määrittää liikenteenharjoittaja, eikä miehistöön kuuluvia itsenäisiä ammatinharjoittajia valvota asianmukaisesti. Tilannetta hankaloittaa myös se, ettei ole olemassa yhtä EU-tekstiä, jossa esitettäisiin EU:n lainsäädännössä sovellettavat palkatun työntekijän ja itsensä työllistävän työntekijän määritelmät, vaan määritelmät vaihtelevat EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön ja direktiivien välillä esimerkiksi alaisuussuhdetta koskevan kriteerin suhteen. Erittäin liikkuvia työntekijöitä varten tarvitaan erityiset säännöt.

4.6 Yhtä kolmesta suuresta Persianlahden lentoyhtiöstä on kritisoitu julkisesti EU:n lainsäädännön vastaisista käytännöistä, kuten irtisanomisesta raskauden vuoksi, velvoitteesta pyytää lupa avioitumista varten jne. Lentoyhtiö lentää silti edelleen EU:hun ja on äskettäin jopa lisännyt lentojaan tietyille asemille. Koska Persianlahden lentoyhtiöillä, lentoasemilla ja siviili-ilmailuviranomaisilla on tiiviit siteet toisiinsa, huolta herättävät myös yhtiöille mahdollisesti myönnetty epäoikeudenmukaiset edut. Jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kahdenväliset suhteet on syytä korvata koordinoitulla ja aidolla EU:n ulkoisella ilmailupolitiikalla.

5. Työmarkkinaosapuolten rooli

5.1 ETSK kannattaa eurooppalaisten siviili-ilmailualan työmarkkinaosapuolten keskeistä roolia EU:n toimielinten neuvonantajina ja näiden tekemien ehdotusten arvioijina ja muokkaajina. Lentomiestötyöryhmässä (Air Crew Working Group) mukana ovat työmarkkinaosapuolet antoivat 5. kesäkuuta 2014 yhteisen julkilausuman, jossa vastustetaan lentoliikenteen mukavuuslippuja EU:ssa ja tuodaan julki äskettäisiä kehitysvaiheita, jotka uhkaavat vakavasti Euroopan sosiaalista mallia, työllisyyttä ja reilua kilpailua ilmailumarkkinoilla, sekä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Raportti Submission by Scandinavian Airlines (SAS) to US regulators on Norwegian Air International's (NAI's) application for a US Foreign Air Carrier permit, Airline Business, huhtikuu 2014.

⁽¹⁹⁾ Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua edistävän alakohtaisen neuvottelukomitean lentomiestötyöryhmän yhteinen julkilausuma Joint Declaration against EU-based Flags of Convenience in Aviation, 5.6.2014.

5.2 Kyseisessä työryhmässä edustettuina olevat työmarkkinaosapuolet (AEA, ECA ja ETF) antoivat 13. helmikuuta 2015 työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun tulevaa asialistaa käsittelevän yhteisen julkilausuman, jossa todettiin, että työmarkkinaosapuolet ovat valmiita aloittamaan keskustelut ilmailualan puitesopimuksesta, jolla pyritään turvaamaan maailmanlaajuisesti tasapuoliset toimintaedellytykset. Julkilausuman mukaan olisi harkittava yhteisiä toimia työolojen heikkenemis- ja mukavuuslippusuuntauksen pysäyttämiseksi. Työmarkkinaosapuolet ilmoittivat suostuvansa jatkamaan työtään tällä alalla ja ryhtyvän tarvittaviin aktiivisiin toimenpiteisiin, jotta EU:n eri toimielimet ja kansalliset viranomaiset saadaan määrittelemään kiireellisesti eurooppalainen ilmailustrategia, jolla on selkeät maailmanlaajuiset tavoitteet, painopisteet ja määräajat.

5.3 Myös Euroopan komission tulee kuulla työmarkkinaosapuolia nykyistä enemmän. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua edistävien alakohtaisten neuvottelukomiteoiden perustamisesta tehdyssä komission päätöksessä 98/500/EY todetaan, että kunkin alakohtaisen neuvottelukomitean on edustamallaan toiminta-alalla, jolle se on perustettu, neuvoteltava yhteisön tasoisesta kehityksestä, jolla on yhteiskunnallista vaikutusta. Tämä velvoite laiminlyödään usein. Myös Euroopan lentoturvallisuusviraston laatimien turvallisuuteen liittyvien sääntöjen yhteiskunnallisia vaikutuksia on tarpeen tarkastella.

Bryssel 16. syyskuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Verkkoaktivismi ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/18)

Esittelijä: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. helmikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Verkkoaktivismi ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot.”

(oma-aloitteinen lausunto)

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 31. elokuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 205 ääntä puolesta ja 2 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Nykyisessä digitaalisessa yhteiskunnassa verkkoaktivismi on hyödyllinen väline kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi, sillä se edistää ja tukee aktiivista yhteiskunnallista toimintaa ja osallistumista uusien teknologioiden avulla ja samalla osaltaan estää digitaalista syrjäytymistä ja kaventaa digitaalista kuilua. Käsitteellisesti verkkoaktivismi voidaan määritellä sellaiseksi aktivismin muodoksi, joka edistää muun muassa poliittisten, ympäristöön liittyvien, yhteiskunnallisten, kansalaisoikeuksiin liittyvien ja kulttuuristen päämäärien aktiivista ajamista ilman että tämä edellyttäisi ennakolta määriteltyjä ideologioita, hierarkioita tai ohjelmia ja jossa aktivismin kehittämiseksi hyödynnetään teknisiä välineitä, jotka edistävät virallisesti levittämistä ja osallistumista. Tässä suhteessa se on erotettava aloitteista, jotka eivät ole demokratian ja yhteisvastuullisuuden periaatteiden ja arvojen mukaisia ja joiden pyrkimykset ovat ristiriidassa yleisen edun ja yhteisen hyvän kanssa.

1.2 Verkkoaktivismin kehittämiseksi sekä Euroopan komission että jäsenvaltioiden on sisällytettävä toimintaohjelmiinsa aloitteita ja toimenpiteitä sellaisten rakenteiden edistämiseksi, jotka mahdollistavat verkottuneen yhteiskunnan asianmukaisen laajentumisen, helpotettava vapaata ja yleistä pääsyä verkkoon, varmistettava avoimuus ja luottamuksellisuus sekä turvattava oikeudet yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan kiinnittäen erityistä huomiota kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin.

1.3 ETSK pitää välttämättömänä, että kansalaisille tehdään tunnetuksi älykkään ja turvallisen verkkoaktivismin edellyttämiä tietoja ja valmiuksia, ja kehottaa siksi EU:n toimielimiä edistämään tiedotus-, koulutus- ja valistustoimia sekä kiinnittämään erityistä huomiota hyvien käytänteiden levittämiseen ja verkkoaktivismin väärinkäytön poistamiseen. Tätä varten on asetettava käyttöön tarvittavat resurssit verkkoaktivismin harjoittamisen arvioimiseksi ja kehittämiseksi.

1.4 Institutionaalisen hallinnon osalta verkkoaktivismi edistää lisäksi useiden toimijoiden (hallitukset, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, yhteiskuntaelämän toimijat, kansalaiset, yritykset) välisen monensuuntaisen, sekä ennakoivan että reaktiivisen vuorovaikutuksen avulla yhteistä päätöksentekoa ja toimivallan jakamista.

1.5 Verkkoaktivismin tukeminen edellyttää näin ollen verkostorakennetta, joka käsittää sekä kansalaisten välisen horisontaalisen vuorovaikutuksen että hallinnon ja kansalaisten välisen vertikaalisen vuorovaikutuksen. Horisontaalinen vuorovaikutus mahdollistaa yhteisvastuullisuuden edistämisen internetissä aktiivisen ja sitoutuneen verkkovapaaehtoistyön sekä yhteistyötoimien ja -aloitteiden ja yhteistoiminnan avulla. Sähköinen hallinto edistää puolestaan ylhäältä alas suuntautuvaa vertikaalista vuorovaikutusta, mikä lisää avoimuutta ja helpottaa kansalaisten mahdollisuutta osallistua yhteiskunnallisiin asioihin ja niihin liittyvää viestintää. Alhaalta ylös suuntautuva vertikaalinen vuorovaikutus vahvistaa kansalaisten edustusta instituutioissa sähköisen demokratian avoimessa ympäristössä, mikä mahdollistaa tehokkaan osallistumisen muun muassa kansalaisten kuulemisen tai lainsäädäntöaloitteiden kautta.

1.6 ETSK katsoo lisäksi tarpeelliseksi kehittää ja soveltaa erityisiä arviointimenetelmiä ja indikaattoreita, joilla mitataan verkkoaktiivisuuden sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, sekä laatia tutkimuksia ja selvityksiä, jotta toiminnan johdonmukaisuutta kyetään lisäämään muun muassa tosiasiallista edustavuutta ja johtamista, jatkuvuutta, uusien rakenteiden ilmaantumista ja sosiaalisia malleja koskevien tekijöiden osalta.

2. Johdanto

2.1 Uusien teknologioiden vaikutukset nyky-yhteiskunnassa tulevat ilmi digitaaliseksi ekosysteemiksi kutsutussa virtuaalitallassa, jossa kehittyvät uudenlaisia elämäntapoja, jotka yleensä korvaavat perinteiset ilmaisu- ja vuorovaikutustavat yhteisössä.

2.2 Tässä teknologisessa vallankumouksessa on taloudellisten, kulttuuristen ja innovointiin liittyvien näkökohtien ohella otettava erityisesti huomioon haasteet ja mahdollisuudet tiedotuksen, viestinnän ja osallistumisen alalla uudella hallinnollisessa toimintaympäristössä, jossa verkossa esiintyvä yhteisvastuu voi tuoda mukanaan tulevaisuudessa huomattavia muutoksia yhteiskunnan rakenteisiin ja organisoitumisen muotoihin.

2.3 Sähköiset sosiaaliset verkostot ja internet – edellyttäen, että ne ovat osallistavia – ovat vaikutuksensa ansiosta avanneet uusia näkymiä, kun ajatellaan roolia, joka kansalaisilla voi olla yhteiskunnan rakentamisessa, voimaannuttamalla kansalaisia ja antamalla heille mahdollisuuden osallistua oman yhteisen tulevaisuutensa suunnitteluun.

2.4 Tämä kollektiivinen suuntaus korostuu ajan myötä maailmanlaajuisella tasolla, mikä osaltaan vahvistaa jo käynnistettyjä aloitteita ja lujittaa entisestään verkostoitumis- ja vuorovaikutusvalmiuksia sekä vaikuttaa hyvin nopeasti ja laaja-alaisesti toimii yhä hajautetumman päätöksenteon ja vallankäytön alalla. Kehitetyt toimet synnyttävät näin uusia toimia positiivisen vahvistamisen prosessissa, joka johtaa eskaloitumiseen.

2.5 Onkin tärkeää, ettei digitaalisia kansalaisliikkeitä pidetä pelkkänä internetin käyttäjien ryhmittymänä, jota tavanomaisesti kutsuttaisiin ”väkijoukoksi”, vaan ryhmänä, joka verkon yhteyksien eksponentiaalisen lisääntymisen johdosta toimii älykkäästi ja tehokkaasti (smart mob). Tämän yhteisverkoston avulla ihmiset voivat olla keskenään yhteydessä saadakseen tietoja ja ollakseen vuorovaikutuksessa muiden ihmisten kanssa, mikä mahdollistaa näin sellaisen aidon yhteiskunnallisen koordinoinnin syntymisen, joka johtaa tietoiseen, osallistavaan ja vastuulliseen yhteiskuntaan.

2.6 Edellä kuvailussa skenaariossa arvokkain lisäarvo on näin ollen niiden kansalaisten aktiivinen osallistuminen, jotka eivät halua luopua itsemääräämisoikeudestaan heitä itseään koskevissa asioissa ja jotka ovat paitsi valmistautuneita tämän vastuun ottamiseen myös tuovat sen esille, kuten tiedot (Tascón, M., Quintana, Y., Ciberactivismo: Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas, La Catarata, 2012) päivittäisestä aktiivisuudesta verkossa osoittavat: 1,6 miljoonaa blogikäyntiä ja 140 miljoonaa tviittiä.

2.7 Sama voidaan todeta tarkasteltaessa verkkoaktiivisuuteen liittyvää aineistoa, joiden sivustoista voidaan erityisesti mainita julkisuusvaikutukseltaan merkittävät ja laaja-alaisesti tunnetuiksi tehdyt yhteiskunnalliset tapahtumat ja liikkeet, kuten Occupy Wall Street, Gezi-puisto, arabikevät tai espanjalainen 15-M-liike, sekä kansalaisyhteiskunnan tunnustettujen organisaatioiden edistämät kampanjat, joilla osallistutaan hyväntekeväisyystoimintaan ja yhteisvastuullisiin tarkoituksiin ja kerätään varoja joukkorahoitusmekanismien avulla tai jotka yksinkertaisesti liittyvät avointa rahoitusta saaviin foorumeihin.

3. Digitaalinen aktivismi tai nettiaktivismi

3.1 Verkkoaktiivisuuden käsitteen määritelmästä olevien eri ehdotusten pohjalta on mahdollista laatia seuraavanlainen likimääräinen ja yhteenvedonomainen määritelmä: kyse on strategiasta tai toiminnasta, jolla pyritään vaikuttamaan yhteisiin asioihin sähköisten välineiden avulla ja käyttämällä uutta teknologiaa viestintäkanavana sekä tietojen välittämiseen kansalaisten osallistumisen puitteissa.

3.2 Verkkoaktiivisuuden harjoittamisessa alustana käytetään kaikenlaisia sosiaalisessa mediassa ja sosiaalisissa verkostoissa käytettäviä tieto- ja viestintätekniikoita, jotka mahdollistavat nopean ja tehokkaan sähköisen viestinnän kansalaisten välillä, kun kyse on yhteisestä pyrkimyksestä vastata aktiivisesti tarpeisiin, ongelmiin tai kysymyksiin, joilla on mielenkiintoa ideologisista syistä tai etiikkaan ja yhteisvastuuseen perustuvien arvojen takia.

3.3 Internetin tavanomainen ja tuhoa aiheuttamaton käyttö pyrittäessä tiettyyn päämäärään tai tavoitteeseen poikkeaa selvästi muunlaisesta toiminnasta (Denning, 2001), kuten hakkeroinnista tai sähköisestä kansalaistottelemattomuudesta, paitsi keinoiltaan myös tavoitteiltaan, kun ne ovat luonteeltaan rikollisia. Digitaalisen aktivismin tai oikeaa termiä käyttääksemme verkkoaktivismin tapauksessa toimet tulee suunnata yleiseen yhteiseen hyvään tai erityisesti selviytymiskykyyn ja pyrkimyksiin voittaa vaikeudet tai epäsuotuisat olosuhteet, joita tietyt väestöryhmät saattavat kohdata toistuvasti tai satunnaisesti.

3.4 Verkkoaktivismin tavanomaisimpia toimia ovat tiedon etsiminen verkkosivuilta, tietoa ja aineistoa tarjoavien sivustojen luominen internetiin, sähköisten julkaisujen koostaminen, virtuaaliyhteisöjen perustaminen, kirjeiden laajamittainen lähettäminen sähköpostin avulla, keskustelutilojen ja -foorumien luominen verkkoon, toimien suunnittelu ja koordinoiminen sekä niihin kutsuminen, strategisten ja yhteistyöpohjaisten liittoumien perustaminen, järjestötoiminnan edistäminen ja ehdotukset jo laadittujen yhteisöllisten aloitteiden tukemiseksi aktiivisesti tai passiivisesti.

3.5 Verkkoaktivismiin voitaisiin lisäksi lukea internetin (tai web squared -toimenpiteiden) välityksellä tehtävät maailmanlaajuiset poliittiset vetoomukset, jotka ovat kollektiivisia toimia, joihin alueella (globaalilla tai paikallisella tasolla) hajallaan olevat yksilöt liittyvät viestimällä keskenään mobiililaitteiden avulla ja kokoontumalla tiettyyn fyysiseen paikkaan.

3.6 Internet- eli verkkoaktivismi on näin ollen erittäin tehokas ja voimakas väline, joka mahdollistaa samalla tietojen ja tietämyksen välittämisen merkittävistä ongelmista, joista kansalaiset eivät ehkä ole perillä ja joihin he eivät näin ollen kykene vastaamaan asianmukaisesti yhteiskunnallisen aktiivisuuden muodossa. Sen vaikuttavuus riippuu kuitenkin vielä sen legitimoimisesta vaihtoehdoksi tavanomaisille kanaville, joita käytetään vaatimusten esittämiseksi.

4. Verkkoaktivismi unionin politiikkojen yhteydessä

4.1 Euroopan unionissa verkkoaktivismia koskevassa lähestymistavassa otetaan yhtäältä huomioon politiikat, joilla edistetään digitaalista yhteiskuntaa, ja toisaalta yhteiskuntapolitiikat ja toimenpiteet osallistumisen edistämiseksi, minkä lisäksi painotetaan hyvän hallintotavan periaatteiden soveltamista julkishallinnossa.

4.2 Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklan mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta sekä velvollisuuden kunnioittaa tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta.

4.3 Lisäksi kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskevassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 12 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauteen kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa.

4.4 On myös otettava huomioon perusoikeuskirjan 8 artikla, jossa todetaan, että jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan ja että tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Niin ikään jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Yhtä lailla tärkeää on ottaa yhtäläisten mahdollisuuksien periaate huomioon perusoikeutena digitaalisen syrjäytymisen torjumiseksi erityisesti heikossa asemassa olevien ryhmien osalta.

4.5 Euroopan digitaalistrategiassa käsitellään lisäksi muun muassa seuraavia näkökohtia, jotka jäsenvaltioiden on varmistettava:

- vapaus käyttää digitaalisia palveluja ja sisältöjä – Tämä on olennaisen tärkeää kansalaisuuden harjoittamiseksi tosiasiallisen ja sähköisen demokratian puitteissa.
- kansalaisten osallistumisen lisääminen – Eurooppa hyötyy digitaalisesta vallankumouksesta vain, jos kaikki EU:n kansalaiset aktivoituvat ja voivat osallistua täysipainoisesti uuteen digitaaliseen yhteiskuntaan.
- kattava ja erittäin nopea internetyhteys, joka on tehokkaan ja vaikuttavan verkkoaktivismin välttämätön ja riittävä edellytys

- sellaiset ongelmat digitaalisten rakenteiden, välineiden ja resurssien hallinnoinnin avoimuudessa, jotka estävät avoimen osallistumisen tai heikentävät verkkoaktiivisuuden tavoitteita ja prosesseja sekä niiden toteuttamista
- digitaalisen lukutaidon edistäminen osallistavan digitaalisen yhteiskunnan luomiseksi – Euroopan potentiaali on sen kansalaisten osaamisessa, sen työntekijöissä ja sen organisaatioissa. Ilman kattavaa infrastruktuuria tieto- ja viestintätekniikoita voidaan hyödyntää vain rajallisesti, ja ilman osaamista niiden hyödyntäminen voi tuoda vain rajallisesti taloudellista ja sosiaalista lisäarvoa. On myös kavennettava digitaalista kuilua, joka synnyttää epäsymmetrioita ja eriarvoisuutta.
- digitaalisten oikeuksien tehokas suojelu – Ilman riittävää luottamusta kansalaiset pidättäytyvät aktiivisesta osallistumisesta, vuorovaikutuksesta ja mielipiteidensä vapaasta ilmaisemisesta.
- niin kutsutun viidennen vapauden kehittäminen: sisältöjen ja tietämyksen vapaa liikkuvuus.

4.6 Aktiiviseen kansalaisuuteen kuuluvat kansalaisten, kansalaisryhmien ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, kuten työmarkkinaosapuolten, osallistuminen politiikan muotoiluun (kansalaisyhteiskunnan ja julkishallinnon välinen vertikaalinen vuoropuhelu) sekä näiden keskinäinen verkottuminen ja yhteistyö (horisontaalinen vuoropuhelu).

5. Vapaaehtoistyö verkkoaktiivisuuden yhteydessä

5.1 On ilmeistä, että nykyisen kaltaisessa digitaalisessa yhteiskunnassa internetin ja sosiaalisten verkostojen tarjoamat mahdollisuudet yhteiskunnalliseen muutokseen ovat valtavat. Ilman paikkaan ja aikaan liittyviä rajoituksia kansalaiset voivat yksinkertaisella ja helppokäyttöisellä tavalla osaltaan vaikuttaa merkittävien muutosten aikaansaamiseen omassa ympäristössään ja myös päivittäisen ympäristönsä ulkopuolella auttamalla tuhansia ihmisiä pyyteettömästi.

5.2 Tieto- ja viestintätekniikoiden avulla on mahdollista – ponnettomaan aktivismiin (slackivism) millään tavoin lankeamatta – puuttua kansalaisia huolestuttaviin seikkoihin, osallistua heidän asioidensa hoitamiseen ja heidän oikeuksiensa ja etujensa puolustamiseen sekä myötävaikuttaa aktiivisesti ja sitoutuneesti aloitteisiin, jotka auttavat heidän näkemystensä, periaatteidensa ja arvojensa esille tuomisessa. Kaikki tämä edistää henkilökohtaista kehitystä ja estää sosiaalisen vieraantumisen sen lisäksi, että siitä tulee yhteisöllisen yhteenkuuluvuuden ja yhdentymisen väline.

5.3 Virtuaalisissa vapaaehtoistyössä tai verkkovapaaehtoistyössä vapaaehtoistyötä tehdään uusien tekniikoiden avulla sellaisia toimia toteuttaen, jotka eivät edellytä fyysistä läsnäoloa ja joita ovat esimerkiksi kampanjoita tukevien toimien toteuttaminen, tietojen levittäminen ja tuottaminen sekä valistustyön ja sellaisten muiden tehtävien tekeminen, joita voidaan toteuttaa verkossa pyyteettömästi ja sitoutuneesti tiettyyn tavoitteeseen tai päämäärään pyrkien.

5.4 Rajoituksiaan kampanjoiden tukemiseen ja tunnetuksi tekemiseen sekä kampanjoita koskevaan viestintään virtuaalinen vapaaehtoistyö kuuluu verkkoaktiivisuuden piiriin ja ilmenee tässä tapauksessa sähköisesti tapahtuvana osallistumisena protesti- ja ilmiäntoimiin (allekirjoitusten kerääminen, henkilökohtaiset kommentit, tietojen eksponentiaaliseen levittämiseen tähtäävät toimet jne.).

5.5 Pyrittäessä edistämään ja laajentamaan kehitettäviä toimia erilaiset foorumit ja verkkosivustot lisäävät miljoonien ihmisten vaikutusmahdollisuuksia jakamalla heille tietoa ja motivoimalla heitä reagoimaan kiireellisiin ja merkittäviin kysymyksiin riippumatta siitä, mitä alueellista tasoa ne koskevat ja mikä on niiden luonne (taloudellinen, yhteiskunnallinen, ympäristöä koskeva, poliittinen jne.).

5.6 Tämä malli, jossa aktivoiminen tapahtuu internetin kautta, mahdollistaa tuhansien sellaisten yksittäisten tahdonilmaisujen ja toimien yhdistämisen, joista nimettömydestään tai vähäisestä painoarvostaan huolimatta tulee merkityksellisiä, kun ne voidaan muuntaa nopeasti tehokkaaksi kollektiiviseksi voimaksi, joka kykenee vaikuttamaan asianomaisiin vallankäytön ja päätöksenteon tasoihin.

Tällainen etäältä tehtävän vapaaehtoistyön muoto lisää organisaatioiden valmiuksia ja mahdollistaa sen, että osallistuminen voidaan ulottaa koskemaan mahdollisimman monia ihmisiä, mikä lisää näin osallistavuutta.

6. Toimintaehdotuksia

6.1 Vaikka verkkoaktiivisuuden mahdollisuudet ja hyödyt on todennetusti osoitettu, toisinaan sosiaalisessa mediassa käytetyt strategiat keräävät yhteen ihmisiä mutta eivät luo vakaita virtuaaliyhteisöjä, mikä heikentää joltain osin tavoitteena olevien yhteiskunnallisten muutosten pysyvyyttä. Toteuttamalla objektiivinen arviointi laadullisten kriteerien ja periaatteiden pohjalta ja tarkastelemalla aloitteen yhteiskunnallisia hyötyjä voitaisiin auttaa osaltaan asiaan liittyvän menetelmän laatimisessa.

6.2 Komitea pitää aiheellisenä tukea verkkoaktiivisuuden proaktiivista kehittämistä ja virtuaalista vapaaehtoistyötä, sillä sosiaalisten verkostojen ympäristö ja internetportaalit tarjoavat paremman saavutettavuuden, välittömyyden ja kriittisen massan yhteiskunnallista osallistumista ja kansalaisten yhteisvastuuta silmällä pitäen ja mahdollistavat huomattavat kustannussäästöt toimien hallinnoinnissa, koordinoinnissa ja toteuttamisessa. Lisäksi ne parantavat edellytyksiä edistää osallisuutta: saavutettavuus, vastuullisuus ja kohtuuhintaisuus.

6.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kehottaakin Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita ryhtymään toimivaltansa puitteissa tarvittaviin toimenpiteisiin edistääkseen tehokkaasti verkkoaktiivisia ja -osallistumista tukevien mekanismien käyttöönottoa ja kehittämistä, jotta edistetään ja vahvistetaan yhteiskunnallista osallistumista ja lisätään vapaaehtoistoimintaa.

6.4 On myös tuettava sellaisten asianmukaisten normien ja arviointikriteerien käyttöönottoa, joiden avulla varmistetaan näiden toimien uskottavuus ja legitimiys, mahdollistetaan valvuttamis- ja aktivointiprosessien avoimuus ja lisäarvo ja lisäksi kyetään määrittämään aikaansaatu yhteiskunnallinen hyöty.

6.5 Niin ikään on varmistettava tällä alalla EU:n kansalaisille tunnustettujen oikeuksien tehokas suojeleminen ja toteutuminen, kuten edellä todetaan, erityisesti, kun on kyse tietojen saatavuuden ja tiedonvälityksen vapauden edistämisestä sekä verkkojen kautta tapahtuvan tietojenvaihdon ja sen eheyden, luottamuksellisuuden ja jatkuvuuden varmistamisesta hidastamatta millään tavoin kansalaisten viestien siirtonopeutta. Nämä takeet tulee turvata heikossa asemassa oleville ryhmille suhteellisesti ja tarpeen mukaan.

6.6 On myös aiheellista mainita aktiivinen sähköinen oikeudenkäyttö sekä luottamusta ja mainetta koskevat arvot, kun otetaan huomioon merkitys, joka niillä on verkkoaktiivisuuden yhteydessä, ja suunnata niitä koskevaa analyysia verkkoympäristön turvallisuustakeiden parantamiseen.

6.7 Asianomaisten elinten on huolehdittava siitä, että ne asettavat kansalaisten käyttöön infrastruktuuria ja teknisiä välineitä, joiden avulla kansalaiset voivat kehittää jatkuvasti ja tavanomaiseen tapaan digitaalista toimintaansa. Niiden tulee myös mukauttaa sosiaalisia rakenteita uusiin tekniikoihin, edistää tarvittavia koulutus- ja valistustoimia valmiuksien lisäämiseksi kyseisten välineiden käytössä ja kaventaa nykyistä digitaalista kuilua alueellisen, sosiaalisen ja taloudellisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi.

6.8 On myös laadittava ja hyväksyttävä valistusohjelmia, joilla pyritään lisäämään kansalaisten tietoisuutta uusien tekniikoiden avulla tapahtuvasta yhteiskunnallisesta osallistumisesta ja vapaaehtoistoiminnasta, sekä tuettava näillä aloilla toimivia elimiä ja aloihin liittyviä aloitteita tekemällä yhteistyötä asianmukaisen institutionaalisen hallinnon puitteissa.

Bryssel 16. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n ja Meksikon välisen assosiaatiosopimuksen tarkistaminen”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/19)

Esittelijä: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Toinen esittelijä: Juan MORENO PRECIADO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. heinäkuuta 2014 pitämässään täysistunnossa työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”EU:n ja Meksikon välisen assosiaatiosopimuksen tarkistaminen”

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 17. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 92 ääntä puolesta ja 0 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) katsoo, että Meksikon suhteiden tehostamisessa on otettava huomioon Euroopan unionin suhteet koko Latinalaiseen Amerikkaan ja Karibian alueeseen. Pelkästään taloudellisten ja kaupallisten näkökohtien lisäksi on annettava arvoa myös muille yhdistäville tekijöille historian ja kulttuurin alalla ja ymmärrettävä, että nämä voivat toimia vastapainona yleisamerikkalaisen ulottuvuuden ja Tyynenmeren alueen kasvavalle vaikutukselle Euroopassa. Meksikolla ja EU:lla on globalistumiseen liittyviä kulttuurisiteitä, yhteisiä työkieliä ja ennen kaikkea arvoja, jotka luovat aivan erityisiä yhteyksiä niiden yhteiskuntien välille ja joita on tärkeää kehittää ja syventää. Nämä yhteydet voivat johtaa yhtenäiseen lähestymistapaan kansainvälisissä elimissä.

1.2 ETSK katsoo, että täysin uuden sopimuksen neuvottelemisen sijasta olisi tehokkaampaa tarkistaa perusteellisesti nykyistä sopimusta ja laajentaa sen sisältöä ottaen huomioon kokemukset, joita on saatu niiden 15 vuoden ajalta, joina sopimusta on sovellettu.

1.3 ETSK pitää tärkeänä, että perustetaan välittömästi neuvoa-antava sekakomitea, joka koostuu yhdeksästä tai 12:sta ETSK:n edustajasta sekä yhtä monesta Meksikon järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajasta. Sopimuksen hallintoelinten on tunnustettava neuvoa-antava komitea, ja komitean on välitettävä näille elimille kansalaisyhteiskunnan esittämät ehdotukset. Neuvoa-antavalla komitealla on valtuudet antaa sopimuksen yleistä sisältöä koskevia neuvoja tämän kuitenkaan rajoittamatta muiden osallistumismekanismien perustamista kauppaa ja kestäväää kehitystä varten. ETSK pyytää, että myös tulevaan sopimukseen sisällytetään komitea, jolla on tällaiset ominaisuudet.

1.4 Uuden sopimuksen olisi sisällettävä kohta, jossa sopimusosapuolia vaaditaan ratifioimaan Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukset ja päätöslauselmat ILO:n ”ihmisarvoista työtä” koskevat tavoitteet kattavista periaatteista ja sosiaalisista perusoikeuksista ja erityisesti ILO:n yleissopimus nro 98 järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden soveltamisesta ja noudattamaan niitä.

1.5 Lisäksi kaupan ja sijoitusten alalla nykyisessä sopimuksessa on parannettava tiettyjä näkökohtia, jotka liittyvät tullien ulkopuolisiin esteisiin, **investointien** keskinäistä edistämistä ja **suojelua** koskeviin **sopimuksiin**, teollis- ja tekijänoikeuksiin sekä veropetosten ja veronkierron torjumiseen tähtäävän verotuksen alalla tehtävän yhteistyön tehostamiseen.

1.6 Olisi määriteltävä uudelleen yhteistyön painopisteet suosimalla strategiseen liittoon sisältyviä näkökohtia, jotta nämä nivoutuisivat toisiinsa ja synnyttäisivät myönteisiä synergiavaikutuksia, jotka ovat toistaiseksi osoittautuneet riittämättömiksi, koska yksittäisiä hankkeita ei ole yhdistetty riittävällä tavalla.

1.7 ETSK haluaa mainita seuraavat kolme konkreettista alaa, joita se pitää tehostetun yhteistyön kannalta ensisijaisina: hallinnon parantaminen, tieteellinen ja tekninen tutkimus sekä kestävään kehitykseen, ilmastonmuutokseen ja ympäristönsuojeluun liittyvä yhteistyö.

2. Euroopan unionin ja Meksikon suhteet osana EU:n suhteita koko Latinalaiseen Amerikkaan

2.1 EU:n suhteissa Latinalaiseen Amerikkaan ja Karibian alueeseen on näkynyt väsymisen merkkejä jo yli kymmenen vuoden ajan. Nykyisten johtajien tavoitteena Atlantin kummallakin puolella on elvyttää suhteita ja uudistaa niiden dynaamisuutta.

2.2 On selvää, että koko Amerikan mantereen kehitys vaikuttaa Latinalaiseen Amerikkaan, samoin kuin sen yhä vahvempi taloudellinen riippuvuus suhteessa Tyynenmeren valtioihin ja etenkin Kiinaan. Tästä huolimatta Euroopan unionin ja Latinalaisen Amerikan suhteet nojautuvat kulttuurisiteisiin, yhteisiin työkieliin ja arvoihin, jotka luovat vahvoja siteitä yhteiskuntien välille ja joiden ansiosta kummallakin alueella on monimutkaisessa globalistumisprosessissa etuoikeus hyötyä yhteisistä kulttuurisista ja historiallisista juuristaan, jotka ovat tärkeämpiä kuin pelkät kaupalliset tavoitteet ja arvot. Tästä johtuen taloudellisia suhteita on tarkasteltava kokonaisuuden yhtenä osana mutta ei sen keskipisteenä ja johtajuutena, toisin kuin maailman muiden alueiden kanssa on mahdollista tehdä.

2.3 Samalla voidaan nähdä, että Euroopan unionin ja Meksikon suhteet ovat strategisesta kumppanuudesta huolimatta kehittyneet muita maita hitaammin ja että tietynlaista väsymistä on nähtävissä, minkä vuoksi on tärkeämpää kuin koskaan tuoda keskusteluun ja pohdintaan uusia elementtejä, joiden avulla näille suhteille voidaan antaa uudenlainen sysäys.

3. Taustaa

3.1 Meksikon merkitys Euroopan unionille perustuu muun muassa seuraaviin seikkoihin: Ensinnäkin maan väkiluku on 120 miljoonaa, maan osuus maailman BKT:sta on 2 prosenttia ja sen BKT henkilöä kohti on noin 9 000 euroa. Nämä seikat tekevät maasta hyvin tärkeän maailmanlaajuisen kauppakumppanin. Toiseksi maa kuuluu Pohjois-Amerikan vapaakauppa-alueeseen (NAFTA), millä on taloudellista ja diplomaattista merkitystä, kun otetaan huomioon yleiset transatlanttiset sopimukset Pohjois-Amerikan kanssa sekä Heiligendammin prosessi. Kolmanneksi laajojen kulttuurisiteiden ansiosta Euroopan unioni voi osaltaan tukea maan hallituksen pyrkimyksiä vahvistaa sosiaalisia rakenteita ja luoda oikeudenmukaisempaa yhteiskuntaa ja rauhanomaisempaa rinnakkaiseloä.

3.2 Euroopan unioni ja Meksiko allekirjoittivat vuonna 1997 taloudellista kumppanuutta, poliittista yhteensovittamista sekä yhteistyötä koskevan sopimuksen, joka tuli voimaan vuonna 2000. Sopimus perustuu kolmeen pilariin: poliittinen vuoropuhelu, kauppa ja yhteistyö.

3.3 Lokakuussa 2008 Eurooppa-neuvosto antoi hyväksyntänsä strategisen kumppanuuden luomiselle Meksikon ja EU:n välille. Tämän jatkona hyväksyttiin toukokuussa 2010 kyseistä kumppanuutta koskeva yhteinen täytäntöönpanosopimus, joka sisältää 14 monenvälisiin suhteisiin liittyvää konkreettista toimea ja aloitetta sekä neljä alueellista ja 14 kahdenvälisiin suhteisiin liittyvää toimea ja aloitetta. Kumppanuuden kehittämiseksi Meksikon ja EU:n välille on perustettu monenlaisia vakiintuneen vuoropuhelun mekanismeja, kuten joka toinen vuosi pidettävä huippukokous (johon sisältyy kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän vuoropuhelun foorumi, vuotuinen sekakomitea, parlamentaarinen sekavaliokunta ja yhdeksän alakohtaista vuoropuhelua, joissa käsitellään monenlaisia aiheita ihmisoikeuksista ja ilmastonmuutoksesta kulttuurinäkökohtiin).

3.4 Meksikon ja Euroopan unionin välinen yhteistyö jakautuu neljään toisiaan täydentävään osa-alueeseen. Niistä ensimmäinen on kahdenvälinen yhteistyö, jonka ohjelmasuunnittelu kaudelle 2007–2013 perustui painopistealueisiin, joita olivat sosiaalinen yhteenkuuluvuus, kestävä talous ja kilpailukyky sekä koulutus ja kulttuuri. Toinen osa-alue on yhteistyö, joka koskee alakohtaisia aiheita, kuten ihmisoikeudet ja demokratia, muut kuin valtiolliset toimijat, ympäristö ja ydinturvallisuus, terveys, maahanmuutto ja turvapaikkapolitiikka. Kolmas osa-alue on Meksikon aktiivinen osallistuminen Latinalaisen Amerikan maiden ja Karibian alueen alueellisiin ohjelmiin. Neljäs ja viimeinen osa-alue on Meksikon suora osallistuminen muihin yhteisön ohjelmiin, kuten tutkimuksen seitsemänteen puiteohjelmaan.

3.5 Viime vuosina sekä Meksiko että EU ovat useasti ilmaisseet tarpeen tehostaa ja laajentaa keskinäisiä suhteita. Erityisesti kaupan alalla on korostettu, että vuonna 1997 voimaan tullutta vapaakauppasopimusta olisi syvennettävä ja yhteistyötä olisi lisättävä niin monenvälisellä tasolla kuin EU:n suhteissa Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen maiden kanssa.

4. Nykytilanteen arviointi

4.1 Presidentti Enrique Peña Nieton toimikauden alussa (joulukuussa 2012) suurimmat puolueet solmivat ”Meksiko-sopimuksen”, minkä jälkeen hallitus käynnisti joukon uudistuksia, joiden tavoitteena oli talouden ja valtion nykyaikais-taminen Meksikon talouden dynaamisuuden vauhdittamiseksi. Meksikon talouden elinvoimaisuus on kuitenkin uhattuna, jos maa ei voita käynnissä olevaa taistelua väkivaltaa vastaan ja ihmisoikeuksien täysimääräisen kunnioittamisen puolesta. Toimilla rikollisverkostoja vastaan maassa viime vuosina kärjistyneen väkivallan vähentämiseksi ei ole vielä saavutettu toivottuja tuloksia, sillä umpimähkäisten joukkomurhien, katoamisten, kaappausten jne. määrä on edelleen huomattava. Tähän liittyen on aiheellista painottaa, että liittovaltiotasolla on käynnistetty joukko toimenpiteitä (kansallinen ihmisoikeusohjelma, koordinointi paikallis-, osavaltio- ja liittovaltiotason viranomaisten välillä, osavaltioiden poliisivoimien ja syyttäjänvirastojen rakenneuudistus) eri poliisivoimien välisen koordinoinnin puutteiden korjaamiseksi sekä poliisien rikoskumppanuuden ja rikoksiin osallistumisen estämiseksi.

4.2 Puhtaasti kaupallisesta näkökulmasta vuoden 1997 sopimusta voidaan pitää suhteellisen hyödyllisenä molemmille osapuolille. Vuosina 2003–2013 keskinäinen kauppa on kolminkertaistunut, ja Meksiko on kasvattanut osuuttaan Euroopan unionin viennistä yhdestä prosentista 1,7 prosenttiin, kun vastaavasti Euroopan unionin kauppataaseen ylijäämä on säilynyt lähes muuttumattomana 7–10 miljardissa eurossa kaikki nämä vuodet. Meksiko on näin EU:n 17:nneksi merkittävin kauppakumppani. Sen kokonaistuonti EU:sta on yksi prosentti ja – kuten edellä todetaan – 1,7 prosenttia unionin kokona sviennistä. Nämä luvut ovat kuitenkin alhaisempia kuin Meksikon kahden prosentin osuus maailmanlaajuisesta bruttokansantuotteesta. EU on puolestaan Meksikon kolmanneksi suurin kauppakumppani Yhdysvaltojen ja Kiinan jälkeen.

4.3 EU on niin ikään tehnyt merkittäviä suoria sijoituksia Meksikoon (11 138 miljoonaa euroa pelkästään vuosina 2008–2012), joka on tehnyt niitä myös EU:hun (erityisesti sementin, televiestinnän ja elintarvikkeiden kaltaisilla aloilla). Yleisellä tasolla Meksiko on solminut kahdenvälisiä investointisopimuksia Euroopan unionin kaikkien jäsenvaltioiden kanssa, ja lisäksi Meksikon ja Euroopan investointipankin välillä on kahdenvälinen sopimus toimien rahoittamiseksi Meksikossa, mikä on mahdollistanut sen, että vuodesta 2000 lähtien luottoja on myönnetty 495 miljoonaa euroa. Veropetosten torjunnassa ei ole kuitenkaan edistytty riittävästi.

4.4 Näihin investointilukuihin vaikuttaa kuitenkin Meksikon perinteinen politiikka, jolla rajoitetaan ulkomaisten sijoittajien pääsyä strategisille aloille, joita ovat esimerkiksi energia ja postipalvelut (sisältyvät Meksikon perustuslakiin) sekä televiestintäpalvelut ja maitse tapahtuva matkustajaliikenne. Monia näistä säännöistä ollaan poistamassa Meksikon kehityssuunnitelman 2013–2018 puitteissa, ja asiassa on saatu aikaan merkittävää edistymistä, jonka komitea toivoo jatkuvan tulevaisuudessa ja jonka yhteydessä on otettava huomioon Meksikon koko yhteiskunnan mielipide.

4.5 Meksikon kansalaisyhteiskunnan tukemisen ja vahvistamisen osalta on toteutettu laaja kirjo yhteishankkeita, joista voidaan mainita sosiaalisen yhteenkuuluvuuden laboratorion perustaminen, lukuisat tasa-arvokysymyksiä ja alaikäisten suojelua käsittelevät hankkeet, jotka on rahoitettu demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta rahoitusvälineestä, sekä muille kuin valtiollisille toimijoille suunnatut 15 hanketta. Lisäksi on toteutettu kansanterveyteen, muuttoliikkeeseen ja turvapaikkakysymyksiin liittyviä aloitteita.

4.6 Kilpailukyvyyn vahvistamisen ja ympäristönsuojelun alalla on toteutettu aloitteita kilpailukykyä ja innovointia koskevan hankkeen (PROCEI) puitteissa meksikolaisten pk-yritysten sekä maatalouteen, ilmastomuutokseen ja ydinturvallisuuteen liittyvien erilaisten alakohtaisten aloitteiden tukemiseksi. Meksikolaisilla tutkijoilla sekä maan tutkimuslaitoksilla ja korkeakouluilla on lisäksi pääsy EU:n Horisontti 2020 -puiteohjelmaan.

4.7 Kulttuurin alalla EU–Meksiko-kulttuurirahaston I- ja II-vaiheiden puitteissa on toteutettu mielenkiintoisia hankkeita, joihin CONACULTA on osallistunut merkittävimpana meksikolaisena osapuolena.

4.8 Yksi näkökohta, joka on aiheuttanut toisinaan tiettyjä tulkintaeroja, on ollut ”johdonmukaisuuden ja ehdollisuuden” periaatteiden – joita Euroopan unioni edistää muiden maiden ja alueiden kanssa tekemissään ulkoisissa sopimuksissa – soveltaminen. Eräät meksikolaiset osapuolet ovat tulkinneet ehdollisuutta koskevat näkökohdat ”puuttumisena maan sisäisiin asioihin” erityisesti, kun on kyse demokratian ja ihmisoikeuksien vahvistamisesta ja alkuperäisyhteisöjen kohtelusta. ETSK katsoo, ettei näitä näkökohtia voida jättää pois sopimuksen tulevasta tarkistamisesta.

4.9 Meksikon ja EU:n strategisen kumppanuuden puitteissa vuonna 2010 laaditussa yhteisessä täytäntöönpanosuunnitelmassa todetaan, että Meksiko ja EU sitoutuvat vahvistamaan poliittisen vuoropuhelun foorumeja alueella tehostamalla alueidenvälistä vuoropuhelua erityisesti Rion ryhmän kanssa EU:n, Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden huippukokouksissa ja edistämällä kolmenvälistä yhteistyötä Keski-Amerikan yhdentymis- ja kehityshankkeen kautta. Meksiko ja EU tutkivat myös mahdollisuuksia aloittaa kolmenvälinen yhteistyö maailman muiden alueiden, esimerkiksi Afrikan, kanssa.

4.10 Koska kyse on maasta, jonka BKT:n taso on riittävän korkea, on hyvin mahdollista, ettei Meksiko saa enää kahdenväliseen yhteistyöhön tarkoitettua tukea, jota Euroopan komissio myöntää vähiten kehittyneille maille.

4.11 Analysoitaessa Euroopan komission, Euroopan parlamentin tai ETSK:n institutionaalaisella tasolla meksikolaisten kollegojensa kanssa järjestämien lukuisten kokousten pöytäkirjoja esiin ei tule erityisiä seikkoja, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että tämä strateginen kumppanuus synnyttää todellisia tuloksia, jotka ovat sen poliittisen painoarvon mukaisia. Näissä pöytäkirjoissa toistuva diplomaattinen kieli kuvastaa sitä, ettei kokouksissa käsitellä mahdollisia vähäisiä erimielisyyksiä seikkaperäisesti eikä esitetä täsmällisiä suuntaviivoja, jotta tätä strategista kumppanuutta voitaisiin syventää edelleen.

4.12 Yhdysvaltojen ja EU:n väliset neuvottelut transatlanttisesta kauppaa- ja investointikumppanuudesta (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) vaikuttavat väistämättä Pohjois-Amerikan suhteisiin EU:hun mutta myös alueeseen kokonaisuudessaan.

4.13 Kuten kauppapolitiikasta vastannut komission jäsen Karel De Gucht ⁽¹⁾ korosti jo vuonna 2012, huolimatta siitä, että Meksiko ja EU olivat edelläkävijöitä vuonna 1997 solmiessaan vapaakauppasopimuksen, sen jälkeen monien Amerikan ja maailman muiden maiden kanssa solmituissa sopimuksissa on parannettu ja syvennetty kyseiseen sopimukseen sisältyviä määräyksiä, minkä johdosta vaarana on, että sopimus on tällä välin vanhentunut ja ettei se auta varmistamaan, että Meksiko on jatkossakin Euroopan unionin ensisijainen poliittinen, kaupallinen ja strateginen kumppani. Kyseisen toteamuksen jälkeen on tapahtunut vain vähän todellista edistymistä voimassa olevien sopimusten kehittämiseksi myös puhtaasti kaupallisella ja taloudellisella tasolla.

5. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen

5.1 ETSK pitää välttämättömänä, että neuvotteluissa assosiaatiosopimuksen nykyaikaistamiseksi kummankin osapuolen viranomaiset hyväksyvät, että asianomaisen sopimuksen puitteissa perustetaan neuvoa-antava sekkomitea, joka koostuu yhtä suuresta määrästä ETSK:n ja Meksikon kansalaisyhteiskunnan edustajia, sillä se voi olla tätä prosessia vauhdittava tekijä.

5.2 Demokratialausekkeen synnyttämät odotukset herättivät lukuisten meksikolaisten ja myös eurooppalaisten organisaatioiden kiinnostuksen osallistua kattavan sopimuksen täytäntöönpanon seurantaan. Meksikon hallituksen ja Euroopan komission edustajista koostuva yhteinen komitea päätti kutsua koolle Meksikon ja Euroopan unionin viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan keskustelufoorumin näiden vaatimusten kanavoimiseksi.

⁽¹⁾ Kauppapolitiikasta vastaava komission jäsen Karel De Gucht, Open for business: The European Union's relations with México in a changing world, Eurochambersille/ProMEXICOLLE pidetty puhe, México, 12. joulukuuta 2012.

5.3 Ensimmäinen foorumi järjestettiin Brysselissä marraskuussa 2002, ja siihen osallistui yli 200 työnantaja- ja työntekijäjärjestöä, valtiovallasta riippumatonta organisaatiota ja eri yhdistystä. Myös ETSK oli edustettuna. Sen jälkeen on kokoontumispaikkoja Meksikon ja Euroopan välillä vaihdellen järjestetty viisi foorumia. Niissä kaikissa on tehty esityksiä kattavan sopimuksen elimille, jotka ovat merkinneet ne tiedoksi mutta eivät ole ryhtyneet niiden osalta jatkotoimiin muutamaa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta.

Näissä foorumeissa useimmiten toistuvista kehotuksista on syytä mainita erityisesti tarve vakiinnuttaa tämä vuoropuhelu kummankin osapuolen viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välillä. On muun muassa ehdotettu, että foorumi järjestettäisiin joka toinen vuosi ja että perustettaisiin sosiaaliasioiden seurantaryhmä ja neuvoo-antava sekakomitea.

5.4 Foorumi on järjestetty suhteellisen säännöllisesti, mutta ei kuitenkaan niin usein kuin on esitetty. Esimerkiksi kuudetta foorumia, joka olisi pitänyt järjestää Meksikossa syyskuussa 2014, ei ole vielä pidetty.

5.5 Sosiaaliasioiden seurantaryhmä, jonka perustamisen viranomaiset periaatteessa ovat hyväksyneet, ei ole vielä aloittanut toimintaansa, eikä sen tavoitteita ja kokoonpanoa ole määritelty. Useat Meksikon kansalaisyhteiskunnan organisaatiot pitävät seurantaryhmää välineenä, jonka avulla kansalaiset voivat arvioida kattavaa sopimusta, ja rajaavat sen toimintakentän Meksikoon, toisin sanoen ilman eurooppalaista osallistumista.

5.6 Meksikossa ei ole kansallista talous- ja sosiaalineuvostoa (muutamissa maan osavaltioissa on kuitenkin talous- ja sosiaalineuvosto), joka voisi olla ETSK:n luonnollinen vastapuoli. Yhteiskunnan eri sektoreiden pyynnöstä joitakin vuosia sitten laadittiin lainsäädäntöehdotus talous- ja sosiaalineuvoston perustamiseksi, mutta se ei saanut kannatusta. Useat organisaatiot ja elimet sekä muutamat osavaltioiden talous- ja sosiaalineuvostoista ovat esittäneet jälleen, että tämä ehdotus otettaisiin uudelleen esille parhaillaan käynnissä olevien poliittisten uudistusten yhteydessä.

5.7 Aiemmissa lausunnoissaan ja yhteyksissään viranomaisten kanssa ETSK on kannattanut vastaavanlaisia ehdotuksia, jotta parannetaan kansalaisyhteiskunnan osallistumista sopimukseen. Vuonna 2006 annetussa ETSK:n lausunnossa ”**EU:n ja Meksikon suhteet**”⁽²⁾ kehoitetaan vakiinnuttamaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelu ja viitataan sopimuksen 49 artiklaan, joka mahdollistaa minkä tahansa muun komitean tai elimen perustamisen neuvoo-antavan sekakomitean perustamiseksi.

5.8 Meksikon talous- ja sosiaalineuvoston mahdollisen perustamisen osalta ETSK on todennut, että vastaavanlaisen elimen perustaminen Meksikoon olisi hyödyllistä EU:n ja Meksikon suhteiden yhteisen seurannan kannalta mutta että se kuitenkin kunnioittaa Meksikon kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten asiassa tekemää päätöstä.

6. Näkymät ja mahdolliset suuntaviivat tulevaisuudessa

6.1 EU:n ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian valtioiden yhteisön (CELAC) 10.–11. kesäkuuta 2015 järjestetyssä huippukokouksessa annetussa Brysselin julkilausumassa pannaan merkille huomattava edistyminen, jota on saatu aikaan EU:n ja Meksikon välisen assosiaatiosopimuksen nykyaikaistamiseksi ja näin ollen neuvottelujen käynnistämiseksi mahdollisimman nopeasti. ETSK toivoo, että uusi sopimus solmittaisiin nykyisen sopimuksen tarkistamisen ja täydentämisen pohjalta arvioimalla EU:n ja Meksikon välisen yhteistyön vahvuuksia ja heikkouksia ja hyödyntämällä kokemuksia, joita on saatu Euroopan unionin ja maailman eri maiden välillä viime vuosina solmituista assosiaatiosopimuksista. Sopimuksen avulla on myös vahvistettava Euroopan unionin, Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen välisiä suhteita kokonaisuudessaan.

6.2 ETSK on tietoinen siitä, että Meksikon hallituksen ja EU:n toimielinten näkemykset poikkeavat toisistaan siltä osin, millainen rooli kansalaisyhteiskunnalla tulee olla tässä prosessissa. Se, ettei kansalaisyhteiskunnan mielipidettä kanavoida järjestäytyneesti, voisi kuitenkin johtaa vaihtoehtoisten, luonteeltaan populististen lähestymistapojen ilmaantumiseen.

6.3 Tarkistettuun sopimukseen tulisi sisällyttää kohta, jossa sopimusosapuolia vaaditaan ratifioimaan Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukset ja päätöslauselmat sosiaalisista perusoikeuksista, jotka kattavat ”ihmisarvoista työtä” koskevat ILO:n tavoitteet, ja noudattamaan niitä.

⁽²⁾ EUVL C 88, 11.4.2006, s. 85.

6.4 Meksiko ei ole vielä ratifioinut ILO:n yleissopimusta nro 98⁽³⁾ järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamisesta. Ratifioimalla tämä tärkeä yleissopimus ja tekemällä tarvittavat muutokset alaa koskevaan lainsäädäntöön estettäisiin sellaisten "suojelusopimusten" laajalle levinnyt käyttö, jotka haittaavat työntekijöiden ja työnantajien välistä vuoropuhelua, ja veloitettaisiin kaikki meksikolaiset ja ulkomaalaiset yritykset kunnioittamaan kansainvälisiä työelämän normeja.

6.5 Edellä mainittujen työelämään liittyvien näkökohtien lisäksi kaupankäynnin ja investointien kohdalla on tarkasteltava tullien ulkopuolisia esteitä, investointisuojajärjestelmää ja teollis- ja tekijänoikeuksien suojeluun liittyviä kysymyksiä sekä veroyhteistyön lisäämistä veropetosten ja veronkierron torjumiseksi.

6.5.1 Olisi tarkoituksenmukaista solmia EU:n kanssa investointeja koskeva yleissopimus, jolla korvataan ja konsolidoidaan Meksikon aiemmin monien EU-maiden kanssa allekirjoittamat kahdenväliset sopimukset, ja ottaa huomioon yhteensopivuus EU:n jäsenvaltioissa jo voimassa olevien määräysten kanssa.

6.5.2 Meksiko on ryhtynyt merkittäviin lainsäädännöllisiin toimiin teollis- ja tekijänoikeuksien suojan parantamiseksi, mutta näiden toimien täytäntöönpano ei ole ollut tehokasta. On kehitettävä keinoja tämän lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon vahvistamiseksi erityisesti, kun on kyse tavaramerkkien suojelemisesta väärennöksiltä.

6.5.3 Tullin ulkopuolisten esteiden osalta Meksiko ei salli ulkomaalaisille omistajille EU:ssa tunnustettujen maantieteellisten merkintöjen rekisteröimistä, joka on mahdollista esimerkiksi EU:n Kolumbian ja Perun kanssa solmimassa sopimuksessa. Tämä vaikeuttaa merkittävästi lukuisten EU:n tuotteiden kaupan lisäämistä.

6.6 Meksiko on lisäksi huomauttanut tarpeesta löytää keinoja, joilla voidaan parantaa meksikolaisten maataloustuotteiden pääsyä EU:n markkinoille, mikä auttaisi vähentämään nykyistä kaupan epätasapainoa.

6.7 Meksikon ja Euroopan unionin järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen on oltava erityisen merkittävää, jotta osapuolten välisiin sopimuksiin sisältyviä yhteistyönäkökohtia voidaan kehittää asianmukaisella tavalla. Painopisteitä tällä alalla tulisi tarkastella uudelleen saatavilla olevien rahoitusvarojen ohella, jotta nämä painopisteet limittyisivät keskenään ja loisivat myönteisiä synergiavaikutuksia, jotka toistaiseksi ovat osoittautuneet riittämättömiksi, koska yksittäisiä hankkeita ei ole nivelletty toisiinsa asianmukaisesti.

6.8 ETSK haluaa erityisesti tuoda esiin seuraavat kolme alaa, joita se pitää tämän osallistumisen kannalta ensisijaisina: hallinnon parantaminen, tieteellinen ja tekninen tutkimus sekä yhteistyö kestävän kehityksen ja ympäristön alalla.

6.8.1 Hallintoa koskevan kysymyksen tulee epäilemättä olla keskeisessä asemassa yhteistyöpolitiikassa. Meksikon on otettava vaiheittain käyttöön lukuisat tämän alan "parhaat käytännöt" ja mukautettava ne maan olosuhteisiin kansalaisyhteiskunnan toiminnan järjestelmällistämiseksi. Näin kansalaisyhteiskunta voi vahvistua ja järjestäytyä tehokkaasti niin, että se voi täydentää Meksikon perinteistä poliittista valtaa ja auttaa parantamaan ihmisoikeuksien noudattamista maassa.

6.8.2 Tieteellisen ja teknisen tutkimuksen alalla on edistettävä Meksikon korkeakoulujen ja tutkijoiden osallistumista esimerkiksi Horisontti 2020 -puiteohjelman kaltaisiin Euroopan unionin tutkimus- ja kehitysohjelmiin ja painotettava ensisijaisia aloja strategisessa kumppanuudessa, esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista, yhteisten näkökantojen löytämiseksi. Tältä osin voitaisiin harkita vuoteen 2011 asti toimineen Euroopan unionin ja Meksikon välisen tieteen ja teknologian kansainvälisen yhteistyön rahaston (FONCICYT) ottamista uudelleen käyttöön.

⁽³⁾ Huhtikuussa 2015 Meksiko ratifioi ILO:n yleissopimuksen nro 138 työhön pääsemiseksi vaadittavasta vähimmäisiästä.

6.8.3 Kestävän kehityksen ja ympäristön alalla voidaan käynnistää ilmastonmuutokseen sopeutumiseen liittyvien erityisten hankkeiden lisäksi muita erityisiä hankkeita, jotka kattavat esimerkiksi seuraavat aiheet: ilmaa saastuttavien päästöjen vähentäminen, vesistöihin päätyvien päästöjen ja pohjavesien saastumisen minimoiminen sekä kaikenlaisten jätteiden käsittely ja kierrätys.

6.8.4 ETSK katsoo, että sekä Meksikon että Euroopan unionin johdon, parlamentaaristen tahojen ja kansalaisyhteiskunnan edustajien tasolla on olemassa riittävät edellytykset käynnistää useat näistä aloitteista ilman tarvetta odottaa uuden assosiaatiosopimuksen allekirjoittamista. Euroopan unionin, Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen sekä Euroopan unionin ja Meksikon välillä kesäkuussa 2015 järjestettyjen huippukokousten samoin kuin 7.–9. heinäkuuta 2015 pidetyn EU:n ja Meksikon parlamentaarisen sekavaliokunnan 19. kokouksen päätelmät tarjoavat mahdollisuuden kehittää näitä aloitteita alueellisella tasolla, ja Meksikon tulee olla yksi niiden keskeisistä toimijoista.

Bryssel 17. syyskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maatalous, maaseutualueet ja kestävä kehitys itäisen kumppanuuden maissa”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/20)

Esittelijä: Dilyana SLAVOVA

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 21.–22. tammikuuta 2015 pitämässään 504. täysistunnossa työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Maatalous, maaseutualueet ja kestävä kehitys itäisen kumppanuuden maissa”

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 217 ääntä puolesta kuuden pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 EU:n tulisi kehittää vahvoja kumppanuuksia naapurimaidensa kanssa. Unionin on tehostettava tiivistä yhteistyötä naapurialueensa maiden kanssa vahvistaakseen edelleen taloudellisia ja poliittisia siteitään ⁽¹⁾. Tapahtumilla Itä-Euroopan ja Etelä-Kaukasian maissa on seurauksia EU:lle. EU:n laajentuessa näistä maista on tullut aiempaa läheisempiä naapureita, ja niiden turvallisuus, vakaus ja vauraus vaikuttavat yhä enemmän myös EU:n turvallisuuteen, vakauteen ja vaurauteen. Yhteistyön tiivistäminen EU:n ja sen itäisen Euroopan kumppanien – Armenian, Azerbaidžanin, Georgian, Moldovan, Ukrainan ja Valko-Venäjän – välillä on ensisijaisen tärkeää EU:n ulkosuhteiden kannalta.

1.2 EU on sitoutunut edistämään kasvua ja vakautta itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvilla naapurialueillaan, ja se on tietoinen maatalouden sekä sen liitännäissektorien merkityksestä maaseutualueiden säilymisen ja sosioekonomisen kehityksen kannalta.

1.3 Kuudelle itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvalle maalle talouden kehittäminen pääoma-, tavara-, henkilö- ja osaamisvirtojen avulla on edelleen keskeinen painopiste. Tämä voidaan saavuttaa vain turvallisessa ympäristössä, joka on kestävä kehityksen perusedellytys, sekä torjumalla korruptio, joka on levinnyt aivan liian laajalle.

1.4 ETSK kannustaa itäisen kumppanuuden maiden maaseutualueiden monipuolistamisprosessiin, joka voisi tarjota lisätulonlähteen vaihtoehtoisten elinkeinojen ja parempien työllisyysmahdollisuuksien ansiosta.

1.5 ETSK antaa tukensa Euroopan komissiolle ja sen pyrkimyksille säännöllisen vuoropuhelun käynnistämiseksi maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä kaikkien kumppanimaiden kanssa ja on valmis auttamaan toimintapolitiikkojen ja niihin liittyvien uudistusten täytäntöönpanossa kaikkia niitä maita, jotka ovat sitoutuneet tekemään maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä keskeisen alan yhteistyössään EU:n kanssa. Suurin osa EU:n investoinneista tulisi keskittää maihin, jotka asettavat maatalouden ja maaseudun kehittämisen ensisijaisiksi tavoitteikseen.

⁽¹⁾ Yhteinen kuulemisasiakirja Towards a new European Neighbourhood Policy, 4. maaliskuuta 2015.

1.6 ETSK pitää tärkeänä, että EU auttaa itäisen kumppanuuden maita valmistelemaan maatalouden ja maaseudun pitkän aikavälin kehitysstrategioita kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa ja luomaan tarvittavat institutionaaliset valmiudet valtakunnallisella ja paikallisella tasolla.

1.7 ETSK ilmaisee toiveensa tehokkaasta seurantarjestelmästä, jota sovelletaan tiukasti EU:n itäisen kumppanuuden piiriin kuuluville maille myöntämien varojen käyttöönoton jälkeen.

1.8 ETSK peräänkuuluttaa maatalousalan strategista nykyaikaistamista itäisen kumppanuuden maissa, jotta lisätään turvallisten elintarvikkeiden kotimaista tuotantoa pysyvällä tavalla. ETSK katsoo, että EU:n tulisi jatkossakin antaa merkittävää apua itäisen kumppanuuden piiriin kuuluville maille niiden tuotteiden terveys- ja kasvinsuojelunormien parantamisessa ja niiden maaseudun kehittämisohjelmien kehittämisessä. Komitea toivoo, että pitkälle menevä ja laaja-alainen vapaakauppa-alue (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) toteutetaan asianmukaisesti ja että se on myös tehokas tältä osin.

1.9 ETSK pitää erittäin merkittävänä Euroopan naapuruuspolitiikkaan kuuluvaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen ohjelmaa (ENPARD), joka käynnistettiin alan tukemiseksi, ja toivoo, että ENPARD sekä käynnissä olevat tai suunnitellut ohjelmat muissa maissa johtavat kestäväpohjaiseen edistymiseen maataloudessa sekä entistä parempiin elinoloihin maaseutualueilla koko itäisen kumppanuuden alueella.

1.10 ETSK ilmaisee selkeästi valmiutensa jakaa EU:n kokemuksia ja taitotietoa sellaisen vakaan kumppanuuden puitteissa, jossa tähdätään maaseudun kehittämiseen ja näiden alueiden maatalouden potentiaalin kestäväpohjaiseen kehittämiseen ENPARD-ohjelmien yhteydessä. Näin voidaan paitsi edistää työpaikkojen luomista myös auttaa parantamaan maaseutualueiden ihmisten elämänlaatua. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukeminen on myös keskeinen osa EU:n sitoumuksesta edistää osallistavaa kasvua naapurimaissa.

1.11 ETSK painottaa, että EU:n kokemukset maatalouden ja maaseutualueiden uudistamisesta liittymistä valmistelemissa maissa tulee ottaa huomioon kumppanimaiden erilaisten kokemusten ja toimien ohella. ETSK kehottaa kiinnittämään erityistä huomiota kansalaisyhteiskunnan ja alan sidosryhmien osallistumiseen.

1.12 Käsillä olevassa lausunnossaan ETSK myös ilmaisee selkeästi toiveensa siitä, että kansalaisyhteiskunta olisi paljon nykyistä laajemmin edustettuna foorumissa 2 ”Taloudellinen yhdentyminen ja lähentyminen EU:n politiikkoihin”, maatalouden ja maaseudun kehittämisen paneelissa, vihreitä teknologioita, ekoinnovointia ja luonnon monimuotoisuutta käsittelevässä ympäristö- ja ilmastomuutospaneelissa, terveys- ja kasvinsuojelukysymyksiä käsittelevässä kauppapaneelissa sekä pk-yrityspaneelissa, joissa komitean asiantuntemus ja osaaminen muodostavat hyödyllisen panoksen.

1.13 Maatalouden tukemisesta voisi itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvissa maissa tulla taloudellisten uudistusten kulmakivi, jolle nykyistä vahvemmat talous- ja kauppasuhteet EU:n kanssa voitaisiin perustaa. Tämä tarjoaisi myös tuotettavan suojan muiden kumppanien kanssa käytävän kaupan häiriintymistä vastaan.

2. Taustaa

2.1 Itäisen kumppanuuden piiriin kuuluu kuusi maata kahdella maantieteellisellä alueella: Etelä-Kaukasialla, joka käsittää Georgian, Armenian ja Azerbaidžanin Itä-Euroopan ja Lounais-Aasian rajalla Mustanmeren ja Kaspianmeren välissä, sekä Moldova, Ukraina ja Valko-Venäjä. Itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvien maiden tilanne on melkoisen dynaaminen. Kaksi maista, Valko-Venäjä ja Armenia⁽²⁾, on jo Euraasian talousunionin jäseniä. Kriisi Ukrainassa jatkuu valtiollisten instituutioiden ja oikeusvaltion alati heikentyessä, mikä vaikuttaa olevan käynnistämässä laajamittaisen maananastus-ilmiön⁽³⁾. Rajaselkkaukset Armenian ja Azerbaidžanin välillä jatkuvat ja vaikuttavat alueen kehitykseen.

⁽²⁾ Toukokuun 29 päivänä 2014 Kazakstanin, Valko-Venäjän ja Venäjän presidentit allekirjoittivat sopimuksen Euraasian talousunionista. Armenian liittymissopimus allekirjoitettiin 9. lokakuuta 2014, ja se tuli voimaan 2. tammikuuta 2015.

⁽³⁾ http://www.bundestag.de/presse/hib/2015_01/-/357564.

2.2 Komitea on antanut lausuntoja itäiseen kumppanuuteen liittyvistä kysymyksistä ⁽⁴⁾, mutta se ei ole koskaan pohtinut maaseutualueiden, maatalouden ja kestävän kehityksen ongelmia kyseisissä maissa. Käsillä olevassa lausunnossa tarkastellaan näin ollen mahdollisuuksia parantaa maaseutualueiden kehitysnäkymiä ja saada kehitys kestäväälle pohjalle itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvissa maissa.

2.3 EU on tietoinen maatalouden, maaseutualueiden ja kestävän kehityksen merkityksestä itäisen kumppanuuden maissa, ja ENPARD-ohjelma (Euroopan naapuruuspolitiikkaan kuuluva maatalouden ja maaseudun kehittämisen ohjelma) on käynnistetty alan tukemiseksi.

2.4 Foorumit ovat itäisen kumppanuuden monenvälisen toiminnan tärkein väline. Foorumissa 2 käsitellään taloudellista yhdentymistä kumppanimaiden ja EU:n välillä sekä lähentymistä EU:n politiikkoihin ja edistetään näin itäisen kumppanuuden tavoitteita. Foorumissa 2 ja sen eri paneeleissa ja toiminta-aloilla pyritään edistämään vapaan markkinatalouden älykästä, kestävää ja osallistavaa kehittämistä kumppanimaisissa.

2.5 Koska maataloudella ja maaseutualueilla on merkittävä rooli kestävän ja osallistavan kehityksen edistämässä itäisen kumppanuuden maissa, vuoden 2012 lopussa perustettiin maatalouden ja maaseudun kehittämisen paneeli, joka liittyy ENPARD-ohjelmaan.

2.6 Ympäristö- ja ilmastonmuutospaneeli keskittyy assosiaatiosopimusten täytäntöönpanoon liittyvään yhteistyöhön sekä asteittaiseen lähentymiseen kohti EU:n säännöstöä ympäristön ja ilmastonmuutoksen aloilla. Tämä kattaa EU:n normeihin mukauttamisen edistämisen, tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtamisen, hallinnollisten valmiuksien parantamisen sekä kansalaisyhteiskunnan kehittämisen tukemisen. Keskustelunaiheisiin ja toimiin sisältyvät sellaiset kysymykset kuin jätteiden vähentäminen ja kierrätys, ilmansaasteet, luonnon monimuotoisuus ja vesihuolto. Paneeli pyrkii myös kehittämään alueellista vuoropuhelua ilmastonmuutospolitiikoista vahvistaakseen kumppanimaiden tunnettuutta ja neuvotteluvalmiuksia ja tehdäkseen EU:n jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä globaalien ilmastoneuvotteluiden alalla.

2.7 Itäisessä kumppanuudessa saavutettiin huomattavaa edistymistä vuonna 2014. Georgian, Moldovan ja Ukrainan kanssa allekirjoitettuja uusia assosiaatiosopimuksia sovelletaan jo väliaikaisesti. Georgian ja Moldovan osalta sopimuksen väliaikaisen soveltamisen piiriin sisältyy jo pitkälle menevä ja laaja-alainen vapaakauppa-alue (DCFTA), kun vastaavasti Ukrainan osalta sopimuksen tämän osan väliaikaista soveltamista on lykätty vuoden 2015 loppuun. Assosiaatio- ja vapaakauppasopimukseen sisältyy kunnianhimoisia poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia uudistusohjelmia, jotka tuovat asianomaisia itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvia maita lähemmäksi EU:ta.

3. Yleiset huomiot

3.1 Itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvien maiden maatalouden ja maaseudun kehittämisen alat ovat erilaisia luonteeltaan, rakenteeltaan ja suhteelliselta kooltaan, ja niitä kaikkia on tarkasteltava asianomaisten perinteiden, kulttuurien ja organisointitapojen taustaa vasten. Ilmasto, luonnonvarat ja sijainti määräävät luonnonolosuhteista johtuvat rajoitteet.

3.2 Maatalous on merkittävä ala kaikkien itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvien maiden taloudellisessa rakenteessa. Se työllistää suuren osan maiden väestöstä, ja vuosikymmeniä kestäneiden vaikeuksien jälkeen siihen liittyy edelleen valtavia kehittymismahdollisuuksia. On pyrittävä kaikin keinoin varmistamaan, että entistä tuottavamman maatalousalan kehittäminen hyödyttää maataloustuottajia ja maaseutualueita.

3.3 Monissa itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvissa maissa on suuri maaseutuväestö, jonka toimeentulo perustuu osittain pienten ja hajallaan olevien maapalstojen viljelyyn ja yhteisten tai valtion omistamien laidunmaiden käyttöön. Näillä pienviljelijöillä on hyvin suppeat resurssit ja vähäinen kasvupotentiaali. Monissa tapauksissa pienviljelijät vastaavat käytännöllisesti katsoen kaikilta osin maataloustuotteiden kotimaisesta tuotannosta. Pienimuotoinen maataloustuotanto on useissa tapauksissa tarkoitettu ensisijaisesti tai osittain omavaraisuuden turvaamiseen. Mahdollisten ylijäämien myyntiä vaikeuttavat vähäiset yhteydet järjestäytyneille markkinoille sekä huonokuntoinen ja rappeutunut maaseudun infrastruktuuri. Tärkeimpiä kysymyksiä (erityisesti Etelä-Kaukasiassa) ovat puutteellinen yhteistyö, ammatillinen ja yleissivistävä koulutus alalla sekä asianmukaisen verojärjestelmän puuttuminen.

⁽⁴⁾ EUVL C 12, 15.1.2015, s. 48, EUVL C 161, 6.6.2013, s. 40, EUVL C 299, 4.10.2012, s. 34, EUVL C 248, 25.8.2011, s. 37 ja EUVL C 277, 17.11.2009, s. 30.

3.4 Maatalousmarkkinoiden kehitys ja elintarvikkeiden hintojen vaihtelu ovat osoittaneet, että itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvien maiden on kehitettävä maatalous- ja maaseudun kehittämissuunnitelmia sekä pienimuotoista maataloustuotantoa harjoittaville suunnattuja toimenpiteitä. Yhtäältä niiden on nykyaikaistettava maataloutta ja lisättävä tuotantoa kestävältä pohjalta ja toisaalta niiden on kehitettävä maaseutualueita ja perusrakenteita sekä parannettava ansaintamahdollisuuksia paremman elämänlaadun ja valoisimpien tulevaisuudennäkymien tarjoamiseksi kotitalouksille.

3.5 Useimmissa maissa on käynnissä aluekehitysohjelmia, myös kokeiluohjelmia, joissa tavoitteena on luoda tulo- ja työllisyysmahdollisuuksia maaseutualueilla harjoitettavien vaihtoehtoisten toimien avulla. Ohjelmilla pyritään edistämään maaseutualueiden kehitystä ja talouden monipuolistamista sekä vähentämään alueellisia eroja ⁽⁵⁾.

3.6 Maaseutuväestöä on pitkään pidetty itsestäänselvyytenä kaikissa itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvissa maissa, ja se on usein jätetty huomiotta politiikoissa ja ohjelmasuunnittelussa. Yksi tämän poliittisen tyhjiön seurauksista on ollut maaseutualueiden vähittäinen autioituminen taloudellisesti aktiivisten muuttaessa kaupunkiin tai ulkomaille. Tämä kielteinen väestökehitys sekä dynaamisen työikäisen väestön tarve maatalousteollisuuden tukemiseksi edellyttävät vastaavasti infrastruktuurin ja terveydenhuollon laadun parantamista sekä poliittisen ja institutionaalisen sitoutumisen vahvistamista.

3.7 Etelä-Kaukasian maatalousala ei hyödynnä täysimääräisesti potentiaaliaan, ja nykyisin alan tuottavuus ja kilpailukyky on alhainen. Luonnonpääoman (maan, veden, metsien jne.) heikkeneminen, vuoristoinen pinnanmuodostus, vähentynyt vilja- ja eläintuotanto, biologiselle monimuotoisuudelle aiheutuneet vahingot ja ekologisen tasapainon epävakaat ovat ongelmia, jotka haittaavat maatalousalan kehittämistä. Maaseudun köyhyys, työllistymismahdollisuuksien puute sekä maaseudun alhainen elintaso ovat tekijöitä, jotka osaltaan lisäävät Etelä-Kaukasian maaseutualueiden haavoittuvuutta.

3.8 Itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvissa maissa on edelleen puutteita normeissa, määräyksissä, lainsäädännössä ja vertailukelpoisissa tiedoissa. Tarvitaan yhteisiä normeja, joiden on oltava kansainvälisten ja EU:n normien mukaisia, sekä noudattamistoimenpiteitä – seuranta- ja valvontamekanismeja nykyisiä määräyksiä varten. Elintarviketurvallisuutta ja eläinten terveyttä koskevien järjestelmien kehittämättömyys erityisesti Etelä-Kaukasian maissa edellyttää toimia ja työskentelyä terveys- ja kasvinuojelunormien noudattamisen alalla etenkin, kun on kyse eläimiä ja eläintuotteita koskevista eläinlääkintä- ja lääkäntäalan vaatimuksista.

3.9 ETSK katsoo, että on pyrittävä kaikin keinoin varmistamaan, että entistä tuottavamman maatalousalan kehittäminen tuottaa hyötyä kuluttajille, maataloustuottajille ja ylipäättään maaseutualueille, jotka kuuluvat usein köyhimpiin alueisiin kaikissa maissa. Tätä silmällä pitäen EU on käynnistänyt viime vuosina laajan joukon ohjelmia yhdessä itäisten kumppaniensa kanssa. Nämä ohjelmat ulottuvat erittäin mittaviin alakohtaisiin ohjelmiin annettavasta erityisestä teknisestä avusta syvällekehittyneiden uudistusten tukemiseen maatalouden, maaseudun kehittämisen ja elintarviketurvallisuuden alalla. ETSK kannattaa joka tapauksessa sitä, että itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvissa maissa toteutettavien maatalousuudistusten tehokkuutta seurataan tarkasti.

3.10 ETSK kehottaa Euroopan komissiota ja Euroopan parlamenttia käynnistämään uudistetun ja entistä syvemmän poliittisen vuoropuhelun sellaisesta strategisesta suunnittelusta ja uudistuksista maa- ja metsätalouden sekä kestävä kehityksen alalla yksittäisten maiden tasolla, joiden myötä kunnioitetaan vahvistettuja sääntöjä ja lisätään maatalouden rakenteiden kilpailukykyä sekä kotimaisten maatalousmarkkinoiden avoimuutta.

3.11 ETSK katsoo, että itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvien maiden maatalouden kehittämissuunnitelman tukemiseksi on ensisijaisen tärkeää perustaa ja vahvistaa paikallisia maatalousorganisaatioita sellaisin kehittämishankkein, joilla pyritään parantamaan maataloustuottajien edustusta ja osallistumista päätöksentekoprosessiin.

⁽⁵⁾ Vuonna 2014 Georgia käynnisti toisen aluekehitysohjelmansa tukeakseen edelleen maan kaikkien yhdeksän alueen sosioekonomista kehitystä ja väestön elinolojen parantamista. Aluekehitystä tukevan ohjelman täytäntöönpano jatkui Armeniassa vuonna 2014. Moldova hyötyy uudesta hankkeesta, jolla pyritään parantamaan aluesuunnittelua ja hankejakumia maan pohjoisilla, eteläisillä ja keskisillä kehitysalueilla. Azerbaidžanissa käynnistettiin uusi aluekehitysohjelma.

3.12 Yrittäjyyden tulisi olla EU:n toiminnan painopiste itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvissa maissa. Ei pidä unohtaa, että yrittäjyyden tukeminen maaseutualueilla on erittäin tärkeää, ja tämä voitaisiin toteuttaa huolehtimalla asianmukaisesta liiketoimintaympäristöstä: käynnistyspääoman saaminen, pankkiluototus ja asianmukaiset verokannustimet.

3.13 ETSK:n mielestä on olennaisen tärkeää korostaa ja vahvistaa naisten ja nuorten roolia maataloudessa ja maaseutuyhteisöissä lisäämällä heidän osallistumistaan ammatilliseen koulutukseen sekä toteuttamalla erityistoimenpiteitä maaseudun kehittämissuunnitelmien puitteissa.

3.14 ETSK toivoo, että ympäristö- ja ilmastonmuutospaneeli onnistuu toteuttamaan seuraavat kolme hanketta foorumin 2 ”Taloudellinen yhdentymisen ja lähentyminen EU:n politiikkoihin” osana: yhteinen ympäristötietojärjestelmä (Shared Environmental Information System, SEIS)⁽⁶⁾, GREEN-hanke⁽⁷⁾ ja Clima East -paketti⁽⁸⁾.

3.15 ETSK kehottaa Euroopan komissiota ja Euroopan parlamenttia jatkamaan toimiaan parantaakseen ympäristöhallintoa sekä tiedonkeruu- ja hallinnointijärjestelmiä itäisen kumppanuuden alueella, tukeakseen itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvia maita ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ja siihen sopeutumisessa, keskittyäkseen ympäristömyötäisiin poliittisiin toimenpiteisiin ja tuodakseen esiin kestävyysperiaatteiden mukaisia kulutus- ja tuotantomalleja.

3.16 ETSK tunnustaa kestävä kehityksen ohjelman Greening Economies in the Eastern Neighbourhood (EaP GREEN) merkityksen. OECD toteuttaa parhaillaan ohjelmaa yhteistyössä YK:n Euroopan talouskomission (UNECE), YK:n ympäristöohjelman (UNEP) ja YK:n teollisen kehityksen järjestön (UNIDO) kanssa avustaakseen EU:n itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvia maita niiden siirtymisessä vihreään talouteen.

4. Maakohtaiset erityishuomiot

4.1 Armenia

4.1.1 Maatalous on merkittävä taloudenala Armeniassa, jonka väestöstä noin kolmannes elää harvaan asutuilla ja vuoristoisilla maaseutualueilla, missä vähäisiä tuotantopanoksia käyttävä omavarais- ja osittainen omavaraisviljely on tärkeä elinkeino. Pientilat tuottavat maatalouden bruttoarvonlisäyksen käytännöllisesti katsoen kokonaisuudessaan (noin 97 prosenttia).

4.1.2 Armenia on myös toteuttanut yhden kattavimmista maareformiohjelmista: vuoden 1994 puoliväliin mennessä suurin osa maatalousmaasta oli yksityistetty. Sen seurauksena maat jaettiin yli 1,2 miljoonaan palstaan.

4.1.3 Armenialla on rajalliset maaresurssit, sillä viljelykelpoinen maa käsittää vain 16,8 prosenttia sen kokonaismaa-alasta. Hedelmällinen vulkaaninen maaperä mahdollistaa vehnän ja ohran viljelyn sekä eläinten laiduntamisen. Kasteluviljelmillä tuotetaan aprikooseja, persikoita, luumuja, omenia, kirsikoita, saksanpähkinöitä, kvittenejä, viikunoita, granaattomenia ja muita hedelmiä sekä viinirypäleitä, jotka ovat maan kansainvälisesti tunnetun brandyn perusta.

4.1.4 Neuvottelut assosiaatiosopimuksesta, johon sisältyy pitkälle menevä ja laaja-alainen vapaakauppa-alue (DCFTA), saatiin päätökseen heinäkuussa 2013. Koska Armenia liittyi tulliliittoon, mistä ilmoitettiin syyskuussa 2013, assosiaatiosopimusta, joka oli ristiriidassa tulliliiton jäsenyyden kanssa, ei kuitenkaan allekirjoitettu. Euroopan unioni jatkaa yhteistyötä Armenian kanssa kaikilla aloilla, jotka ovat sopusoinnussa tämän valinnan kanssa.

4.2 Azerbaidžan

4.2.1 Koska Azerbaidžanin talouden perustana on öljy ja kaasu tärkeimpänä taloudenalana, maatalous on keskeinen osa maan öljysektorin ulkopuolista taloutta. Lähes puolet maan väestöstä elää maaseudulla, ja sen toimeentulo riippuu maataloudesta.

⁽⁶⁾ Hankkeella pyritään edistämään ympäristönsuojelua itäisen kumppanuuden alueella ulottamalla yhteisen ympäristötietojärjestelmän periaatteet koskemaan tätä aluetta.

⁽⁷⁾ GREEN-hankkeen yleisenä tavoitteena on tukea kumppanimaita niiden pyrkimyksissä siirtyä vihreämpään talouteen murtamalla talouskasvun yhteys ympäristön tilan heikkenemiseen ja luonnonvarojen ehtymiseen.

⁽⁸⁾ Clima East -paketilla tuetaan ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja siihen sopeutumista itäisten naapurimaiden alueella, ja sen tavoitteena on asteittainen mukauttaminen EU:n säännöstöön ympäristön ja ilmastonmuutoksen aloilla.

4.2.2 Yhdistetty maanviljely ja kotieläintalous ovat yleisintä, ja viljelyjärjestelmät ovat samankaltaisia. Maatalouden tärkeimpiä viljelykasveja Azerbaidžanissa ovat kaupalliset viljelykasvit, viinirypäleet, puuvilla, tupakka, sitrushedelmät ja vihannekset. Kotieläintuotanto, maitotuotteet sekä viini ja väkevät alkoholijuomat ovat niin ikään merkittäviä maataloustuotannon aloja.

4.2.3 Vuonna 2010 EU ja Azerbaidžan aloittivat neuvottelut assosiaatiosopimuksesta (pitkälle menevää ja laaja-alaista vapaakauppa-aluetta lukuun ottamatta WTO:hon liittymistä koskevan, edelleen käsiteltävänä olevan hakemuksen johdosta). Vuonna 1997 Azerbaidžanin hallitus anoi WTO:n sihteeristöltä virallisesti WTO:n jäsenyyttä, ja keskustelut ovat edelleen käynnissä.

4.3 Valko-Venäjä

4.3.1 Valko-Venäjällä maatalousala työllistää noin kymmenesosan työvoimasta, ja alaa hallitsevat suuret kollektiiviset ja valtion maatilat. Suurin osa maan tiloista harjoittaa yhdistettyä kasvinviljelyä ja kotieläintuotantoa. Tärkeitä viljelykasveja ovat peruna, sokerijuurikas, ohra, vehnä, ruis ja maissi. Merkittävä osuus viljasta käytetään eläinten rehuksi. Kotieläintuotanto perustuu lähinnä karjan, siipikarjan ja sikojen kasvatukseen. Lähes kaksi viidesosaa Valko-Venäjän pinta-alasta on metsää, jota hyödynnetään puu- ja paperituotteiden valmistuksessa.

4.3.2 EU:n ja Valko-Venäjän kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen (josta neuvoteltiin vuonna 1995) ratifioiminen on ollut jäädytettyä vuodesta 1997 lähtien maan poliittisen tilanteen johdosta.

4.3.3 Valko-Venäjä haki WTO:n jäsenyyttä vuonna 1993. Liittymisprosessi on käynnissä.

4.4 Georgia

4.4.1 Georgiassa maataloudella on olennainen merkitys maan väestölle, sillä se tarjoaa tärkeän turvaverkon maaseutualueilla, missä lähes puolet Georgian asukkaista elää. Maaseudun maa-alat ovat kovin hajallaan – 95 prosenttia maataloustuottajista on pienviljelijöitä, joilla on yleensä noin 1,2 hehtaaria maata ja kaksi lehmää perhettä kohti. Tätä pilkkoutumista on entisestään vahvistanut 1990-luvulla toteutettu maan yksityistämisen prosessi, joka johti uuden, noin puoli miljoonaa ”viljelijää” käsittävän ja itsenäiseksi maataloustuottajiksi luokitellun ryhmän syntymiseen.

4.4.2 Maito ja liha ovat yleisesti ottaen eniten arvoa tuottavat maataloustuotteet. Karjankasvattajat antavat eläimille hyvin vähän korkealaatuista rehua ja ovat eläinten ruokinnassa riippuvaisia ilmaisesta tai erittäin edullisesta laiduntamisesta sekä talvisin heinästä. Tämä paitsi johtaa alhaiseen maidontuotantoon myös tekee kilpailukykyisestä lihantuotannosta äärimmäisen vaikeaa. Myös viinintuotanto on hyvin tärkeä maatalousalan osa-alue. Suurin osa viljelytoiminnasta on keskittynyt hedelmällisen jokilaakson tulvatasanteille, ja tärkeimmät tuotteet ovat sitrushedelmät, viinirypäleet ja pähkinät.

4.4.3 EU:n ja Georgian suhteita on ohjannut kumppanuus- ja yhteistyösopimus, joka on korvattu EU:n ja Georgian välisellä, pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen (DCFTA) käsittävällä assosiaatiosopimuksella, joka allekirjoitettiin 27. kesäkuuta 2014 ja jota on sovellettu väliaikaisena 1. syyskuuta 2014 lähtien. Maataloustuotteiden kaupan osalta vapaakauppa-aluetta koskevassa sopimuksessa on tehty merkittäviä myönnytyksiä. EU:n maataloustuotteiden tuonti Georgiaan on vapautettu kokonaan.

4.5 Moldova

4.5.1 Maatalous on erittäin tärkeä Moldovalle. Maatalousmaan osuus kokonaisuusmaasta on noin 75 prosenttia, ja suurinta osaa siitä käytetään lyhytaikaisten kasvien viljelyyn. Noin kymmenesosaa maa-alasta käytetään monivuotisten kasvien viljelyyn. Moldovan yhteiskunnan painopiste on maaseudulla: maatalousala työllistää 26,4 prosenttia työikäisestä väestöstä ja tuottaa 14,6 prosenttia maan bkt:stä.

4.5.2 Maareformin seurauksena maatalousmaan käytön rakenne on muuttunut. 1990-luvulla toteutetun yksityistämisen jälkeen merkittävä osuus maasta on edelleen jaettu pieniin yksittäisiin palstoihin. Yksityistämisen prosessi on johtanut siihen, että maaomistukset ovat keskimäärin 1,4 hehtaarin suuruisia aloja, jotka on jaettu edelleen erillisiin palstoihin maatyypin (viljelymaa, hedelmätarhat, viinitarhat) perusteella, ja että maanomistajia on noin miljoona. Koko maatalousmaasta 0,66 miljoonaa hehtaaria (26,2 prosenttia) on julkisessa omistuksessa ja 1,84 miljoonaa hehtaaria (73,8 prosenttia) yksityisessä omistuksessa ja/tai käytössä.

4.5.3 Kasvintuotannon osuus maataloustuotannon koko arvosta on yli kaksi kolmasosaa, ja vastaavasti kotieläintuotannon osuus on noin 30 prosenttia ja palvelujen osuus 2,4 prosenttia. Viinirypäleet ja maito ovat eniten arvoa tuottavat maataloustuotteet.

4.5.4 Vuodesta 1998 lähtien EU:n ja Moldovan suhteita on ohjannut kumppanuus- ja yhteistyösopimus, joka on nykyisin korvattu EU:n ja Moldovan välisellä assosiaatiosopimuksella, joka allekirjoitettiin 27. kesäkuuta 2014 ja joka käsittää 1. syyskuuta 2014 väliaikaisesti voimaan tulleen pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen (DCFTA).

4.6 Ukraina

4.6.1 Hedelmällinen maaperä ja suotuisa ilmasto ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että Ukrainan viljelykasvien tuotanto on erittäin kehittyntä. Sen viljan- ja perunantuotanto on tasoltaan korkeimpia Euroopassa, ja maa on yksi maailman suurimmista sokerijuurikkaan ja auringonkukkaöljyn tuottajista. Ukrainan kotieläintuotannon ala on jäänyt kasvituotannon varjoon, mutta sen kokonaistuotanto on silti huomattavasti suurempi kuin useimmissa muissa Euroopan maissa.

4.6.2 Uusi assosiaatiosopimus, joka käsittää pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen, neuvoteltiin vuosina 2007–2011 ja parafoitiin vuonna 2012. Assosiaatiosopimuksen poliittiset osat allekirjoitettiin viimein 21. maaliskuuta 2014, ja vastaavasti sopimuksen jäljellä olevat osat, DCFTA-sopimus mukaan luettuna, allekirjoitettiin 27. kesäkuuta 2014. Huhtikuun 23 päivästä 2014 lähtien EU on myöntänyt yksipuoliset kauppaetuudet Ukrainan tukemiseksi nykyisessä tilanteessa.

4.6.3 EU:n rahoittama hanke elintarviketurvallisuuden valvontajärjestelmän parantamiseksi Ukrainassa (Improvement of Food safety System in Ukraine, IFSSU) käynnistettiin vuoden 2014 heinäkuussa. Hankkeen päätavoitteina on parantaa ukrainalaisten elintarviketuotteiden terveydellistä laatua ja vahvistaa ukrainalaisten kuluttajien luottamusta kotimaiseen tuotantoon. EU myös avustaa Ukrainan valtiollista eläinlääkintä- ja kasvinsuojeluyksikköä parantamaan järjestelmää turvallisten elintarvikkeiden varmistamiseksi ”pellolta pöytään”. IFSSU-hanke, jonka talousarvio on lähes 3,8 miljoonaa euroa 33 kuukauden aikana, on osa painopistealuetta ”Elintarvikkeiden turvallisuus ja elintarviketurva”.

5. ENPARD-ohjelman rooli

5.1 ENPARD-ohjelma perustettiin Euroopan komission ja Euroopan ulkosuhdehallinnon maaliskuu- ja toukokuussa 2011 antamien kahden yhteisen tiedonannon pohjalta osana EU:n pyrkimyksiä edistää osallistavaa kasvua ja vakautta naapurialueillaan, kun otetaan huomioon maatalouden mahdollinen merkitys elintarviketurvan, kestäväpohjaisen tuotannon ja maaseudun työllisyyden kannalta.

5.2 EU tarjoaa kaikille kumppanimaille vuoropuhelun käynnistämistä ENPARD-ohjelmasta ja on valmis auttamaan ENPARD-politiikkojen ja niihin liittyvien uudistusten täytäntöönpanossa kaikkia niitä maita, jotka ovat sitoutuneet tekemään maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä ensisijaisen alan yhteistyössään EU:n kanssa. Tähän sisältyy avustaminen valmisteltaessa maatalouden ja maaseudun pitkän aikavälin kehitysstrategioita kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa ja luotaessa tarvittavia institutionaalisia valmiuksia valtakunnallisella ja paikallisella tasolla.

5.3 Ohjelma tuottaa jo tuloksia Georgiassa: laki maatalousosuuskunnista, maatalousalan 54 strategisen tiedotus- ja neuvontakeskuksen verkosto jne. Maaliskuun 11 päivänä 2014 Euroopan unioni myönsi neljä avustusta kokonaissummaltaan 15 miljoonaa euroa, pienviljelijöiden tukemiseksi ENPARD-aloitteen puitteissa Georgiassa. Hankkeissa, jotka suunnataan Georgian kaikkien alueiden hyväksi, tuetaan yli 160 osuuskunnan perustamista teknistä apua antamalla. Näiden osuuskuntien tavoitteena on mahdollistaa se, että pienviljelijät voivat järjestäytyä ja saavuttaa mittakaavaetuja, lisätä tehokkuuttaan ja parantaa yhteyksiään markkinoille. ENPARD-ohjelman kokonaisrahoitus Georgian osalta on 52 miljoonaa euroa viiden vuoden aikana (maaliskuu 2013 – maaliskuu 2018).

5.4 EU:n tuki Armenialle oli 157 miljoonaa euroa vuosina 2011–2013 (verrattuna 98,4 miljoonaan euroon vuosina 2007–2010). Joulukuussa 2013 EU hyväksyi uuden 41 miljoonan euron rahoituksen kansalaisyhteiskunnan, aluekehityksen ja maatalouden tukemiseksi Armeniassa Euroopan naapuruuspolitiikan puitteissa. Tästä kokonaissummasta 25 miljoonaa euroa on osoitettu ENPARD-aloitteen toteuttamiseksi Armeniassa. Tällä rahoituksella on tarkoitus erityisesti parantaa maatalouteen liittyvien elinten toimintaa, tukea maataloustuottajajärjestöjen kehittämistä, kehittää maataloustilastoja sekä parantaa Armenian kansalaisten mahdollisuuksia saada kohtuuhintaisia elintarvikkeita. Se liittyy myös maaseutualueiden elinolosuhteiden parantamiseen niin, että luodaan uusia työpaikkoja, kehitetään julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ja huolehditaan työntekijöiden koulutuksesta.

5.5 Moldovan osalta maaseutualueiden talouden elvyttämiseen tähtäävä ohjelma, joka on ollut käynnissä vuodesta 2010 lähtien, on osoittautunut hyödylliseksi välineeksi työpaikkojen luomiseksi Moldovan maaseudulla. Maatalous ja maaseudun kehittäminen on yksilöity painopisteloheksi Moldovan ja EU:n välisessä kehitysyhteistyössä vuosina 2014–2017, ja alan tukemiseen on käytettävissä 100–120 miljoonaa euroa. Tähän liittyen kesällä 2014 hyväksyttiin kattava 64 miljoonan euron ENPARD Moldova -ohjelma, jota ryhdyttiin toteuttamaan vuoden 2015 alusta lähtien. Budjettitukea ja teknistä apua antamalla ohjelmalla tuetaan hallituksen laatimaa pitkän aikavälin kattavaa strategiaa alan kehittämiseksi. Tämän rahoitustuen avulla lisätään maatalousalan kilpailukykyä ja syvennetään keskustelua uusien politiikkojen kehittämisestä.

6. ETSK:n rooli

6.1 ETSK, joka on tietoinen kansalaisyhteiskunnan keskeisestä roolista itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvissa maissa, on valmis ottamaan aktiivisen roolin ja jakamaan asiantuntemustaan entistä tehokkaamman maatalousalan luomiseksi. Erityisesti komitea voisi

- auttaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kartoituksessa maatalouden ja kestävän kehityksen alalla sekä parantaa tilannetta käymällä avointa ja osallistavaa vuoropuhelua laajan sidosryhmäjoukon kanssa,
- jakaa asiantuntemustaan, EU:hun liittyneiden uusien jäsenvaltioiden myötä kertynyt asiantuntemus mukaan luettuna, erityisten kriteerien ja prosessien määrittelystä aidosti edustavien maatalous- ja ympäristöalalla toimivien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden perustamiseksi ja niiden ottamiseksi mukaan päätöksentekoon itäisen kumppanuuden piiriin kuuluvissa maissa,
- jakaa parhaita käytänteitä esimerkiksi maatalouden, maaseudun kehittämisen verkostojen, kestävän kehityksen, yrittäjyyden ja yritysten yhteiskuntavastuun aloilla,
- osallistua aiempaa aktiivisemmin itäisen kumppanuuden foorumin 2 ”Taloudellinen yhdentymisen ja lähentyminen EU:n politiikkoihin” työskentelyyn erityisesti maatalouden ja maaseudun kehittämisen paneelissa ja myös ympäristö- ja ilmastonmuutospaneelissa ympäristömyötäisten teknologioiden, ekoinnovoinnin ja biologisen monimuotoisuuden edistämiseksi.

Bryssel 16. syyskuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

LIITE I⁽¹⁾

EU:n apu itäisen kumppanuuden maille (2014–2020)

Maa	Määrärahat 2014–2017 (milj. euroa)	Painopisteala	Alustava jakautuminen (%)
Armenia	140–170	yksityisen sektorin kehittäminen	35
		julkishallinnon uudistaminen	25
		oikeusalan uudistaminen	20
Azerbaidžan	77–94	aluekehitys ja maaseudun kehittäminen	40
		oikeusalan uudistaminen	20
		koulutus ja osaamisen kehittäminen	20
Valko-Venäjä	71–89	sosiaalinen osallisuus	30
		ympäristö	25
		paikallinen/alueellinen talouskehitys	25
Georgia	335–410	julkishallinnon uudistaminen	25
		maatalous ja maaseudun kehittäminen	30
		oikeusalan uudistaminen	25
Moldova	335–410	julkishallinnon uudistaminen	30
		maatalous ja maaseudun kehittäminen	30
		poliisiuudistus ja rajavalvonta	20
	Määrärahat 2014		
Ukraina	355 milj. euroa	erityistoimenpide: valtiorakenteiden kehittämistä koskeva sopimus	

⁽¹⁾ Tiedot ovat Euroopan ulkosuhdehallinnon internetsivulta: http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_en.htm.

LITE II

https://www.zm.gov.lv/public/ck/files/Joint_statement_16_04_2015.pdf

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sukupuoliperusteisen työväkivallan torjuntaa koskevan ILO:n yleissopimuksen laatiminen”

(oma-aloitteinen lausunto)

(2016/C 013/21)

Esittelijä: Béatrice OUIIN

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. helmikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

”Sukupuoliperusteisen työväkivallan torjuntaa koskevan ILO:n yleissopimuksen laatiminen”

(oma-aloitteinen lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 209 ääntä puolesta ja 2 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Kansainvälinen työjärjestö (ILO) on kolmikantarakenteensa ansiosta keskeisessä asemassa kansainvälisellä tasolla parantaakseen työntekijöiden asemaa ja yritysten toimintaa. Euroopan unioni ei ole Kansainvälisen työjärjestön jäsen, mutta EU:n jäsenvaltiot sekä eurooppalaiset työntekijä- ja työnantajajärjestöt kuuluvat ILO:hon. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) toivoo, että EU:n jäsenvaltiot ja eurooppalaiset järjestöt edistävät maailmanlaajuisesti toiminnassaan EU:n arvoja ja säännöstöä ottaen huomioon globaalit tilanteet.

1.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että

- seksuaalinen ja sukupuoliperusteinen työväkivalta estää ihmisarvoisen työn (jossa kunnioitetaan ihmisarvoa ja varmistetaan työntekijöiden turvallisuus, vastuuvälvollisyys ja itsemääräämisoikeus)
- sukupuoliperusteinen työväkivalta on vakava ihmisoikeusloukkaus ja loukkaa ihmisarvoa sekä henkilöiden ruumiillista ja henkistä koskemattomuutta
- sukupuoliperusteinen työväkivalta vahingoittaa taloutta ja yhteiskunnan kehitystä, heikentää työsuhteiden perustaa ja vähentää tuottavuutta
- sukupuoliperusteinen työväkivalta tuo esille naisten ja miesten eriarvoiset valtasuhteet ja edistää eriarvoisuutta työelämässä
- sukupuoliperusteisen työväkivallan torjuminen edellyttää kansalaisyhteiskunnan, etenkin työmarkkinaosapuolten osallistumista, mutta myös terveydenhuollon ammattilaisten, poliisin ja oikeusviranomaisten osallistumista uhrien vastaanottamiseen sekä tiedotusvälineiden ja opettajien osallistumista ennaltaehkäisevään toimintaan
- on yhteiskunnan edun mukaista torjua sukupuoliperusteista väkivaltaa siellä, missä sitä esiintyy, ja kieltää väkivaltaa työpaikoilla.

1.3 ILO:n hallintoneuvosto päättää marraskuussa 2015, ottaako se kansainvälisen työkonferenssin (ILO:n päättävä elin) esityslistalle sukupuoliperusteista työväkivaltaa koskevan kansainvälisen normin laatimisen. ETSK tukee tätä ehdotusta ja kehottaa EU:n jäsenvaltioita ja eurooppalaisia työmarkkinaosapuolia tekemään samoin.

1.4 ETSK toivoo, että unionin jäsenvaltiot, jotka ovat jo Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/73/EY⁽¹⁾ nojalla ottaneet käyttöön välineitä, joilla torjutaan miesten ja naisten välistä eriarvoisuutta ja seksuaalista häirintää työpaikalla, esiintyvät yhtenäisesti ILO:ssa.

1.5 Eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet allekirjoittivat vuonna 2007 häirintää ja väkivaltaa työpaikalla koskevan puitesopimuksen⁽²⁾, jonka kautta ne voivat yhdessä osallistua tätä kansainvälistä työnormia koskevaan keskusteluun.

2. Johdanto: sukupuoliperusteisen työväkivallan ongelma

2.1 Globalisaation aikakautena on tarpeen määritellä sukupuoliperusteisen väkivallan torjumista ja ehkäisemistä varten kansainväliset normit, jotka palvelevat työntekijöiden, yritysten ja valtioiden etuja. Sukupuoliperusteinen väkivalta uhkaa fyysistä ja henkistä terveyttä, loukkaa henkilöiden oikeuksia ja ihmisarvoa, heikentää väkivallan uhrien tuottavuutta ja aiheuttaa kustannuksia valtiolle ja yhteiskunnalle. Kaikkien on osallistuttava väkivallan torjumiseen ja ehkäisemiseen. Sukupuoleen perustuva väkivalta on yksi keskeisistä kehityksen hidastajista.

2.2 Asian käsittely ILO:ssa

2.2.1 Sukupuoliperusteinen väkivalta ja seksuaalinen väkivalta kuvaavat ja samalla myös vahvistavat naisten ja miesten välistä eriarvoisuutta, ja niillä on kielteinen vaikutus työpaikalla. Väkivallan torjunta sisältyy useisiin Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksiin:

- vuonna 1930 tehty pakollista työtä koskeva yleissopimus nro 29
- vuonna 1949 tehty muuttavia työntekijöitä koskeva yleissopimus nro 97 (muutettu)
- vuonna 1951 tehty samanarvoisesta työstä maksettavaa samaa palkkaa koskeva yleissopimus nro 100
- vuonna 1958 tehty työmarkkinoilla ja ammatinharjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää koskeva yleissopimus nro 111
- vuonna 2011 tehty kotitaloustyöntekijöitä koskeva yleissopimus nro 189.

Hiviä ja aidsia työelämässä koskevassa vuonna 2010 annetussa suosituksessa nro 200 todetaan, että työpaikalla esiintyvän väkivallan ja häirinnän ehkäisemiseksi ja lopettamiseksi on toteutettava toimenpiteitä. Tuoremmassa suosituksessa nro 204, joka koskee siirtymistä epävirallisesta taloudesta viralliseen talouteen (kansainvälisen työkonferenssin 12. kesäkuuta 2015 Genevessä 104. istunnossa hyväksymä suositus), jäsenvaltioita vaaditaan varmistamaan, että kansallisiin kehitysstrategioihin ja -suunnitelmiin sisältyy integroitujen toimintalinjojen kehys. ”Tässä integroitujen toimintalinjojen kehyksessä [– –] tulisi edistää yhdenarvoisuutta ja kaikenlaisen syrjinnän ja väkivallan poistamista eli näin ollen myös sukupuoliperusteisen väkivallan poistamista työpaikalla⁽³⁾.”

Yhdessäkään voimassa olevassa normissa ei kuitenkaan käsitellä nimenomaisesti sukupuoleen perustuvaa työväkivaltaa.

2.2.2 ILO:n asiantuntijakomitea on pyrkinyt täyttämään tämän aukon: ”Seksuaalinen häirintä heikentää tasa-arvoa työpaikalla asettamalla kyseenalaiseksi työntekijöiden koskemattomuuden, ihmisarvon ja hyvinvoinnin. Seksuaalinen häirintä vahingoittaa yritystä, sillä se heikentää työsuhteiden perustaa ja vähentää tuottavuutta. Komitea on aikaisemmin ilmaissut näkökannan, jonka mukaan seksuaalinen häirintä on sukupuoleen perustuvan syrjinnän muoto, jota pitäisi käsitellä yleissopimuksesta nro 111 johtuvien velvoitteiden puitteissa. Koska yleissopimuksessa määrätään sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta sekä yhtäläisiä mahdollisuuksia ja yhdenvertaista kohtelua edistävän politiikan hyväksymisestä, olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin seksuaalisen häirinnän poistamiseksi⁽⁴⁾.”

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/73/EY miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa (EYVL L 269, 5.10.2002, s. 15).

⁽²⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽³⁾ http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_377776/lang-en/index.htm

⁽⁴⁾ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), kansainvälisen työkonferenssin 91. istunto, 2003, s. 497–498.

2.2.3 Vuonna 2008 komitea totesi seuraavaa: ”Yksi yleissopimuksen täytäntöönpanon puutteista koskee seksuaalista häirintää, joka on vakavan sukupuoleen perustuvan syrjinnän muoto ja loukkaa työntekijöiden oikeuksia. Sen vuoksi komitea muistuttaa vuonna 2002 tekemästään yleisestä huomiosta, jossa se korosti, että on tärkeää hyväksyä tehokkaita toimenpiteitä, joilla ehkäistään ja kielletään työpaikalla esiintyvän seksuaalisen häirinnän kaksi muotoa eli kiristyksenä ilmenevä häirintä (quid pro quo) ja vihamieliseen työilmapiiriin johtava häirintä (5).”

2.2.4 Eräiden maiden (Alankomaat, Intia, Italia, Kanada, Kuuba, Meksiko, Ranska, Saksa, Sri Lanka, Uruguay ja Yhdysvallat) hallitukset ilmaisivat ILO:n hallintoneuvoston 320. ja 323. istunnossa (13.–27. maaliskuuta 2014 ja 12.–27. maaliskuuta 2015) kannattavansa naisiin ja miehiin kohdistuvaa työväkivaltaa koskevan kansainvälisen normin laatimista. Tavoitteena on antaa hallituksille, ammattijärjestöille ja työnantajille välineitä sukupuoliperusteisen väkivallan ja seksuaalisen häirinnän torjuntaan ja ilmaista vahvasti, että tällainen väkivalta loukkaa työntekijöiden oikeuksia. Ehdotus sai tukea myös ILO:n työntekijöiden ryhmältä ja Ammattiyhdistysliikkeen maailmanjärjestöltä.

2.3 Euroopassa:

2.3.1 Eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet puolestaan allekirjoittivat vuonna 2007 häirintää ja väkivaltaa työpaikalla koskevan puitesopimuksen (6), jonka kautta ne voivat edistää vastaavaa sääntelyä kansainvälisellä tasolla.

2.3.2 Miesten ja naisten välistä tasa-arvoa ja perheväkivaltaa käsittelevissä lausunnoissaan (7) ETSK on useaan otteeseen pannut merkille sukupuoliperusteisen ja seksuaalisen väkivallan, jonka uhreiksi liian monet naiset joutuvat kaikkialla maailmassa. Lisäksi ongelma kasvaa: talouskriisi, rakennesopeutusohjelmat ja säästötoimenpiteet ovat osaltaan lisänneet työväkivaltaa.

2.3.3 ETSK toivoo, että unionin jäsenvaltiot, jotka ovat jo direktiivin 2002/73/EY (8) nojalla ottaneet käyttöön välineitä, joilla torjutaan seksuaalista häirintää työpaikalla, esiintyvät yhtenäisesti ILO:ssa ja tukevat sukupuoliperusteisen työväkivallan torjuntaa koskevan kansainvälisen normin laatimista.

2.4 Tilannekatsaus

2.4.1 Sukupuoliperusteinen työväkivalta on vakava ihmisoikeusloukkaus ja loukkaa ihmisarvoa sekä ruumiillista ja henkistä koskemattomuutta. Eri puolilla maailmaa 35 prosenttia naisista joutuu välittömän väkivallan uhriksi työpaikallaan, ja 40–50 prosenttia naisista on ei-toivotun seksuaalisen lähentelyn, fyysisen koskettelun tai muun seksuaalisen häirinnän kohteena. EU:ssa 45 prosenttia naisista ilmoittaa joutuneensa joskus sukupuoliperusteisen väkivallan uhriksi. Heistä 40–45 prosenttia on ilmoituksensa mukaan kärsinyt seksuaalisesta häirinnästä työpaikalla. Arvioiden mukaan seitsemän naista kuolee päivittäin sukupuoliperusteisen väkivallan seurauksena Euroopassa (9).

2.4.2 Tällainen väkivalta tuo esille naisten ja miesten eriarvoiset valtasuhteet ja edistää eriarvoisuutta. Väkivallalla ilmaistaan halua hallita, ja vaikka se on erityisen yleistä yhteiskunnissa, joissa ei kunnioiteta ihmisoikeuksia, sitä esiintyy edelleen myös demokraattisissa yhteiskunnissa. Sitä ei saa sekoittaa viettelyyn, joka edellyttää molemminpuolista kunnioitusta. Seksuaalinen ja sukupuoliperusteinen väkivalta ei ole yksityisasiasia, vaan sen torjunta on osa yleistä järjestystä ja kollektiivista turvallisuutta.

2.4.3 Seksistiset vitsit, herjaukset, nöyryyttävä pilkka, asiattomat eleet, työtiloissa ja internetissä (joka on monien työntekijöiden työväline) esitetyt pornografiset kuvat, kiusaaminen, seksuaalinen häirintä, raiskaukset ja muu seksuaalinen väkivalta, parisuhdeväkivalta – jokainen nainen on todennäköisesti joutunut kohtaamaan ainakin jonkin näistä sukupuoliperusteisen syrjinnän muodoista (10).

(5) Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), kansainvälisen työkonferenssin 98. istunto, 2009, s. 35.

(6) <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

(7) Lausunto aiheesta ”Naisiin kohdistuvan perheväkivallan kitkeminen” (EUVL C 351, 15.11.2012, s. 21).

(8) Ks. alaviite 1.

(9) Barometri 2011, National Action Plans on Violence against Women in the EU, European Women’s Lobby, elokuu 2011 (<http://www.womenlobby.org/spip.php?article2481&lang=en>).

(10) Ranskassa huhtikuussa 2015 annetussa naisten ja miesten tasa-arvoa käsittelevän korkean neuvoston äskettäisessä raportissa vahvistetaan, että KAIKKI naiset ovat joutuneet ei-toivottujen seksuaalisten lähentymisyritysten kohteeksi kadulla ja julkisissa liikennevälineissä. Suurin osa uhreista on alaikäisiä.
http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hcefh_avis_harcelement_transports-20150410.pdf

2.4.4 Sukupuoliperusteisen väkivallan vaikutukset voivat heijastua työpaikkaan riippumatta siitä, missä sitä esiintyy. Eräs eurooppalainen tutkimus osoittaa perheväkivallan seuraukset työhön ja uhrien työkykyyn⁽¹¹⁾, ja kansainväliset tutkimukset vahvistavat tämän⁽¹²⁾. Neljän kansallisen kyselyn (Australia, Kanada, Uusi-Seelanti ja Yhdistynyt kuningaskunta) tulokset osoittavat, että perheväkivalta vaikuttaa työntekijöiden osallistumiseen, tuottavuuteen ja turvallisuuteen. Parisuhdeväkivallan uhrina olevan naisen puoliso tai kumppani voi ahdistella naista työpaikalla, mikä aiheuttaa turvallisuusongelmia naiselle itselleen ja hänen työtovereilleen. Hän voi olla poissa työstä useita päiviä loukkaantumisen vuoksi tai jos hän on töissä, hänen työtehonsa voi heiketä. Australian julkisella sektorilla perheväkivallan uhreilla on oikeus vapaaseen. Yksityisellä sektorilla tämä vapaa on lähes kahta miljoonaa työntekijää koskevien työehtosopimusten mukaisesti 20 päivää.

2.4.5 Jos työtoverit, esimiehet tai asiakkaat harjoittavat väkivaltaa työpaikalla, naispuoliset työntekijät tuntevat olonsa turvattomaksi. He saattavat tarvita lomaa toipuakseen ruumiillisista tai henkisistä vammoistaan, hakeakseen lääkärin apua tai osallistua siviili- tai rikosoikeudellisiin oikeudenkäynteihin. Sukupuoliperusteinen väkivalta on siten yhtäläillä haitallista työnantajille (tuottavuuden menetys, poissaolot, oikeudenkäynnit, huono julkisuus).

2.4.6 Tällaista väkivaltaa voi tapahtua työmatkalla. Kadulla ja julkisissa liikennevälineissä naisia usein häiritään, ahdistellaan, pahoinpidellään ja joskus jopa murhataan. Tällaisella erityisesti nuoriin kohdistuvalla häirinnällä on pysyviä seurauksia: turvattomaksi itsensä tuntevat uhrin tuntevat itsensä myös haavoittuviksi, mikä voi saada aikaan alemmuudentunnetta. Häirintä saattaa joidenkin mielestä alkaa tuntua lopulta normaalilta.

2.4.7 Koska työssäkäyvien naisten määrä kasvaa ja koska naisia työskentelee miehiä enemmän epävirallisissa työssä, epävarmoista työsuhteista ja kotitaloustyössä, myös väkivallan uhriksi joutuvien naisten määrä kasvaa. Yksinhuoltajanaiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Näitä olosuhteita voidaan käyttää työpaikalla kiristämiseen.

2.4.8 Suurimmassa riskiryhmässä ovat työssä käyvät lapset ja nuoret – tytöt ja pojat – pakkotyön uhrin, taloudelliset siirtolaiset, kotitaloustyöntekijät, terveydenhuoltohenkilöstö ja seksiteollisuudessa työskentelevät henkilöt. Yksin ja asiakaspalvelussa työskenteleminen lisää riskiä.

2.4.9 Työympäristöön liittyvät riskitekijät riippuvat naisten asemasta organisaatiossa ja siitä, onko työkuultuuri naisia kunnioittavaa. Naisten suurempi osuus päätöksentekotehtävissä olisi hyvä tapa ehkäistä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

2.4.10 Sukupuoliperusteisella väkivallalla on kielteisiä vaikutuksia työvoiman tuottavuuteen. Sukupuolten erottelu korostaa eroja siinä, miten naiset ja miehet altistuvat työpaikalla esiintyvän erilaisen väkivallan riskille. Toiset naiset ovat alttiimpia kuin toiset: erittäin miesvaltaisessa ympäristössä vähemmistönä olevat tai erilaisissa vaikeuksissa olevien henkilöiden kanssa työskentelevät (esim. sosiaalityöntekijät, vankeinhoitohenkilöstö, julkisen sektorin palveluneuvojat ja ensiapuhenkilöstö).

2.4.11 Väkivallan riskille altistutaan myös enemmän ympäristöissä, joissa työmarkkinasuhteita ei ole tai joissa ongelmaa ei voida ratkaista, koska ei ole keskitettyjä neuvotteluja. Ammattiliitot voivat auttaa uhreja kertomalla, kenen puoleen on käännettävä, jos heidän oikeuksiaan loukataan. Ratkaisuja on muitakin: Belgian lainsäädännössä esimerkiksi säädetään sellaisen henkilön nimittämisestä, jolla on sekä johdon että työntekijöiden luottamus ja joka on käytettävissä neuvontaa ja apua varten.

2.5 Väkivallan määrittäminen ja ehkäiseminen

2.5.1 Väkivallan eri muotojen torjuminen edellyttää niiden erityispiirteiden huomioon ottamista, jotta niitä voidaan ehkäistä. Mekanismin ymmärtäminen ja vaikutusten paljastaminen on välttämätöntä väkivallan torjumiseksi ja naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseksi. Sukupuolten epätasa-arvoon liittyvä johdon koulutus on hyvä keino ennaltaehkäisyyn.

⁽¹¹⁾ Domestic violence: the intruder in the workplace and vocational integration, COFACE 2011
http://www.coface-eu.org/en/upload/08_EUProjects/Domestic%20violence-etude-coface-daphne-en.pdf

⁽¹²⁾ https://www.arts.unsw.edu.au/media/FASSFile/National_Domestic_Violence_and_the_Workplace_Survey_2011_Full_Report.pdf
<https://www.arts.unsw.edu.au/research/gendered-violence-research-network/gendered-violence-work/>

2.5.2 On laadittava sitova oikeudellinen kehys, jossa on selkeät määritelmät soveltamisalasta ja rangaistavista teoista ja jossa täsmennetään, että uhrin ovat alaisuussuhteessa.

2.5.3 Sukupuoliperusteista työväkivaltaa on monta eri tyyppiä, muun muassa seuraavat riippumatta siitä, tapahtuvatko ne työpaikalla vai työmatkalla:

- fyysinen väkivalta
- seksuaalinen väkivalta, muun muassa raiskaus ja seksuaaliset hyökkäykset
- loukkaukset, asiattomuudet, kunnioituksen puute, halveksunnan osoitukset
- pelottelu
- henkinen väkivalta
- sukupuolinen häirintä
- väkivallalla uhkailu
- aggressiivinen tungettelu.

2.5.4 Tällaiselle väkivallalle on ominaista, että sen kohteena olevalle henkilölle tehdään ilman tämän suostumusta ehdotuksia tai käyttäydään häntä kohtaan sukupuolen tai sukupuolisen suuntautumisen perusteella siten, että tavoitteena tai tuloksena on kiusallinen, nöyryyttävä, alentava tai uhkaava tilanne. Pienet jokapäiväiset häirintätapaukset, jotka yksinään vaikuttavat vaarattomilta, saavat uhrin tuntemaan olonsa turvattomaksi. Väkivalta, aggressiivisuus ja nöyryyttäminen saavat aikaan epäterveen työilmapiirin.

2.5.5 EU:n työmarkkinaosapuolten puitesopimuksessa todetaan, että ”työpaikalla voi esiintyä erimuotoista häirintää ja väkivaltaa, joka voi

- olla fyysistä, psyykkistä ja/tai seksuaalista,
- olla yksittäinen tapaus tai järjestelmällistä käyttäytymistä,
- esiintyä työtovereiden välillä, esimiesten ja alaisten välillä tai kolmansien osapuolten, kuten asiakkaiden, potilaiden, oppilaiden jne. taholta,
- vaihdella vähäisestä loukkaavasta käytöksestä vakavampiin tekoihin, mukaan luettuna rikokset, jotka edellyttävät viranomaisten puuttumista tilanteeseen.”

Sopimuksen määräyksissä korostetaan luottamuksellisuutta:

- ”Kaikkien osapuolten etuna on noudattaa tarvittavaa hienotunteisuutta jokaisen ihmisarvon ja yksityisyyden suojaamiseksi.
- Ulkopuolisille ei saisi paljastaa mitään tietoja tapauksesta.”

Sopimuksessa määrätään myös valitusten käsittelymenettelystä ja ehkäisytoimenpiteistä, joiden pohjalta voitaisiin käydä keskustelua ILO:ssa.

2.5.6 Monet työntekijät käyttävät työssään internetiä. Sukupuoliperusteista väkivaltaa voidaan harjoittaa siellä alentavien kuvien ja sosiaaliseen mediaan lähetettyjen viestin avulla. Verkossa olevissa suhteissa voi tosielämän suhteiden tapaan esiintyä pelottelua, vihamielisyyttä ja nöyryytystä. Uudessa normissa ei pitäisi jättää huomiotta, että internet on osa työsuhteita ja että myös siellä on torjuttava sukupuoliperusteista väkivaltaa.

3. Miksi sukupuoliperusteisen työväkivallan torjuntaa koskeva ILO:n normi on tarpeen?

3.1 Työpaikat ovat ainutlaatuisia paikkoja väkivallan torjumiseen. Kansainvälinen työtä koskeva normi voisi antaa suuntaviivoja asianmukaiselle henkilöstöpolitiikalle sukupuoliperusteisen väkivallan torjumiseksi yrityksissä ja sen avulla voitaisiin ohjalla työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja työehtosopimuksia.

3.2 Nykyisessä kansainvälisessä kehityksessä tai kansallisissa laeissa ei taata riittävä suojaa sukupuoliperusteiselta työväkivallalta. Useimmissa maissa sukupuoliperusteisen väkivallan torjuntavälineet painottuvat pääasiassa tekijöiden kriminalisointiin yleensä niin, että seksuaalinen hyväksikäyttö on sisällytetty rikoslakiin. Nämä toimenpiteet ovat tietenkin olennaisen tärkeitä, mutta ne eivät kuitenkaan aina sovellu työpaikalla vallitseviin suhteisiin. ILO:n asiantuntijakomitea on todennut, että ”seksuaalisen häirinnän käsittely soveltuu huonosti rikosoikeudelliseen menettelyyn, sillä vaikka tässä menettelyssä voidaan käsitellä vakavimpia tapauksia, siinä ei pystytä käsittelemään asianmukaisesti kaikkia niitä käyttäytymisen muotoja, jotka on katsottava seksuaaliseksi häirinnäksi työelämässä, jolloin todistustaakka on painavampi ja oikeussuojakeinojen saatavuus rajatumpaa”⁽¹³⁾. Seksuaalista häirintää voidaan ehkäistä saamalla työnantajat ja työntekijät vakuuttuneiksi siitä, että seksististä käyttäytymistä ei suvaita työpaikalla. Eurooppalaisessa puitesopimuksessa määrätään, että ”yrityksillä on oltava selvä sitoumus, jonka mukaan häirintää ja väkivaltaa ei suvaita”.

4. Miksi kansalaisyhteiskunnan pitäisi tukea ILO:n normia sukupuoliperusteisesta väkivallasta?

4.1 Sukupuoliperusteinen väkivalta on työturvallisuus- ja työterveyskysymys, sillä se aiheuttaa masennusta, ahdistusta ja työtapaturmia. Työn organisointia on tutkittava ja siinä on otettava huomioon sukupuolten väliset sosiaaliset suhteet, ja riskejä on selvitettävä sukupuolen mukaan tehdyillä kyselyillä.

4.2 Työmarkkinaosapuolilla on hyvät valmiudet kuunnella uhreja ja laatia valituksia heidän kanssaan. Yritysten sosiaali- tai henkilöstöyksiköt, ammattijärjestöt, työterveyslääkärit ja neuvonantajat ovat tärkeimpiä toimijoita uhrien suojelemisessa. Uhrien kuunteluun ja asiakirjojen täyttämiseen neuvomiseen erikoistuneen luottamushenkilön nimittäminen on työmarkkinaosapuolten eurooppalaisessa puitesopimuksessa suositeltu ratkaisu. Naisjärjestöt, ihmisoikeusjärjestöt, maahanmuuttajien tukijärjestöt ynnä muut vastaavat ovat myös korvaamattomia uhrien auttamisessa ja työmarkkinaosapuolten toiminnan täydentämisessä. Työmarkkinaosapuolten on itse näytettävä esimerkkiä ja estettävä seksistinen ja nöyryyttävä käytös omissa riveissään.

4.3 Sukupuoliperusteista väkivaltaa koskeva ILO:n normi hyödyttäisi yhteiskuntaa, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua, työympäristöä ja työelämän suhteita

- takaamalla työmarkkinaosapuolten yhteistoiminnan tapausten käsittelyä varten tarvittavien sääntöjen laatimiseksi ja kehityksen luomiseksi
- mahdollistamalla yhteisen määritelmän laatimisen sukupuoliperusteisesta työväkivallasta
- täsmentämällä työnantajille ja ammattijärjestöille niiden vastuut sukupuoliperusteisen työväkivallan ehkäisemisessä, torjumisessa ja poistamisessa
- auttamalla työnantajia laatimaan henkilöstöpolitiikkaa, joka sisältää toimia, erityisesti koulutusta, sukupuoliperusteisen väkivallan ehkäisemiseksi ja sen seurauksista selviytymiseksi, mukaan lukien perheväkivallan seuraukset työpaikalla
- auttamalla työnantajia laatimaan menettelyjä valitusten ja kantelujen tekemistä varten
- antamalla työnantajille ohjeita uhrien kuunteluun ja sukupuoliperusteista työväkivaltaa koskevien valitusten tutkimiseen ja käsittelyyn
- määrittämällä aiempaa paremmin työnantajien (välillisen ja välittömän) vastuun sukupuoliperusteisen työväkivallan tapauksessa
- luomalla työpaikkakulttuurin, jossa sukupuoliperusteista väkivaltaa ei suvaita
- parantamalla työturvallisuutta ja vähentämällä sukupuoliperusteiseen väkivaltaan liittyviä työnantajien taloudellisia menetyksiä (poissaolot, tuottavuuden menetys, oikeudenkäynnit, kielteinen julkisuus jne.).

5. Miksi hallitusten pitäisi tukea ILO:n normia sukupuoliperusteisesta väkivallasta?

5.1 Suunniteltu normi auttaisi

- saavuttamaan ihmisarvoista työtä koskevat tavoitteet

⁽¹³⁾ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 1A), kansainvälisen työkonferenssin 98. istunto, 2009, s. 32.

- vähentämään henkilöiden alttiutta joutua sukupuoliperusteisen väkivallan uhriksi ja vahvistamaan heidän taloudellista riippumattomuuttaan ja työnsä tuottavuutta
- saamaan aikaan säästöjä: perhe- ja työväkivalta maksavat miljoonia terveydenhoitona, oikeudenkäynteinä, palkan menetyksinä ja sairauslomakorvauksina
- parantamaan työterveyttä ja työturvallisuutta sekä työelämän suhteita
- yhdenmukaistamaan oikeudellisia kehyksiä, joilla pyritään poistamaan sukupuoliperusteinen väkivalta ja edistämään ihmisoikeuksia
- vähentämään sukupuoliperusteisesta väkivallasta aiheutuvia kustannuksia.

6. ILO:n normin sisältöä koskevia ehdotuksia

- sukupuoliperusteisen työväkivallan laaja määritelmä, joka sisältää työväkivallan eri muodot
- sellaisen ”työpaikan” määritelmän hyväksyminen, joka sisältää työmatkan
- määräyksiä, joilla pyritään ehkäisemään sukupuoliperusteista työväkivaltaa, ja toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on suojella ja tukea sukupuoliperusteisen väkivallan uhreja
- kuvaus ryhmistä, joita sukupuoliperusteinen väkivalta koskee eniten: homoseksuaalit ja transsukupuoliset, siirtolaiset, hiv-positiiviset ja aidsiin sairastuneet työntekijät, vammaiset työntekijät, pakkotyön ja lapsityön uhrin
- työt ja sosiaaliturvaa koskevien oikeuksien takaaminen valituksen tekijöille, muun muassa oikeus vähentää työaikaa tai järjestää se uudelleen
- laatimisohteet yritysten ja organisaatioiden sisäisille säännöille tai käytännösäännöille, joissa täsmennetään, että asiaton tai nöyryyttävä käytös naisia ja muita heikossa asemassa olevia ryhmiä kohtaan johtaa ammatillisiin seuraamuksiin
- laatimisohteet kohdennetuille kyselyille, joista voidaan saada yhdenmukaistettuja tilastoja
- ohjeet koulutusten järjestämiseen, jotta voidaan lisätä ymmärrystä valtamekanismeista ja miesten ja naisten erottelusta työssä ja kehittää väkivallatonta kulttuuria
- työterveyslääkärin kannustaminen tutkimaan kaikki sukupuoliperusteista väkivaltaa koskevat tapaukset, koska ne ovat riski työntekijöiden fyysiselle ja psyykkiselle terveydelle
- yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetun direktiivin 2000/78/EY⁽¹⁴⁾ säännösten huomioon ottaminen
- erityisen huomion kiinnittäminen tiedotusvälineiden asemaan valistamisessa, tiedottamisessa ja kouluttamisessa – väkivallan kierteen murtamisen välttämättömässä kolminaisuudessa
- internetin ja uusien tekniikoiden käyttöön liittyvien uusien riskien ottaminen huomioon.

Bryssel 16. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽¹⁴⁾ Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Delegoidut säädökset”**(lisälausunto)**

(2016/C 013/22)

Esittelijä: Jorge PEGADO LIZ

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. helmikuuta 2015 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lisälausunnon aiheesta

”Delegoidut säädökset”

(lisälausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 140 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK sai tietoonsa säädösvallan siirtämismenettelyä käsittelevän oma-aloitteisen lisälausuntonsa laatimistyön puolesta välissä, että komissio oli julkaissut ehdotuksen uudeksi, velvoittavaksi toimielinten väliseksi sopimukseksi EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 295 artiklan nojalla. Ehdotus on osa parempaa lainsäädäntöä koskevaa yleistä pakettia, ja delegoituja säädöksiä käsitellään sen kahdessa erillisessä liitteessä.

1.2 ETSK on tyytyväinen komission ehdotukseen, joka on komitean toivoma askel oikeaan suuntaan.

1.3 ETSK katsoo, että suurin osa ehdotuksen suuntaviivoista on myönteisiä.

1.4 ETSK on erityisen tyytyväinen komission pyrkimykseen saavuttaa tasapaino perusarvojen – oikeussääntöjen noudattaminen, demokraattinen osallistuminen, avoimuus, kansalaisläheisyys ja oikeus saada laajasti tietoa lainsäädäntömenettelyistä – ja lainsäädännön yksinkertaistamisen välillä – joustavampi, kyseessä oleviin intresseihin paremmin mukautettu säännöstö, jonka ajantasaistamista ja tarkistamista on yksinkertaistettu.

1.5 ETSK on tyytyväinen etenkin siihen, että ”komissio sitoutuu kokoamaan ennen delegoidun säädöksen hyväksymistä kaiken tarvittavan asiantuntemuksen muun muassa kuulemalla jäsenvaltioiden asiantuntijoita ja järjestämällä julkisia kuulemisia” ja että komissio ehdottaa samaa kuulemismenettelyä täytäntöönpanosäädösten hyväksymistä varten. ETSK pelkää kuitenkin, että kaikki nämä kuulemiset pitkittävät liiaksi ja turhaan säädösten laatimista.

1.6 ETSK ei ole sen sijaan täysin tapauskohtaisen lähestymistavan kannalla eriteltäessä aiheita, joista tulee antaa delegoitu säädös tai täytäntöönpanosäädös, sillä käytetyt kriteerit eivät ole yksiselitteisiä ja ne jättävät liian suuren tulkinnanvaran.

1.7 ETSK kritisoi komission ehdotusta seuraavilta osin:

- a) Jäsenvaltioiden asiantuntijoista ja heidän teknisestä osaamisestaan ei ole saatavilla ennakoitua tietoa.
- b) Asiantuntijoiden, sidosryhmien, Euroopan parlamentin ja neuvoston kuulemiselle ei ole asetettu asianmukaista määräaikaakaan kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta.
- c) Kuuleminen samoin kuin kokousaikataulun toimittaminen Euroopan parlamentin asiantuntijoille ja sidosryhmille on vapaaehtoista.
- d) Tiedot delegoitujen säädösten hyväksymisestä ovat hataria ja epäjohdonmukaisia. Tietoja tulisi saada järjestelmällisesti ja automaattisesti reaaliajassa ajantasaistettavan verkkosivuston kautta.

e) Delegoinnin kesto on periaatteessa määräämätön. ETSK:n mielestä periaatteena tulee olla rajattu kesto, joka voidaan mahdollisesti uusia yhtä pitkäksi ajaksi, lukuun ottamatta poikkeuksellisia, asianmukaisesti perusteltuja tapauksia.

1.8 ETSK toivoisi, että suuntaviivoissa määrättäisiin erikseen, että säädösvallan siirtäminen ovat kaikilta seuraavilta osin rajattuja:

- a) asetetut tavoitteet
- b) tarkka sisältö
- c) selkeä soveltamisala
- d) tarkka, määritelty kesto.

1.9 ETSK katsoo, että siltä pitäisi pyytää lausuntoa samaan tapaan kuin tavallisen lainsäätämismenettelyn yhteydessä myös vaikutustutkimuksista ja delegoitujen säädösten tarkistamisesta.

1.10 Lopuksi ETSK toteaa, että EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklan muotoilussa on parantamisen varaa ja että muotoilua tulisi parantaa, mikäli perussopimuksia tarkistetaan. Artiklojen soveltamista tulisi myös täsmentää, jotta vältettäisiin tilanne, jossa päätökset oikeudellisen välineen valinnasta ovat ennemminkin poliittisia kuin teknisiä.

2. Miksi ETSK laatii oma-aloitteisen lisälausunnon delegoiduista säädöksistä?

2.1 Vuonna 2012 ETSK hyväksyi tiedonannon⁽¹⁾ laatimisen säädösvallan siirtämismenettelystä. Tavoitteena oli tarkastella menettelyn soveltamista ja tehdä päätelmiä sen valvontajärjestelmän toiminnasta. Valvontajärjestelmän tarkoituksena on torjua harkintavallan väärinkäyttö tai oikaista väärinkäytökset, jotka saattaisivat vaikuttaa Euroopan unionin kaltaisen oikeusyhteisön demokraattisiin sääntöihin.

2.2 Kyseisen tiedonannon antamisen jälkeen ja saatuaan komissiolta kaksi lausuntopyyntöä kolmesta asetusehdotuksesta eräiden säädösten, joissa säädetään valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn käyttämisestä, mukauttamisesta EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklaan⁽²⁾ ETSK antoi kaksi lausuntoa⁽³⁾, joihin se sisällytti tiedonannossa esittämänsä huomiot ja päätelmät ja jossa se esitti erityisesti ”epäilyksiä menettelyn yksinkertaisuudesta, siitä, ymmärtävätkö EU:n kansalaiset todella, mistä on kyse, menettelyn ’asianmukaisesta’ soveltamisesta sekä valvontamekanismien tehokkuudesta”. Se suositti käyttämään tätä välinettä harkiten, sillä ”tetyt säädösvallan siirtomenettelyn osatekijät ovat edelleen epäselviä”.

2.3 Vuonna 2014 järjestettyjen Euroopan parlamentin vaalien ja uusien komission jäsenten – mukaan lukien sääntelyn parantamisesta, toimielinten välisistä suhteista, oikeusvaltion periaatteista ja EU:n perusoikeuskirjasta vastaava ensimmäinen varapuheenjohtaja – nimittämisen jälkeen vaikutti aiheelliselta palata tähän kysymykseen uusien institutionaalisten toimijoiden aikomusten selvittämiseksi ja ennen kaikkea ottaa kantaa mahdollisiin uutuuksiin, joiden tavoitteena on edistää avoimuuden, oikeusvarmuuden, demokraattisen valvonnan ja toimielinten välisen tasapainon periaatteiden toteutumista. Samalla tarjoutuu myös tilaisuus elvyttää unionin toimielinten, kansalaisyhteiskunnan, asiantuntijoiden ja yliopistomaailman kanssa käytävää keskustelua uusien suositusten esittämiseksi EU:n toimielimille.

3. Nykytilanne

3.1 Tiedonannon ja edellä mainittujen kahden lausunnon hyväksymisestä on kulunut kaksi vuotta. Sillä välin komission niin sanotut Omnibus 1 ja Omnibus 3 -ehdotukset eivät ole johtaneet jatkotoimiin. Puheenjohtajavaltio Kreikan tilannekatsauksessa, joka annettiin tiedoksi pysyvien edustajien komitealle (Coreper) 20. kesäkuuta 2014, arvosteltiin ehdotusten automaattista luonnetta, sillä ne estävät lainsäätäjää käyttämästä harkintavaltaansa tapauskohtaisesti. Neuvosto käytti tämän jälkeen kahdesti veto-oikeuttaan, ensin vastustaakseen delegoitua säädöstä julkisesti säännellyn palvelun käyttöehdoista Galileo-ohjelman mukaisesti perustetussa maailmanlaajuisessa satelliittinavigointijärjestelmässä⁽⁴⁾ ja sitten delegoitua säädöstä tutkimus- ja kehittämismenoja koskevien tietojen siirtomuodosta⁽⁵⁾.

3.2 Nykyisen komission työohjelmassa ilmoitettiin, että komissio aikoo kehittää sääntelyn parantamiseen tähtäävää välineistöään. Se ”määrittää sääntelyn toimivuutta koskevan ohjelmansa puitteissa lisää uusia toimia”.

⁽¹⁾ CES 248/2013.

⁽²⁾ COM(2013) 451 final, 452 final ja 751 final.

⁽³⁾ EUVL C 67, 6.3.2014, s. 104 ja EUVL C 177, 11.6.2014, s. 48.

⁽⁴⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17336-2013-INIT/fi/pdf>

⁽⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15147-2014-INIT/fi/pdf>

3.3 Ehdotus uudeksi toimielinten väliseksi sopimukseksi oli alun perin tarkoitus esittää 28. huhtikuuta 2015, mutta sitä lykättiin toukokuun 19. päivään. Siihen sisältyy toimielinten välinen sopimus paremmasta sääntelystä⁽⁶⁾ ja kaksi liitettä delegoituihin säädöksiin sovellettavan oikeudellisen järjestelmän keskeisestä kysymyksestä: Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisymmärrysasiakirja delegoiduista säännöksistä (liite 1) ja vakiolausekkeet (liite 2).

3.4 Paketin julkistamisen kynnyksellä oli edelleen erimielisyyttä EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 295 artiklan asianmukaisuudesta oikeusperustana. Sitä vastoin näytti varmalta, että vaikutustenarvioiteja tehostetaan, samoin kuin sidosryhmien (stakeholders) kuulemista, ja että jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kuulemisesta tulee pakollista ennen delegoidun säädöksen antamista. Tarkoituksena oli myös rajata delegoidut säädökset koskemaan keskeisiä aloja (key areas), vaikka käsite on edelleen hämärä. Vaikuttaa myös siltä, että varapuheenjohtaja Timmermansin olisi itse "validoitava" delegoituja säädöksiä koskevat ehdotukset.

3.5 Useiden lähteiden mukaan Euroopan parlamentille tehdään joukoittain ehdotuksia delegoiduiksi säädöksiksi, eikä sillä ole välineitä eikä menettelyä, joiden avulla sen olisi mahdollista harjoittaa tehokkaasti valvontaa. On harkittu Euroopan parlamentin yksiköiden uudelleenjärjestelyä, sisäisten ohjeiden antamista ja lisähenkilöstön myöntämistä.

3.6 Neuvostossa kysymys toimivallan siirrosta ja sen valvonnasta on näyttänyt huolestuttavan eräitä jäsenvaltioita, ja sitä on aina pidetty prioriteettina. EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklan soveltamisalan tarkemman rajaamisen tarpeesta on kuitenkin ollut erilaisia näkemyksiä. Neuvoston kantana on ollut yhteisymmärryksen (Common Understanding) uudelleenmuotoilu ja kansallisten asiantuntijoiden aseman vahvistaminen niin, että heitä olisi kuultava järjestelmällisesti delegoitujen säädösten valmisteluvaiheessa (ennakkokuuleminen). Vaikutustenarvioiteja koskeneessa neuvoston puheenjohtajavaltion vuosikertomuksessa 2015 korostettiin puolestaan, että kansallisia asiantuntijoita olisi kuultava hyvissä ajoin etukäteen.

3.7 Eräät tahot ovat valitelleet säädösvallan siirtämismenettelyn vaikeaselkoisuutta. Keskeisten toimijoiden löytäminen Euroopan komissiosta, neuvoston asiantuntijakomiteoista, toimivaltaisten Euroopan parlamentin jäsenten tai EU:n toimeenpanovirastojen asiaankuuluvien vastuuhenkilöiden keskuudesta näyttäisi olevan erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta neuvoston komiteoiden asiantuntijajäsenten tapauksessa, vaikka säädösvallan siirtomenettelyn yhteydessä käsitellyillä aiheilla on suora vaikutus järjestäytyneelle kansalaisyhteiskunnalle, teollisuudelle ja kaupalle sekä kuluttajille ja kansalaisille. Sidosryhmät ovat myös korostaneet ilmeisiä puutteita kyseisten henkilöiden tietämyksessä ja koulutuksessa säädösvallan siirtomenettelystä ja sen vaikutuksista; sitä pidetään usein neutraalina menettelyllisenä muodollisuutena.

3.8 EU:n tuomioistuin on puolestaan ottanut kantaa "keskeisten osien" käsitteeseen suuren jaoston 5. syyskuuta 2012 antamassa tuomiossa⁽⁷⁾, jossa vastapuolina olivat Euroopan parlamentti ja neuvosto. Tuomioistuin totesi, että "kyseessä olevaa alaa koskevien olennaisten sääntöjen antaminen kuuluu unionin lainsäätäjän toimivaltaan", joten nämä olennaiset säännöt on "hyväksyttävä perussäännöstyössä, eivätkä ne voi olla delegoinnin kohteena"⁽⁸⁾.

3.8.1 Tämä komitologiamenettelyä koskeva tuomio on sovellettavissa myös säädösvallan siirtämismenettelyyn siltä osin kuin EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklassa viitataan "keskeisten osien" käsitteeseen. Tuomiossa tarkennetaan lisäksi, että perusoikeuksia koskevat kysymykset kuuluvat lainsäätäjän yksinomaiseen toimivaltaan. Siinä todetaan myös, että lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallan välisen erottelun on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen valvonnan kohteena.

3.9 Tuomioistuin on ottanut hiljattain kantaa täytäntöönpanosäädöksen ja delegoidun säädöksen väliseen eroon suuren jaoston 18. maaliskuuta 2014 antamassa tuomiossa biosidivalmisteita koskevassa asiassa, jossa vastapuolina olivat komissio ja Euroopan parlamentti ja neuvosto⁽⁹⁾. Unionin tuomioistuimen mukaan kyseessä oleva delegoitu toimi koski tapausta, jossa komissio antaa "lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä perustoimella määriteltyä säännöstöä", kun taas täytäntöönpanon on "täsmennettävä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn toimen sisältö sen varmistamiseksi, että se pannaan yhdenmukaisesti täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa".

⁽⁶⁾ COM(2015) 216 final.

⁽⁷⁾ Asia C-355/10, Euroopan parlamentti v. neuvosto, 5. syyskuuta 2012, 26–28, 39 ja 65–68 kohta.

⁽⁸⁾ Tuomion 64 kohta.

⁽⁹⁾ Asia C-427/12, komissio v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, 18. maaliskuuta 2014, ns. biosidivalmisteita koskeva asia.

3.9.1 Tuomioistuin tarkentaa myös, että delegoidulla säädöksellä voidaan muuttaa ja täydentää perussäädöstä, mutta täytäntöönpanotoimella ainoastaan täsmentää sitä⁽¹⁰⁾. On valitettavaa, ettei unionin tuomioistuin ole laajentanut pohdintaansa koskemaan delegoidun säädöksen ja poliittisen vallan käytön välistä suhdetta julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuesityksessään esittämän kehotuksen mukaisesti⁽¹¹⁾.

3.10 Komissio nosti 21. helmikuuta 2014 unionin tuomioistuimessa kumoamiskanteen⁽¹²⁾ luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetusta asetuksesta (EY) N:o 1289/2013.

3.11 Komission kanteen tavoitteena oli kumota kyseinen asetus, jossa säädetään delegoitujen toimien käytöstä siihen sisältyvän vastavuoroisuusmekanismin yhteydessä. Julkisasiamies Mengozzi antoi ratkaisuehdotuksensa 7. toukokuuta 2015.

3.12 Julkisasiamies analysoi harkintavallan laajuutta, joka lainsäätäjälle on myönnetty biosidivalmisteita koskevassa asiassa, ja muistuttaa, että lainsäätäjällä on täysi poliittinen harkintavalta, johon ei voida soveltaa tuomioistuinvalvontaa, siinä, päättääkö se siirtää säädösvaltaa vai ei, ja että poliittisia valintoja ei voida missään tapauksessa delegoida. Hän täsmentää myös, että säädösvallan siirto ei ole velvollisuus vaan väline, jolla on tarkoitus yksinkertaistaa ja nopeuttaa normatiivista prosessia sellaisten näkökohtien osalta, jotka eivät ole keskeisiä perussäädöksellä säännellyllä alalla.

3.13 Julkisasiamies katsoo myös, että ”muuttamisen” käsite⁽¹³⁾ kattaa yleisesti ottaen minkä tahansa toimen tekstiin tehtävän muutoksen, olipa kyse toimen jonkin osan kumoamisesta, täydentämisestä tai korvaamisesta, ja että ”delegoidulle lainsäädäntötehtävälle on ominaista, että siirron saaja käyttää tiettyä harkintavaltaa, joka ei sitä vastoin välttämättä ole luonteenomaista täytäntöönpanotehtävälle”⁽¹⁴⁾. Hän korostaa käsitteen tulkintaongelmia ja sen seurauksia toimielinten välisen tasapainon kannalta.

Analysoituaan yksityiskohtaisesti riidanalaista asetusta julkisasiamies katsoo, että komission esittämät kumoamista koskevat vaatimukset on hylättävä. Tuomioistuin antaa tuomionsa 16. heinäkuuta 2015.

4. Ehdotus uudeksi toimielinten väliseksi sopimukseksi ja 26. toukokuuta 2015 ETSK:ssa järjestetty kuuleminen

4.1 Delegoituja säädöksiä koskeva kysymys, joka kuuluu parempaa lainsäädäntöä koskevan paketin tärkeimpiin aiheisiin, on otettu esille komission EU-agendassa⁽¹⁵⁾ (kohdassa 3.3), Better Regulation Guidelines -asiakirjassa⁽¹⁶⁾, Better Regulation Toolbox -asiakirjassa⁽¹⁷⁾, sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevassa ohjelmassa (REFIT)⁽¹⁸⁾ ja tietenkin ehdotuksessa uudeksi toimielinten väliseksi sopimukseksi.

4.2 ETSK on jo aiemmin pitänyt valitettavana seuraavia näkökohtia:

- a) delegoitujen säädösten täsmällisen oikeudellisen luonteen epäselvyys, muiden kuin keskeisten osien käsitteen epätarkkuus (unionin tuomioistuimen tulkinta siitä vaihtelee kulloisenkin alan mukaan) ja komission erittäin laaja liikkumavara säädösvallan siirron soveltamisalan ja keston suhteen
- b) huhtikuun 4 päivänä 2011 julkistetussa oikeudellisesti sitomattomassa asiakirjassa ”Delegoitujen säädösten käyttämistä koskevia käytännön järjestelyjä koskeva yhteinen sopimus” vahvistetun ennakkokuulemisen avoimuuden puute, oikeudellinen epävarmuus ja riittämätön poliittinen valvonta
- c) se, että EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan täytäntöönpanosta on määrätty vain komission 9. joulukuuta 2009 Euroopan parlamentille ja neuvostolle antamassa tiedonannossa, joka ei ole oikeudellisesti sitova.

4.3 ETSK on myös ilmoittanut suhtautuvansa varauksellisesti ja suurin epäilyksin seuraaviin näkökohtiin:

- a) säädösvallan siirtäminen määräämättömäksi ajaksi
- b) Euroopan parlamentin ja neuvoston harjoittamalle valvonnalle asetetut erittäin lyhyet määräajat
- c) Euroopan parlamentin todellinen osallistuminen

⁽¹⁰⁾ Tuomion 40 kohta.

⁽¹¹⁾ Ratkaisuehdotuksen 75 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁽¹²⁾ EUVL C 135, 5.5.2014, s. 24. Helmikuun 21 päivänä 2014 nostettu kanne – Euroopan komissio v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto – asia C-88/14.

⁽¹³⁾ Ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

⁽¹⁴⁾ Ratkaisuehdotuksen 45 kohta.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 215 final.

⁽¹⁶⁾ SWD(2015) 111 final.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

⁽¹⁸⁾ SWD(2015) 110 final.

- d) menettelyjen rationaalisuuden puute
- e) tiedon puute komission puheista huolimatta; tämä koskee sekä säädösvallan siirtämistä että toteutettujen toimenpiteiden asianmukaisuutta menettelyn kaikissa vaiheissa
- f) kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan kattavien tiedonsaantimahdollisuuksien puute
- g) EU:sta tehdyn sopimuksen 10 artiklan, jonka mukaan päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia, todellinen soveltaminen.

4.4 ETSK:n suurimpana huolenaiheena on ollut tasapaino perusarvojen – oikeussääntöjen noudattaminen, demokraattinen osallistuminen, avoimuus, kansalaisläheisyys ja oikeus saada tietoa lainsäädäntömenettelyistä – ja lainsäädännön yksinkertaistamisen välillä – joustavampi, kyseessä oleviin intresseihin paremmin mukautettu säännöstö, jonka tarkistamista on yksinkertaistettu.

4.5 ETSK on ollut aina sitä mieltä, että toimivallan siirtäminen on välttämätöntä EU:n lainkäytön kannalta, mutta käytännöt vaihtelevat jäsenvaltioiden välillä erityispiirteiden ja korjaamista kaipaavien puutteiden takia, koska EU:lla ei ole varsinaista perustuslakia.

4.6 ETSK on myös todennut, että nämä lainsäädännön laatimisen kannalta keskeiset arvot perustuvat muun muassa seuraavaan:

- a) EU:sta tehdyn sopimuksen 4 ja 5 artikla sekä EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 2, 3 ja 4 artikla, jotka koskevat EU:n toimivallan osoittamista ja jakamista sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita
- b) EU:sta tehdyn sopimuksen 10 artikla kansalaisten oikeudesta osallistua demokratian toteuttamiseen unionissa ja päätösten tekemisestä ”mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia”
- c) EU:sta tehdyn sopimuksen 11 artikla, josta ETSK on antanut useita lausuntoja sekä etenemissuunnitelman, joka koskee kansalaisvuoropuhelua, avoimuutta ja asianomaisten osapuolten kuulemista
- d) EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklan 1 kohta hyvästä hallintotavasta, kansalaisyhteiskunnan osallistumisesta ja avoimuudesta
- e) EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 298 artikla, joka velvoittaa unionin toimielimet tukeutumaan ”avoimeen, tehokkaaseen ja riippumattomaan eurooppalaiseen hallintoon”.

4.7 ETSK järjesti 26. toukokuuta julkisen kuulemisen, josta oli päätetty jo kauan ennen parempaa lainsäädäntöä koskevan paketin julkistamista. Kuulemiseen osallistui komission, neuvoston, Euroopan parlamentin, Euroopan oikeusasiamiehen ja Euroopan tietosuojavaltuutetun edustajia sekä puhuja College of Europesta. Yleisö koostui jäsenvaltioiden pysyvien edustustojen, akateemisten piirien ja kansalaisyhteiskunnan edustajista (mm. BEUC, EMI, EIM, IGT, GIZ).

5. Komission ehdotuksen kriittinen arviointi

5.1 ETSK on tyytyväinen, että komissio on seurannut useimpia aiemmin esille otettuja periaatteita.

5.1.1 Komitea kannattaa ensinnäkin sitä, että ehdotuksen oikeusperustana on EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 295 artikla, kuten komitea on aina esittänyt. ETSK on tyytyväinen, että ehdotuksessa viitataan ”yhteisömenetelmään” sekä avoimuutta, demokraattista legitimiyyttä, toissijaisuutta, suhteellisuutta ja oikeusvarmuutta koskeviin periaatteisiin. Komitea on tyytyväinen myös siihen, että komissio mainitsee yksinkertaisuuden, selkeyden ja johdonmukaisuuden ohjaavina periaatteina lainsäädännön laadinnassa.

5.1.2 Muistutus ”kansallisten parlamenttien merkityksestä ja vastuusta”, joka mainitaan pöytäkirjassa N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta, on myös myönteistä. ETSK korostaa kuitenkin, että kansallisille parlamenteille tulee antaa riittävästi aikaa kannanottojen esittämiseen.

5.1.3 ETSK suhtautuu myönteisesti sidosryhmien kuulemiseen, voimassa olevan lainsäädännön jälkiarviointiin ja uusien aloitteiden vaikutusten arviointiin.

5.1.4 ETSK on samaa mieltä siitä, että ”pyrittäessä yksinkertaistamaan unionin lainsäädäntöä ja keventämään sääntelytaakkaa ei pitäisi tinkiä perussopimuksissa määriteltyjen unionin poliittisten tavoitteiden saavuttamisesta tai sisämarkkinoiden eheyden turvaamisesta”.

5.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio sitoutuu kuulemaan ennen delegoitujen säädösten hyväksymistä jäsenvaltioiden asiantuntijoita ja tarvittaessa delegoitujen säädösehdotusten laatimisen alkuvaiheessa asiantuntijaryhmiä, sidosryhmiä ja suurta yleisöä.

5.3 Kun tarkastellaan kolmen toimielimen yhteisymmärrysasiakirjaa delegoiduista säännöksistä (liite 1), ETSK on komission kanssa samaa mieltä muun muassa seuraavista seikoista:

- a) Säädos määritellään yleisesti sovellettavaksi, ”jos sitä sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja sillä on joko oikeusvaikutuksia tiettyihin henkilöryhmiin tai yleisiä oikeusvaikutuksia”, ja todetaan, että ”sääöksellä voidaan siirtää komissiolle ainoastaan valta antaa delegoidulla sääöksellä yleisesti sovellettavia muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä”.
- b) ”Säädöksiä voidaan muuttaa ainoastaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä tai delegoiduilla säädöksillä”, ja tämä koskee ”myös lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten liitteisiin tehtäviä muutoksia”.
- c) ”Lainsäätäjän on määritettävä, mitkä ovat lainsäädännön keskeiset osat; ne eivät voi olla delegoidun tai täytäntöönpanosäädöksen aiheena.”
- d) Komissio pyrkii ehdottamaan uutta lähestymistapaa jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin asiantuntijoiden sekä sidosryhmien asiantuntijoiden kuulemiseen.

5.4 ETSK ei ole sen sijaan täysin tapauskohtaisen lähestymistavan kannalla eriteltäessä aiheita, joista tulee antaa delegoitu säädos tai täytäntöönpanosäädos, sillä käytetyt kriteerit eivät ole yksiselitteisiä ja ne jättävät liian suuren tulkinnanvaran. Komitea toivoisi asian käsitteellistämistä ja sitä, että yhteisymmärrysasiakirjassa asetettaisiin selkeät säännöt, joiden mukaan

- a) delegoitujen säädösten käyttämisen tulisi olla poikkeuksellista eikä säännönmukaista
- b) komission tulisi pidättäytyä ehdottamasta delegoituja säädöksiä ja säädettävä asioista perussäädöksessä, jos on epäilyksiä kyseessä olevien osien keskeisyydestä tai jos ollaan ”harmaalla alueella”
- c) komission tulisi antaa mieluummin täytäntöönpanosäädöksiä kuin delegoituja säädöksiä, jos on epäilyksiä siitä, mihin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä.

5.5 ETSK kritisoi komission ehdotusta myös seuraavilta osin:

- a) Jäsenvaltioilta toimeksiannon saaneista asiantuntijoista ja heidän teknisestä osaamisestaan ei ole saatavilla ennakolta tietoa.
- b) Kiireellisyysmenettelyä lukuun ottamatta ei ole asetettu vähimmäisaikaa, jonka kuluessa asiantuntijoiden, sidosryhmien, Euroopan parlamentin ja neuvoston tulisi saada asiakirjat.
- c) Euroopan parlamentin asiantuntijoiden mukaan kutsuminen, sidosryhmien kuuleminen ja asiantuntijoiden kokousaikataulun lähettäminen Euroopan parlamentin valiokunnille on vapaaehtoista.
- d) Tiedot suunnitteilla olevista delegoiduista säännöksistä ovat hataria ja epäohdonmukaisia. Tietoa tulisi saada järjestelmällisesti, jatkuvasti ja automaattisesti (automaattisesti ajantasaistettava verkkosivusto, jonka kautta kaikki pääsisivät välittömästi tutustumaan delegoitujen säädösten laatimisen eri vaiheisiin ja säädösten sisältöön).
- e) Delegoinnin kesto on periaatteessa määräämätön. ETSK:n mielestä periaatteena tulee olla tarkkaan rajattu kesto, joka voidaan mahdollisesti uusia hiljaisesti yhtä pitkäksi ajaksi, lukuun ottamatta poikkeuksellisia, asianmukaisesti perusteltuja tapauksia.

5.6 ETSK pelkää, että kuulemisten, ennakkoselvitysten, jälkikäteen tehtävien selvitysten ja asiantuntijakokousten harkitsematon käyttö pidentää liiaksi ja tarpeettomasti säädösten laatimista.

5.7 ETSK yhtyy 26. toukokuuta 2015 järjestetyssä julkisessa kuulemisessa esitettyihin näkemyksiin siitä, että 290 ja 291 artiklan muotoilussa on parantamisen varaa ja että artikkelit tulisi muotoilla selkeämmin ja yksiselitteisemmin, mikäli perussopimuksia tarkistetaan tulevaisuudessa. Niiden soveltamista tulisi täsmentää EU:n lainsäädäntöjärjestelmässä, jotta vältettäisiin tilanne, jossa päätökset oikeudellisen välineen valinnasta ovat ennemminkin poliittisia kuin teknisiä.

5.8 ETSK toivoisi lisäksi, että suuntaviivoissa mainittaisiin erikseen ainakin se, että delegoituihin säädöksiin sisältyvät säädösvallan siirtämiset ovat kaikilta seuraavilta osin rajattuja:

- a) asetetut tavoitteet
- b) tarkka sisältö
- c) selkeä soveltamisala
- d) tarkka, määritelty kesto.

5.9 ETSK katsoo myös, että siltä pitäisi pyytää lausuntoa säädösvallan siirtämismenettelyn yhteydessä samaan tapaan kuin lainsäätämisenjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten kohdalla. Sama koskee vaikutustutkimuksia ja delegoitujen säädösten mahdollista tarkistamista, kun otetaan huomioon niiden taloudelliset ja sosiaaliset seuraukset.

5.10 ETSK katsoo julkisen kuulemisen päätelmien pohjalta, että toimielinten tulee taata kansalaisille mahdollisuus tutustua valmistelutöihin kaikissa vaiheissa ja että niillä tulee olla tätä varten tarvittavat resurssit.

Bryssel 16. syyskuuta 2015

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Taloudellisen ekosysteemin kehittäminen yhteiskunnallisille yrityksille”

(valmisteleva lausunto)

(2016/C 013/23)

Esittelijät: Ariane RODERT ja Marie ZVOLSKÁ

Työ-, työllisyys- ja sosiaalisen ja yhteisvastuullisen talouden ministeri Nicolas Schmit pyysi 28. huhtikuuta 2015 päivätyssä kirjeessään tulevan puheenjohtajavaltion Luxemburgin puolesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

”Taloudellisen ekosysteemin kehittäminen yhteiskunnallisille yrityksille”

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. syyskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16. ja 17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 204 ääntä puolesta ja 2 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että puheenjohtajavaltio Luxemburg asettaa yhteisötalouden etusijalle, ja erityisesti siihen, että painopisteenä on räätälöidyn taloudellisen ekosysteemin kehittäminen.

1.2 ETSK kehottaa Euroopan komissiota jatkamaan hyvää tahtia yhteisötalouden toimintasuunnitelman tukemisessa ja jatkuvan poliittisen tukikehyksen takaamisessa yhteisötalouden kehittämiselle. Tässä yhteydessä olisi uudistettava sosiaalisen yrittäjyyden aloitetta koskeva toimintasuunnitelma, mukaan luettuna tarvittava räätälöity taloudellinen ekosysteemi.

1.3 ETSK painottaa, että on tärkeää nähdä rahoituksen saaminen yhtenä osatekijänä täydellisissä ekosysteemissä, jota tarvitaan yhteisötalouden yritysten kehittämiseen ja kasvattamiseen.

1.4 Yhteisötalouden yritysten ihanteellinen taloudellinen ekosysteemi sisältää sellaisia piirteitä kuin useiden sidosryhmien osallistumiseen perustuva toimintamalli, hybridipääomaan ja kärsivälliseen pääomaan perustuvat ratkaisut ja takausjärjestelyt, joita usein tarjoavat sosiaaliset rahoituslaitokset, jotka jakavat yhteisötalouden arvot.

1.5 Euroopan komission olisi tuettava uusien välineiden luomista, taattava, että rahoitussäätely mahdollistaa kehityksen, edistettävä tutkimusta yhteiskunnallisiin yrityksiin investoimisen yhteiskunnallisesta lisäarvosta ja pyydettyä jäsenvaltioilta vertaisarvioita aiheesta.

1.6 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että yhteisötalous on yksi investointien painopistealoista nykyisessä Euroopan investointiohjelmassa ⁽¹⁾, ja kehottaa Euroopan komissiota hyödyntämään tätä aloitetta täysimääräisesti.

⁽¹⁾ Johdanto-osan 17 kappale ja 9 artiklan 2 kohta.

1.7 Euroopan komission olisi tutkittava, voivatko yhteiskunnallisesti vaikuttavat investoinnit olla osa yhteisötalouden yritysten taloudellista ekosysteemiä, ja jos, niin miten, ja tukevatko taustalla olevat politiikat todella yhteisötalouden yritysten kehittymistä.

1.8 EU:n on myös tunnustettava yhteisötalouden yritysten merkitys tarjoamalla niille tukea vakavaraisuusasetuksessa ⁽²⁾. Pankkien lainananto yhteisötaloudelle hyötyisi tästä erittäin paljon, eikä sillä olisi mitään vaikutusta julkiseen talouteen.

1.9 EU:n tason taloudellinen tuki on yhdistettävä Euroopan komission julkiselle vallalle ja keskeisille sidosryhmille tarjoamaan ohjaukseen, koulutukseen ja valmiuksien kehittämiseen.

1.10 Jäsenvaltioiden olisi toimittava investointikumppaneina tukeakseen eettisten rahastojen, sosiaalisen innovoinnin rahastojen ja sosiaalisten riskipääomarahastojen perustamista ja edistääkseen julkisia takausjärjestelyjä. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi harkittava mahdollisuuksia (yksityishenkilöiden ja yritysten) tuloverohuojennuksiin sekä muihin verokannustimiin sekä säästäjien että investoijien kohdalla investointien houkuttelemiseksi yhteisötalouden yrityksiin.

1.11 Yhteisötalouden yritysten on itse tehtävä aloitteita kehitettäessä välineitä, kuten itsenäinen pääomittaminen, joukkorahoitus ja osallistuminen yhteiskunnallisen rahoituksen kumppanuuksiin, keräämällä omia varoja ja käynnistämällä kumppanuuksia.

1.12 Yhteisötalouden yritysten potentiaalinen hyödyntämiseksi täysimääräisesti kaikkien jäsenvaltioiden on kuitenkin kehitettävä ja pantava täytäntöön yhteisötaloutta koskevia kansallisia toimintasuunnitelmia sellaisen sidosryhmät käsittävän laaja-alaisen lähestymistavan pohjalta, jossa otetaan huomioon myös kansalaisyhteiskunnan edustajat.

2. Johdanto ja tausta

2.1 ETSK **suhtautuu myönteisesti** siihen, että Luxemburg asettaa yhteisötalouden etusijalle puheenjohtajakautensa aikana ja tunnustaa yhteisötalouden panoksen työllisyyteen, yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen ja kestäväan kehitykseen.

2.2 ETSK pitää myönteisenä, että puheenjohtajavaltio Luxemburg pyytää tämän valmistelevan lausunnon, jonka tarkoituksena on tarkastella **taloudellisen ekosysteemin käsitettä** yhteiskunnallisten yritysten näkökulmasta sekä pääpiirteitä ja edellytyksiä, joiden on täytyttävä tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan eurooppalaisen kehyksen luomiseksi yhteisötalouden rahoittamiselle ja siihen investoimiselle.

2.3 ETSK toteaa myös puheenjohtajavaltio Luxemburgin korostavan, että **rajalliset mahdollisuudet saada rahoitusta** (erityisesti räätälöityä rahoitusta) muodostavat **esteen** yhteisötalouden kasvuun ja kehittymiselle, kuten ETSK:n aiemmissa lausunnoissa ⁽³⁾, Euroopan komission sosiaalisen yrittäjyyden aloitetta koskevassa tiedonannossa ⁽⁴⁾ ja OECD:n raporteissa ⁽⁵⁾ on todettu.

2.4 Euroopassa on syntymässä uusi **yhteiskunnallinen maisema** kriisin tuloksena ja siksi, että yhteiskuntamme kohtaa uusia, mutkikkaita haasteita. Kaivataan kiireesti sosiaalista innovointia, joka saa liikekannalle yhteiskunnan kaikki sektorit. Yhteisötalous on elintärkeä sektori, joka työllistää yli 14 miljoonaa ihmistä ⁽⁶⁾, ja se on keskeisessä asemassa, kun etsitään ratkaisuja esimerkiksi työpaikkojen luomiseksi ja sosiaalisen osallisuuden lisäämiseksi ⁽⁷⁾ ja edistetään samalla älykäästä, kestävästä ja osallistavaa kasvua. Monissa jäsenvaltioissa sektori on kuitenkin vielä alikehittynyt. Sen koko potentiaalinen hyödyntämiseksi on kehitettävä suotuisa ekosysteemi, jossa räätälöidyn rahoituksen saaminen on keskeisessä osassa.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/legislation-in-force/index_en.htm

⁽³⁾ EUVL C 24, 28.1.2012, s. 1, EUVL C 229, 31.7.2012, s. 44, EUVL C 229, 31.7.2012, s. 55, EUVL C 458, 19.12.2014, s. 14.

⁽⁴⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁵⁾ <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/8409011e.pdf>

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7523>

⁽⁷⁾ http://www.oecd.org/cfe/leed/130228_Job%20Creation%20throughout%20the%20Social%20Economy%20and%20Social_Entrepreneurship_RC_FINALBIS.pdf

2.5 ETSK on jatkuvasti **sitoutunut yhteisötalouden toimintasuunnitelmaan**. Tämän lausunnon tarkoituksena onkin esitellä yhteisötalouden yritysten erityisiä näkökohtia. Yhteisötalouden yritykset käyttävät määritelmän mukaisesti voiton tavoittelua välineenä ensisijaisen yhteiskunnallisen tehtävän toteuttamiseksi.

2.6 Käsillä olevan lausunnon tueksi ETSK toistaa näin ollen **Rooman strategiassa** ⁽⁸⁾ esitetyn määritelmän, jonka mukaan yhteisötalous on moninaisten kansallisten ja hyvinvointiin liittyvien taustojen muokkaama eri organisaatiomuotojen kokonaisuus, jota leimaavat yhteiset arvot, piirteet ja tavoitteet. Yhteisötalouden yrityksillä tarkoitetaan organisaatioiden kokonaisuutta, joka perustuu siihen, että ihmiset asetetaan pääoman edelle. Niihin kuuluu sellaisia organisaatiomuotoja kuin osuuskuntia, keskinäisiä yhtiöitä, säätiöitä ja yhdistyksiä sekä yhteiskunnallisten yritysten uudempia muotoja. On painotettava, että yhteisötalouden yritykset ovat yrityksiä, jotka kuuluvat ihmisille ja/tai ovat ihmisten, eivät rahoitusjärjestelmän, perustamia.

2.7 Lisäksi huomautetaan, että tässä lausunnossa ei käsitellä aiheen ”**yhteiskunnallisesti vaikuttavat investoinnit**” erityispiirteitä eikä **eurooppalaisia yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneita rahastoja koskevaa asetusta**, vaikka ne liittyvätkin lausunnon aiheeseen. Niitä käsitellään ETSK:n aiemmissa lausunnoissa ⁽⁹⁾.

3. Rahoituksen saaminen, yhteisötalouden haaste

3.1 Kuten OECD on todennut ⁽¹⁰⁾, **olemassa olevassa rahoituskehityksessä** on tällä hetkellä **yhteensopimattomuutta**, joka ei vastaa yhteisötalouden yritysten ja niiden vaatimusten todellisuutta. Tämä tarkoittaa, että taloudellista, oikeudellista ja poliittista kehystä on mukautettava kulttuurisesti asianmukaisten työkalujen kehittämiseksi. On ehdottoman tärkeää omaksua kokonaisvaltainen lähestymistapa, joka eroaa perinteisestä rahoituksesta, jotta yhteiskunnallisesta rahoituksesta tulee kestävä.

3.2 Yksi keskeinen ongelma on se, että **yhteisötalouden yritysten liiketoimintamalleja** tunnetaan ja ymmärretään huonosti. Yhteisötalouden yritysten on vaikeaa saada tavanomaista rahoitusta ja hyötyä pk-yrityksiä yleisesti tukevista välineistä, koska näiden mallien erityispiirteitä (kuten vähäinen tai puuttuva voitonjako, käyttäjä- tai tarvekeskeinen painopiste, yhteinen päätöksenteko, demokraattinen hallintotapa tai yhteisomistus) ei tunnusteta täysimääräisesti.

3.3 Yhteisötalouden yritykset kärsivät muita liiketoimintamalleja enemmän siitä, että **rahoitusmarkkinoiden logiikkaa** ei ole suunniteltu tukemaan yhteisötalouden yritysten kehittymistä. Rahoitusmarkkinat eivät tunnusta eivätkä palkitse yhteisötalouden yritysten yhteiskunnallista lisäarvoa eivätkä niiden täyttämää yleiseen etuun liittyvää tehtävää. Tällä hetkellä yhteisötalouden yrityksille korvataan usein vain niiden tarjoaman palvelun kustannukset mutta ei niiden luomaa yhteiskunnallista arvoa. Yhteisötalouden yritysten kohdalla investointien tuotto tarkoittaa ensisijassa yhteiskunnallisen vaikutuksen ja vähäisen taloudellisen tuoton aikaansaamista. Tämä seikka, että yhteiskunnallinen tehtävä ohittaa voiton maksimoinnin, saattaa saada aikaan virheellisen mielikuvan siitä, että yhteisötalouden yritykset ovat riskialttiimpia ja vähemmän luotettavia kuin muut yritykset. Tutkimukset, tosiasiat ja data osoittavat itse asiassa asian olevan päinvastoin ⁽¹¹⁾. Investoinnit yhteisötalouden yrityksiin eivät tosiasiaa ole kustannuksia vaan investointeja tulevaisuuteen, ja ne edistävät osaltaan työllisyysasteen kasvua. Pitkällä aikavälillä ne parantavat jäsenvaltion kilpailukykyä ja taloudellista kokonaispanosta.

3.4 Yhteiskunnallisen investoinnin välineitä on usein yritetty saada perustumaan perinteisten rahoitusvälineiden rakenteeseen. Yksityisen pääoman logiikka kuitenkin usein kulkee käsi kädessä sellaisten lyhyen aikavälin luopumisstrategioiden kaltaisten piirteiden kanssa, jotka edellyttävät omistusta ja suuren tuoton investointilogiikkaa. Sen vuoksi nämä **välineet eivät toimi yhteisötalouden yritysten kohdalla**, koska tällaiset piirteet ovat usein suoraan ristiriidassa yhteisötalouden yritysten liiketoimintamallien ja toiminnan kanssa.

⁽⁸⁾ http://socialeconomyrome.it/files/Rome%20strategy_EN.pdf

⁽⁹⁾ EUVL C 458, 19.12.2014, s. 14.

⁽¹⁰⁾ Ks. alaviite 5.

⁽¹¹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_ent/documents/publication/wcms_108416.pdf

3.5 Investoinneista luopumiseen liittyvät vaikeudet (toimittaessa hädänalaisten ihmisten kanssa) ja puuttuvat tai vähäiset mahdollisuudet toisilla markkinoilla luovat lisähankaluuksia tavanomaisille investoijille. Vaikka näillä välineillä saatetaan onnistua tavoittamaan joitakin yrityksiä (usein voittoa maksimoivia yrityksiä, joilla on myös yhteiskunnallinen tehtävä), yhteisötalouden yritykset tarvitsevat edelleen **erityisesti niiden tarpeisiin räätälöityjä rahoitusvälineitä**.

4. Tukea antava ja kestävä taloudellinen ekosysteemi

4.1 Tässä lausunnossa keskitytään piirteisiin ja edellytyksiin, joita tarvitaan yhteisötalouden yritysten rahoitusmahdollisuuksien parantamiseksi, sen sijaan että luotaisiin kokonaisvaltainen katsaus saatavilla oleviin rahoitusvälineisiin. Yhteisötalouden todellista potentiaalia voidaan hyödyntää ainoastaan, jos rahoitusmahdollisuudet sisällytetään **räätälöityyn ja täysin yhdenmukaiseen ekosysteemiin** yhdessä seuraavanlaisten osatekijöiden kanssa: oikeudelliset kehykset, liiketoiminnan kehittäminen ja erilaiset tuet. Näin voidaan osoittaa, että **yhteiskunnalliset investoinnit ovat sekä taloudellisia että ei-taloudellisia investointeja**.

4.2 Samalla kun todetaan, että yhteisötalouden yritysten rahoituksen parantaminen on ratkaisevan tärkeää kehityksen ja kestävyuden kannalta, on tärkeää tehdä ero yhteisötalouden yritysten rakenteiden ja yhteisötalouden yritysten toiminnan rahoittamisen välille. On tärkeää rahoittaa näitä molempia, mutta lähestymistavat ja välineet saattavat erota toisistaan. Varmaa on, että yhteisötalouden yrityksille räätälöidyn yhteiskunnallisen rahoituksen kehittämisen on tapahduttava sosiaalisten aloitteiden ja toiminnan edistämisen yhteydessä ja että se on nähtävä välineenä, jolla toteutetaan sektorin mahdollisuuksia, sen sijaan, että se olisi itse tarkoitus.

4.3 On todettava, että yhteisötalouden yrityksillä on yleensä **monipuoliset tulolähteet** ⁽¹²⁾ eli tavaroiden ja palvelujen myyntiin liittyy usein julkista rahoitusta. Yhteisötalouden yritykset turvautuvat usein rahoitusvirtojen yhdistelmään, johon sisältyy tietyn hankkeen tai ohjelman rahoitusta poliittisen tavoitteen pohjalta, julkisia hankintasopimuksia tai varojen keruuta laajentamista tai uusia investointeja varten.

4.4 Joissakin jäsenvaltioissa yhteisötalouden yritykset luottavat **jatkuvaan julkiseen rahoitukseen** ja tekevät tiivistä yhteistyötä viranomaisten kanssa toteuttaen yhteistä politiikkaa tai pyrkien yleistä etua koskevaan tavoitteeseen. Lisäksi julkinen rahoitus on erityisen tärkeää yhteisötalouden innovointiprosessissa (joka usein liittyy ennalta ehkäisevään työhön) ja varhaisissa kehitysvaiheissa. ETSK painottaa tästä syystä, että tätä julkisen yhteistyön ja rahoitustuen muotoa ei saa vaarantaa etsittäessä ulkoisia rahoituslähteitä ja että se on erityisen tärkeä tuettaessa yhteisötalouden sektorin syntymistä ja kehittämistä tietyissä jäsenvaltioissa.

4.5 Erilaisten rahoituslähteiden käyttö

4.5.1 **Julkinen rahoitus** on edelleen keskeinen rahoituslähde monissa jäsenvaltioissa ja monien yhteisötalouden yritysten kohdalla. Yhteisötalouden yrityksen yhteiskunnallisen tehtävän sekä yhteisten päämäärien ja luottamuksen järjestelmään perustuvien julkisen politiikan tavoitteiden välinen yhteys on julkisen rahoituksen aloitteiden keskeinen osatekijä. Tässä yhteydessä ETSK haluaa painottaa yhteyttä Euroopan komission laatimaan sosiaalisia investointeja koskevaan pakettiin ⁽¹³⁾, jonka tarkoitus on edistää sosiaalipolitiikan innovaatioita ja jossa yhteisötalouden yrityksillä on vahva asema, ja painottaa myös tukevan sen jatkamista. Monissa jäsenvaltioissa yksi yhteisötalouden yritysten tärkeimmistä tulonlähteistä ovat julkiset hankintasopimukset. Yleistä etua koskevan palvelun tuottaminen on usein yhteisötalouden yritysten keskeistä toimintaa niiden yhteiskunnallisen tehtävän hoitamiseksi. Nämä tulot edistävät merkittävästi taloudellisen pohjan kestävyttä. Julkisten hankintojen tapauksessa yhtenä kriteerinä on oltava sosiaalisten normien noudattaminen ja etenkin työehtosopimusten soveltaminen.

⁽¹²⁾ Euroopan komission kartoitustutkimus: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fi&catId=89&newsId=2149>, OECD:n selvitys: http://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

4.5.2 **Yksityiset rahoitusvälineet** vaihtelevat perinteisistä välineistä, kuten kaupallisista pankeista, bisnesenkeleistä ja riskipääomasta, lahjoitukseen, hyväntekeväisyyteen keskittyviin riskirahastoihin ja yhteiskunnallista vaikutusta hakeviin investoijiin. Vaikka monet näistä välineistä saattavat soveltua yhteisötalouden yrityksille, vaikuttaisi siltä, että yhteiskunnalliseen rahoitukseen erikoistuneiden toimijoiden tarjoama rahoitus sopii niille paremmin.

4.5.3 Lisäksi pitäisi kiinnittää huomiota **yksityishenkilöiden mielenkiintoon** investoida yhteisötalouden yritysten aloitteisiin etenkin yhteisötasolla. Joukkorahoitusfoorumit, lahjoitukset ja hyväntekeväisyys tarjoavat keskeisen rahoituslähteen yhteisötalouden yrityksille.

4.5.4 **Yhteisötalouden sektori** tuottaa itse varoja kertyneiden voittovarojen muodossa, ja verohelpotusjärjestelmä useissa tapauksissa edistää niiden kertymistä. Osuuskunnat käyttävät voiton, jota ei jaeta jäsenille (jakamattomat varat), kerryttämisen vaihtoehtoa tärkeimpänä välineenä oman kasvunsa rahoittamisessa. Toinen väline on vaihtoehto, jossa osuuskunnan jäsenet osallistuvat oman osuuskuntansa rahoittamiseen antamalla vapaaehtoisia lainoja (sosiaalisia lainoja), joita joissakin jäsenvaltioissa säännellään erityisellä lainsäädännöllä⁽¹⁴⁾.

4.5.5 **Erikoistuneet rahoituslaitokset, sosiaaliset, eettiset ja osuuspankit** sekä hyväntekeväisyyteen keskittyvät riskirahastot tarjoavat erityisesti yhteisötalouden yrityksille suunniteltuja välineitä. Esimerkiksi italialainen osuuskuntien kehitysrahasto⁽¹⁵⁾ perustettiin edistämään ja kehittämään nimenomaan osuuskuntia. Nämä rahastot muodostetaan käyttämällä kolmea prosenttia, jotka peritään osuuskuntien vuosittaisesta tuotosta ennen veroja. Muita esimerkkejä ovat ainoastaan jäsenille avoimet sisäiset rahoitusjärjestelmät CoopEst development fund ja CGM Finance Consortium, jotka tarjoavat tilapäisluottoja ja ratkaisevat tavanomaisen pankkijärjestelmän käyttöön liittyviä ongelmia ryhmän tarjoaman sopimuskelpoisuuden avulla.

4.5.6 Perustettaessa markkinapaikkaa tai foorumia näille **välineille** on käytettävä harkintaa, ja pääoman houkuttelemiseksi käytettäviä kannustimia on arvioitava. Kun julkisen pääoman vaikuttimena voi olla politiikka, yksityistä pääomaa saattavat houkutella verokannustinjärjestelmät, riskinjakolementti ja yhteisötalouden sektoriin osallistuminen. Tästä huolimatta yksityisille rahoittajille annettavat kannustimet olisi pidettävä tasapainossa odotetun taloudellisen ja yhteiskunnallisen tuoton sekä taloudellisen voiton käyttötavan kanssa. Tämän pitäisi taata, että julkinen etu, yleinen etu ja tehokas varainkäyttö (mikäli julkista) pysyvät aloitteessa keskeisellä sijalla.

4.6 Suotuisaa taloudellista ekosysteemiä luotaessa harkittavia perusasioita

4.6.1 Taloudellisen ekosysteemin luominen yhteisötalouden yrityksiä varten perustuu **useiden sidosryhmien osallistumisen toimintamalliin**, jossa yhdistyvät resurssit ja välineet. Tässä useiden sidosryhmien osallistumiseen perustuvien järjestelmien muodossa, tai yhteiskunnallisessa ja solidaarisessa rahoitusjärjestelmässä, yhdistyvät sekä taloudelliset että ei-taloudelliset resurssit. Se perustuu luottamukseen ja rahoitustukeen ja siinä on mukana useita toimijoita (kuten yhteisötalouden yrityksiä, säästäjiä, julkisia rahoituslähteitä, eläkerahastoja ja rahoituslaitoksia), jotka muodostavat suhteita (rahoitusvälitykseen, sosialisointiin ja tukeen perustuvia suhteita) ja joilla on yhteiset päämäärät ja säännöt. Tämän toimintamallin menestys on selkeä esimerkiksi Quebecissa, ja sitä pitäisi tutkia enemmän eurooppalaisia olosuhteita ajatellen⁽¹⁶⁾.

4.6.2 On erittäin tärkeää, että taloudellista tukea kehitetään **linkaarilähtöisesti**. Apurahat tai rahoitetut pilottiohjelmat epäonnistuvat usein toisessa vaiheessa, koska ohjelmilla ei ole asianmukaisia välineitä, joiden avulla yhteisötalouden yritykset voisivat laajentua ja olla pohjaltaan kestäviä. Erityisiä välineitä ja toimintaa tukevia poliittisia kehyksiä on kehitettävä jokaista kehitysvaihetta – valmistelua, perustamis-/pilottivaihetta, vakiinnuttamista ja kasvua – varten, ja jokaisessa vaiheessa on vastattava erityisiin tarpeisiin.

⁽¹⁴⁾ Ks. esimerkiksi Italian laki N:o 127/71.

⁽¹⁵⁾ Italian laki N:o 59/92.

⁽¹⁶⁾ http://www.reliess.org/centredoc/upload/FinanceQc_va.pdf

4.6.3 Perinteinen riskipääoma perustuu nopeaan investointien tuottoon, joka yleensä on sidottu omistuksen tuomaan vaikutusvalttaan. Tätä on erityisen vaikeaa käyttää yhteisötaloudessa, ja se on ristiriidassa yhteisötalouden yritysten liiketoimintamallien ja toimintojen kanssa. Näin ollen tässä yhteydessä on ratkaisevan tärkeää tarjota **takausjärjestelmiä ja yhteisinvestointimekanismeja** vastuun ja riskinoton jakamiseksi. Kehitettäessä järjestelmiä, jotka lieventävät rahoittamisen ensimmäistä ”riskiä”, pitäisi tarkastella jo käytössä olevien (usein julkisiin varoihin perustuvien) takausjärjestelmien hyvien käytäntöjen hyödyntämistä.

4.6.4 Yhteisötalouden rahoittajat ovat usein ihanteellisia toimijoita tarjoamaan sekä taloudellista että muuta tukea, kuten investointivalmiusohjelmia ja **yleistä ohjausta ja tukea liiketoiminnan kehittämiseksi**. Tämä tukimuoto on erittäin tärkeä epäonnistumisen riskin pienentämiseksi. Tässä yhteydessä on harkittava yleistä ”taloudellista valmennusta” ja ”taloudellista koulutusta”.

4.6.5 On tärkeää, että yhteiskunnallisen rahoittamisen keskiössä on **sosiaalisten vaikutusten mittaaminen**⁽¹⁷⁾ aikaansaadun sosiaalisen vaikutuksen osoittamiseksi taloudellisen tuoton rinnalla. Tämä on ainoa tapa osoittaa yhteisötalouden yritysten toiminnan tuottama arvo kokonaisuudessaan ja investointien tuoton koko kirjo – sekä sosiaalinen että taloudellinen.

4.7 *Sekamuotoiseen pääomaan perustuva ekosysteemi*

4.7.1 Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä **sekamuotoiseen rahoitukseen**, jonka katsotaan soveltuvan kaikkein parhaiten yhteisötalouden yrityksille, koska siinä yhdistyvät yhteisvastuulliset arviointitekijät ja taloudelliset kannustimet. Hybridipääomassa yhdistyvät tuet (julkiset tuet, hyväntekeväisyysvarat, lahjoitukset) sekä oma ja vieras pääoma / riskinjakovälineet. Hybridipääomaluonteisia rahoitusvälineitä ovat muun muassa takaisin maksettavat tuet, anteeksi annettavissa olevat lainat, vaihdettavissa olevat avustukset ja tuotonjakosopimukset. Hybridipääomaan liittyy usein julkisen ja yksityisen pääoman tiivis vuorovaikutus ja yhteinen poliittinen tavoite mutta myös yhteinen riippuvuus ja sidosryhmien etujen tasapainottaminen.

4.7.2 Muita yhteisötalouden yrityksille sopivia rahoitusratkaisuja ovat **pääoman kärsivälliset muodot**. Esimerkiksi Ranskassa ja Québecin provinssissa Kanadassa⁽¹⁸⁾ sosiaaliset / solidaarisuuteen perustuvat takaus- ja investointirahastot yhdistävät eri lähteistä saatavaa pääomaa ja sellaisia sidosryhmiä kuin yksityishenkilöitä, valtion rahastoja ja eläkerahastoja, jotka tarjoavat laina- ja pääomavälineitä, jotka perustuvat pienempään tuottoon (verrattuna tavanomaiseen riskipääomaan) pidemmällä aikavälillä (vähintään seitsemän vuotta). Tämä viimeksi mainittu on erityisen tärkeä, koska yhteisötalouden yritykset ovat usein riippuvaisia palvelun jatkuvuudesta.

5. Poliittiset suositukset

5.1 Koska Euroopan maiden välillä on eroja ja tarpeiden kirjo yhteisötalouden sektorilla on laaja, seuraavat suositukset on ryhmitelty päätöksentekijöiden eri tasojen vastuun perusteella.

5.2 *EU:n toimielimet*

5.2.1 EU:n toimielimillä pitäisi olla yhteisötalouden yritysten taloudellisen ekosysteemin kaikkia sidosryhmiä tukeva, käynnistävä, mahdollistava ja mobilisoiva rooli. Lisäksi niiden on edelleen osoitettava olevansa sitoutuneita yhteisötalouden kehittämiseen Euroopassa takaamalla **poliittisen tukikehyksen yhteisötalouden kehittämiseksi yleensä** uudistamalla sosiaalisen yrittäjyyden aloitetta koskevaa toimintasuunnitelmaa.

5.2.2 Euroopan komission olisi edelleen välittäjien kautta kanavoitava rahoitusta yhteisötalouden yrityksille tukeakseen **uusien välineiden** luomista, kokeilua ja **innovointia** ja varmistaen, että **rahoitussääntely mahdollistaa** tämän kehityksen eikä estä sitä.

⁽¹⁷⁾ EUVL C 170, 5.6.2014, s. 18.

⁽¹⁸⁾ <http://capfinance.ca>

5.2.3 Komission pitäisi myös harkita kevyemmän sääntelyjärjestelmän kokeilemista pääoman saamiseksi yhteisötalouden sektorille.

5.2.4 Komission pitäisi tutkia, miten **joukkorahoitus tai yhteistyötalouden välineet** voivat tukea yhteisötalouden yrityksiä. Komission pitäisi harkita yhteisötalouden yrityksiin kohdistuvan joukkorahoituksen ja osallistavien aloitteiden esimerkkitapauksen toteuttamista. Tästä on olemassa esimerkkejä jäsenvaltioissa, ja ne voisivat mahdollisesti nivoutua sosiaalisen innovoinnin foorumiin sekä Horisontti 2020 -ohjelmiin.

5.2.5 Komission olisi edistettävä tutkimusta **yhteisötalouden yrityksiin investoimisen yhteiskunnallisesta lisäarvosta**. Tutkittavia asioita voisivat olla se, miten yhteiskunnallista ja taloudellista arvoa luodaan ja mitataan, sekä erilaisten rahoitusvälineiden vaikuttavuus.

5.2.6 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että yhteisötalous on yksi **investointien painopistealoista nykyisessä Euroopan investointiohjelmassa**, ja kehottaa Euroopan komissiota hyödyntämään tätä aloitetta täysimääräisesti. Erityisesti pääomaintensiiviset investoinnit esimerkiksi terveydenhuolto- ja sosiaalialoilla olisi otettava huomioon. Kaikkien investointien kohdalla on tärkeää sisällyttää investointiluokitukseen ja investoinnin valintaan yleistä etua koskeva kriteeri, jotta yhteiskunnallinen lisäarvo voidaan mitata paremmin.

5.2.7 Pääomamarkkinaunionin kehittämiseksi on tehtävä ympäristöön liittyviä, yhteiskunnallisia ja hallinnointi- ja ohjausinvestointeja, ja julkinen ja yksityinen rahoitus voivat toimia yhdessä investointien tarjontapuolen parantamiseksi. On tärkeää, että komissio varmistaa sääntelytoiminnassaan, että **yhteisötalouden yritysten kehittämisen ja pääomamarkkinaunionia koskevien ehdotusten välillä on yhteys**.

5.2.8 Eurooppalaisilla rahastoilla on erityisrooli tuettaessa yhteisötalouden yrityksiä. **ERI-rahastoja** voitaisiin käyttää jäsenvaltioiden toimien mahdollistajana tarjoamalla takauksia tai taloudellista vivutusta, jotta edistetään sosiaaliturvarahastojen perustamista kaikkialla Euroopassa. Komission pitäisi käyttää **EaSI- ja COSME-rahastoja** rahoituksen välittäjien investointikapasiteetin ja yhteisötalouden yritysten investointivalmiuden lisäämiseen. Komission pitäisi taata tasapainoinen osallistuminen Horisontti 2020 -ohjelmaan ja antaa yhteisötalouden yrityksille mahdollisuus osallistua valtavirtaistamishankkeisiin. Komission pitäisi **seurata** tiiviisti näiden rahastojen käyttöä yhteisötalouden yritysten tarpeisiin ja **raportoida** siitä sekä poliittisesta että teknisestä näkökulmasta.

5.2.9 Komission ja EIP:n/EIR:n pitäisi varmistaa, että EU:n rahoitusmekanismit, pk-yritysten rahoitusta koskeva toimintasuunnitelma mukaan luettuna, ovat yhteisötalouden yritysten käytettävissä, **sisällyttämällä** johdonmukaisesti **yhteisötalouden yritykset pk-yrityksiä koskevaan politiikkaan ja rahoitusvälineisiin ja yksinkertaistamalla menettelyjä**. Tässä yhteydessä on ratkaisevaa mainita erityisesti ilmaus "yhteisötalouden yritys" sen varmistamiseksi, että erilaiset yritykset otetaan huomioon ja lisäävät näkyvyyttään.

5.2.10 Euroopan komission olisi tutkittava, voivatko **yhteiskunnallisesti vaikuttavat investoinnit** olla osa yhteisötalouden yritysten taloudellista ekosysteemiä, ja jos, niin miten ja millä ehdoilla. Kiinnostavia kokemuksia saadaan EIR:n yhteiskunnallisten investointien edistämistä koskevista ja kokeiluista sekä Euroopan komission takausjärjestelmien⁽¹⁹⁾ äskettäisestä käynnistämisestä. Lisäksi OECD:n⁽²⁰⁾ ja EMES-verkoston⁽²¹⁾ hiljattain julkaisemat raportit sisältävät tärkeää tietoa siitä, tukevatko sosiaalivaikutteisten joukkovelkakirjalainojen väline ja sen taustalla oleva politiikka todella yhteisötalouden yritysten kehittymistä.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1084&langId=fi>

⁽²⁰⁾ <http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf>

⁽²¹⁾ http://5emesconf.exordo.com/files/papers/101/final_draft/Godina-Maier-Barbetta_-_Paradoxes_and_Potentials_of_Social_Impact_Bonds_-_16_06_2015.pdf

5.2.11 Basel III -järjestelmän mukainen rahoitussääntely uhkaa yhteisötalouden taloudellista ekosysteemiä. On erittäin tärkeää, että sääntelyssä säilytetään rahoitusjärjestelmän monimuotoisuus sen sijaan, että sovellettaisiin mielivaltaisia sääntöjä. Olennainen ratkaistava kysymys on yhteisötaloudelle myönnettävien lainojen käsittely nykyisten vakavaraisuussääntöjen (Basel III, neljäs vakavaraisuusdirektiivi / vakavaraisuusasetus) mukaisesti. Tällä hetkellä yhteiskunnallisille yrityksille lainaaminen ei johda tasehelpotuksiin, vaikka sektoria ei pidetä riskialttiina, eikä sektorille lainaamiseen kannusteta. Päinvastoin, vakavaraisuusasetukseen sisällytetyn pk-yrityksiä koskevan **tasapainottavan tekijän** mukaisesti EU on lieventänyt pääomavaatimusta sellaisten pankkien kohdalla, jotka lainaavat pk-yrityksille ja kotitalouksille. EU:n on annettava vastaavasti tunnustusta yhteisötalouden yrityksille tarjoamalla **yhteisötalouden yrityksiä tukevan tekijän** esimerkiksi tarkistamalla vakavaraisuusasetuksen nykyistä 501 artiklan 1 kohtaa. Pankkien lainananto yhteisötaloudelle hyötyisi tästä erittäin paljon, eikä sillä olisi mitään vaikutusta julkiseen talouteen.

5.2.12 Koska yhteisötaloutta koskevaa taloudellista innovointia tapahtuu lähinnä paikallisella, alueellisella ja kansallisella tasolla, Euroopan komissio on ihanteellisessa asemassa kerätäkseen ja jakaakseen innovatiivisia välineitä ja ratkaisuja, joiden avulla voidaan perustella poliittisia päätöksiä. Tässä yhteydessä olisi hyödyllistä laatia EU:n laajuinen **yhteenveto** uusien rahoitusaloitteiden ja -välineiden jakamisesta jäsenvaltioissa ja **seurata** jakamista.

5.2.13 EU:n tason taloudellinen tuki on yhdistettävä Euroopan komission julkiselle vallalle ja keskeisille sidosryhmille tarjoamaan **ohjaukseen, koulutukseen ja valmiuksien kehittämiseen**. Tästä syystä ETSK kehottaa laatimaan käsikirjan, jossa ohjataan rakentamaan taloudellinen ekosysteemi ja suunnittelemaan ja soveltamaan rahoitusvälineitä yhteisötaloutta varten. Vastaavasti pitäisi jakaa jäsenvaltiotason yleisen ohjauksen, kuten investointihalukkuusohjelmien, hyviä käytäntöjä ja kehittää niitä edelleen.

5.2.14 ETSK suhtautuu myönteisesti komission aikeeseen perustaa **yhteiskunnallisen rahoituksen työryhmä** yhteistyössä komission sosiaalista yrittäjyyttä käsittelevän asiantuntijaryhmän (GECES) kanssa. Alaryhmä voisi toimia politiikan kehittämisen yhtenä resurssilähteenä ja seurata jäsenvaltioiden tilanteita ja toimia.

5.2.15 Yhteisötalouden yritysten toiminnan ja rakenteiden rahoittamista koskevia **vertaisarviointeja** pitäisi harkita välineiden ja parhaiden käytäntöjen jakamisen edistämiseksi jäsenvaltioiden välillä.

5.2.16 Komission pitäisi tarkastella jäsenvaltioiden tarjoamien **verokannustimien** hyötyjä ja haasteita. Tämä on olennaista sekä yhteisötalouden yritysten kannalta yleensä että kannustimena yksityisten säästäjien ja yhteiskunnallisten rahoittajien pääoman houkuttelemiseksi. Tätä näkökohtaa pitäisi tarkastella siitä tosiasiaista lähtien, että yhteisötalouden yritykset ovat tällä hetkellä rahoituksen (julkisen tai yksityisen) saamisen kannalta heikommassa asemassa muihin yrityksiin verrattuna.

5.3 *Jäsenvaltiot, paikallis- ja alueviranomaiset*

5.3.1 Jäsenvaltiot ovat valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla keskeisessä asemassa ja vastaavat yhteisötalouden kehittämisen ja kasvun mahdollistavasta politiikasta ja tuesta. Vain harvoilla jäsenvaltioilla on käytössä asianmukainen tukijärjestelmä, joka kannustaisi jäsenvaltioita **kehittämään ja panemaan täytäntöön yhteisötalouden kansallisia tukijärjestelmiä sosiaalisen yrittäjyyden aloitteen mukaisesti**. Erityistä painoarvoa pitäisi antaa mahdollisuuksille saada räätälöityä taloudellista tukea sekä valtakunnallisella että paikallisella/alueellisella tasolla. Nämä aloitteet voitaisiin mahdollisesti esitellä GECES-ryhmän työn yhteydessä.

5.3.2 Jäsenvaltiot voisivat toimia **investointikumppaneina** tukeakseen eettisten rahastojen, sosiaalisen innovoinnin rahastojen ja sosiaalisten riskipääomarahastojen perustamista. Keskeinen tekijä on julkisten takausjärjestelmien tarjoaminen tai pääoman houkuttelemisen esimerkiksi eläkerahastoista ja luotto-osuuskunnista.

5.3.3 Jäsenvaltioiden pitäisi arvioida mahdollisuuksia taata rahoitus **valtion omistamien takuurahastojen** avulla, jotta yhteisötaloudelle annettaisiin mahdollisuus saada perinteistä rahoitusta.

5.3.4 Jäsenvaltiot voivat harkita **yhteiskunnallisten investointirahastojen pääomittamista** tarkastelemalla mahdollisuuksia (yksityishenkilöiden ja yritysten) tuloverohuojennuksiin sekä muihin verokannustimiin sekä säästäjien että investoijien kohdalla investointien houkuttelemiseksi yhteisötalouden yrityksiin. Näiden veroetujen kantavana voimana pitäisi kuitenkin olla yhteisötalouden yritysten luoma yhteiskunnallinen arvo.

5.3.5 ETSK kehottaa jäsenvaltioita kehittämään sopivaa yhteisötalouden sääntelyä **mikrorahoituksen** osalta, kuten Euroopan komissiokin on jo esittänyt ⁽²²⁾.

5.3.6 Rahoituksen välittäjillä on ratkaiseva rooli yhteisötalouden kehittämisessä. Jäsenvaltioiden pitäisi edistää yhteiskunnallisen rahoituksen **välittäjien** perustamista. Ne voivat olla joko osuuspankkeja tai eettisiä pankkeja tai kaupallisia pankkeja, joilla on erityisiä yhteisötalouteen erikoistuneita tytäryhtiöitä, jotka tarjoavat yhteiskunnallisen rahoituksen varoja ja välineitä tarjoamalla suotuisan sääntely-ympäristön.

5.3.7 **Paikallis- ja alueviranomaisilla** on keskeinen rooli paikallisen infrastruktuurin tarjoamisessa ja aloitteiden täytäntöönpanossa. Lisäksi niitä pitäisi kehottaa tekemään useiden sidosryhmien yhteistyötä koskevia aloitteita paikallisen/alueellisen kehityksen tukemiseksi. Tässä yhteydessä EAKR tarjoaa erittäin tärkeää tukea.

5.4 Muut sidosryhmät

5.4.1 **Yhteisötalouden yritysten on itse tehtävä aloitteita** kehitettäessä välineitä, kuten itsenäinen pääomittaminen, joukkorahoitus ja osallistuminen yhteiskunnallisen rahoituksen kumppanuuksiin, keräämällä omia varoja ja käynnistämällä kumppanuuksia.

5.4.2 Tärkeää on myös, että yhteisötalouden yritykset harkitsevat **yhteistyön** lisäämistä **ulkoisten kumppanien**, kuten kaupallisten pankkien ja erilaisten välittäjien, kanssa. Tämä ei ehkä sovellu kaikkiin tilanteisiin mutta saattaa olla arvokasta joissakin kehitysvaiheissa. Keskeistä on lisätä rahoitusyhteisössä mielenkiintoa yhteisötalouden yrityksiä kohtaan ja kehittää sen tietämystä niistä oikein edellytyksin.

Bryssel 16. syyskuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

⁽²²⁾ COM(2007) 708 final.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Digitalisoinnin vaikutukset palvelualoihin ja työllisyyteen teollisuuden muutosten yhteydessä”

(valmisteleva lausunto)

(2016/C 013/24)

Esittelijä: Wolfgang GREIF

Toinen esittelijä: Hannes LEO

Työ-, työllisyys- ja sosiaalisen ja yhteisvastuullisen talouden ministeri Nicolas Schmit pyysi 29. kesäkuuta 2015 päivätyssä kirjeessään tulevan puheenjohtajavaltion Luxemburgin puolesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

”Digitalisoinnin vaikutukset palvelualoihin ja työllisyyteen teollisuuden muutosten yhteydessä”

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi valmistelevan lausuntonsa 15. heinäkuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16 päivän kokouksessa) seuraavan valmistelevan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 139 ääntä puolesta ja 1 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Digitalisointi muuttaa kaikkia yhteiskunnan ja talouden aloja ja vaikuttaa näin ollen myös työelämään ja työllisyyteen. Digitaalitekniologia voi nostaa hyvinvoinnin ennennäkemättömälle tasolle ja parantaa työn ja työllisyyden laatua Euroopassa. Näihin mahdollisuuksiin liittyy kuitenkin eräitä riskejä, kuten on ilmeistä kaikilla talouden aloilla, myös yksityisillä palvelualoilla ⁽¹⁾.

1.2 Digitalisoinnin mahdollistamat innovatiiviset palvelut ja liiketoimintamallit kasvattavat palvelujen tuottavuutta ennenkuulumattomalla tavalla ja lisäävät kuluttajien valinnanvaraa ⁽²⁾. Toisaalta niillä on huomattavat vaikutukset työmarkkinoihin ja työn organisointiin, esimerkiksi tuloerojen lisääntyminen ja sosiaaliturvajärjestelmiin pääsyn rajoittaminen, millä voi olla kielteisiä seurauksia tiettyjen työntekijäryhmien kannalta, ellei asianmukaisesti vastatoimiin ryhdytä.

1.3 Palvelujen digitalisoinnin työllisyysvaikutukset edellyttävät näin ollen poliittista huomiota ja hallintaa. EU:n ja kansallisen tason ennakoivalla politiikalla voidaan varmistaa ja on varmistettava, että digitalisoinnin ilmeiset mahdollisuudet kyetään hyödyntämään ja samalla välttämään siihen liittyvät sudenkuopat. EU on Euroopan digitaalistrategian ja digitaalisia sisämarkkinoita koskevan aloitteen johdosta aktiivinen toimija digitaalipolitiikan alalla. Useimmat työllisyyteen kohdistuvat digitalisoinnin vaikutukset ovat kuitenkin jääneet huomiotta, ja näin ollen niihin on puututtu heikosti asianomaisilla politiikan aloilla.

1.4 Digitalisointi on eittämättä yksi aikamme nopeimmin kehittyvistä aloista, jossa mahdollisuudet ja riskit ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Tuleva kehitys on mitä luultavimmin luonteeltaan monisyistä, kun perinteisten yritysten ja toimialojen rinnalle syntyy aloittelevia yrityksiä, pienyrityksiä ja joustavia toimintamuotoja. Tämän kehityskulun työllisyysvaikutukset eivät ole vielä täysin selvillä, eikä niitä voida ennustaa tarkkaan. Tästä syystä pelkona on työllisyysasteen lasku samalla kun EU:n työmarkkinoilla on sitkeä osaamisen kohtaanto-ongelma. Avainasemassa tässä tilanteessa ovat rakentava yhteistyö ja tietoisuuden lisääminen keskeisten toimijoiden eli valtiovallan ja työmarkkinaosapuolien kesken. Sosioekonomisten rakenteiden laaja valikoima ja eritasoinen talouskehitys EU:ssa saattavat edellyttää erityisiä analyysejä ja menettelytapoja, jotta voidaan hallita digitalisoinnin vaikutuksia työmarkkinoihin ja työllisyyteen.

⁽¹⁾ Käsillä olevassa lausunnossa viitataan yksityisiin palvelualoihin sellaisina kuin ne on määritelty tilastollisissa standardiluokituksissa (esim. NACE Rev. 2 F-N; Q-T).

⁽²⁾ Esim. Suomen työ- ja elinkeinoministeriö (2015), Service Economy Revolution and Digitalisation: http://www.tem.fi/files/43374/TEMjul_41_2015_web_22062015.pdf

1.5 ETSK korostaa digitalisoinnista johtuvia selkeitä haasteita palvelualojen työllisyydessä ja esittää niiden poliittista hallintaa varten seuraavat suositukset:

1.5.1 Jotta työvoimalle annetaan EU:ssa sen edellyttämät digitaalajan taidot, on edistettävä julkisia ja yksityisiä investointeja ammatilliseen koulutukseen ja tutkittava, tarvitaanko unionitason toimia, jotta jäsenvaltioissa saadut hyvät kokemukset palkallisesta opintovapaasta voidaan yleistää EU:ssa.

1.5.2 Olisi selvitettävä laaja-alaisen vuoropuhelun avulla tarkemmin, onko työntekijöiden yksityiselämän suojelua syytä vahvistaa ja missä määrin vahvistaminen on tarpeen näinä aikoina, kun digitaalinen matkaviestintä ulottuu kaikkialle, sekä mitä toimenpiteitä jäsenvaltio- ja EU-tasolla on tarvittaessa järkevä toteuttaa alituisen käytettävissä tai saavutettavissa olon rajoittamiseksi. Lisäksi on harkittava järkeviä toimenpiteitä itsenäisten ammatinharjoittajien kasvavan joukon aseman vahvistamiseksi tältä osin.

1.5.3 Tarvitaan parempia tilastoja ja tutkimuksia palvelutaloudesta (maailmanlaajuisesti ja unionitasolla), jotta voidaan ennustaa tarkemmin työmarkkinoiden kehitystä sekä työn, työllisyyden ja tulojen polarisointumista. Palvelualan työllisyyttä koskevalle tutkimukselle olisikin myönnettävä asianmukaista rahoitusta Horisontti 2020 -ohjelman varoista. Lisäksi tarvitaan pikaisesti yksityiskohtaisia ja säännöllisesti ajantasaistettuja tilastoja, joissa osoitetaan epätyypillisten työllisyyden muotojen leviämistä ja lisääntymistä ja joissa esitetään myös tietoja joukkoistamisen kaltaisista käytänteistä.

1.5.4 Digitalisoinnista osittain johtuvien tuloerojen kasvun torjumiseksi olisi edistettävä työehtosopimusneuvotteluja kaikilla eri tasoilla, ennen kaikkea sellaisilla aloilla ja sellaisissa yrityksissä, joita digitalisointi koskee. Näin voidaan varmistaa, että digitalisoidut työn organisoinnin uudet muodot parantavat eivätkä heikennä työpaikkojen laatua.

1.5.5 Tarvitaan työntekijöiden henkilötietojen suojaa koskevia selkeitä säännöksiä, jotta voidaan turvata yksityisyydensuojanormit työssä. EU:n tietosuojalainsäädännössä olisi asetettava korkeat vähimmäisnormit eikä siinä tulisi estää lisäsäätelyä jäsenvaltioissa. Parhailtaan neuvoteltavaan EU:n tietosuoja-asetukseen olisi näin ollen sisällyttävä ”avoimuuslauseke”, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat ylittää EU:n vähimmäisnormit.

1.5.6 EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi vuoropuhelussa työmarkkinaosapuolten kanssa tarkastella strategioita, joilla sosiaalisten ja työoikeudellisten normien soveltamisalaa voitaisiin mukauttaa siten, että niissä otetaan huomioon digitalisoidun työelämän olosuhteet.

1.5.7 Uusi teollinen sykli 4.0 ja digitalisointi vaikuttavat koko yhteiskuntaan. Tarvitaan työmarkkinaosapuolten, jäsenvaltioiden ja EU:n rakentavaa vuoropuhelua, jotta voidaan keskustella työmarkkinoihin kohdistuvista vaikutuksista sekä sosiaali- ja työlänsäädännön mahdollisista ja tarvittavista mukautuksista. Hallitustahot ja työmarkkinaosapuolet ovat äskettäin käynnistäneet esimerkiksi Saksassa, Alankomaissa ja Itävallassa erittäin lupaavia aloitteita. Jokaisessa tapauksessa tulee ottaa huomioon kansallisten kehityskulkujen erityispiirteet ja niiden tarjoamat mahdollisuudet. Esimerkillisiä menettelytapoja olisi levitettävä.

1.5.8 EU:n, jäsenvaltioiden hallitusten ja työmarkkinaosapuolten olisi käynnistettävä keskusteluja, joiden tavoitteena on määrittellä poliittisia toimenpiteitä ja lainsäädäntöä, joilla varmistetaan asianmukainen pakollinen sosiaaliturva koko työvoimalle, myös epätyypillisissä työllisyyden muodoissa oleville työntekijöille.

1.5.9 Kokonaistaloudelliset perusedellytykset vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain. Jotta vahvistetaan työllisyyttä työvoiman kysynnän heikkenemisestä huolimatta, on kaikkien sidosryhmien välisessä vuoropuhelussa tuotava esiin mahdollisia ongelmia ja laadittava vastaavia ratkaisustrategioita yksittäisten jäsenvaltioiden tarpeiden mukaisesti (esimerkkeinä julkiset investoinnit, työllisyyttä luovat innovoinnit sekä työn jakaminen ja työajan lyhentäminen).

1.5.10 Verojärjestelmien uudistuksia on tutkittava huolellisesti, jotta varmistetaan kaikkien tulomuotojen samantasoiset veroasteet riippumatta siitä, syntyykö tulo perinteisesti organisoituilla aloilla vai jakamistaloudessa. Sosiaaliturvajärjestelmien kestävyys varmistamiseksi myös tulevaisuudessa ja työn kustannusten keventämiseksi voitaisiin harkita, että osa ”digitalisointiosingosta” käytetään tähän tarkoitukseen.

2. Johdanto: palvelujen rakennemuutos

2.1 Viime vuosina on saavutettu merkittäviä läpimurtoja digitaalitekniikan kehittämisessä. Digitaalitekniikan uudet ja erittäin vahvat valmiudet mahdollistavat yhä useampien tehtävien ja töiden automatisoinnin (esim. itse ajava auto, esineiden internet, teollisuus 4.0). Lisäksi digitaalitekniikka on johtamassa asiakaskontaktin etsimiseen liittyvien ja liiketoimikustannusten merkittävään vähenemiseen, mikä mahdollistaa täysin uusien ja erittäin skaalautuvien liiketoimintamallien kehittämisen palvelualalla (esim. verkossa toimivat markkinapaikat ja alustat, myös niin sanottu jakamistalous, Uber, Airbnb). Tämä kannustaa liiketoimintamallien ja -prosessien digitalisointiin monilla talouden aloilla. Eräitä niistä on jo käsitelty aiemmissa ETSK:n lausunnoissa ⁽³⁾.

2.2 Digitalisointiin liittyy merkittäviä muutoksia ja rakenneuudistuksia lähes kaikilla palvelualoilla ⁽⁴⁾, joiden vielä aivan äskettäin katsottiin olevan vastustuskykyisiä teknologista järjeistämistä kohtaan. Palvelujen katsottiin pitkään tukevan muita talouden aloja (kuten maatalous, kaivostoiminta, valmistusteollisuus ja rakennusala), kotitalouksia ja kuluttajia, ja niitä pidettiin enimmäkseen uusien teknologioiden passiivisinä käyttäjinä. Internetin saapuminen yhdessä televiestintäpalvelujen liberalisoinnin kanssa on kuitenkin muuttanut merkittävästi palvelujen roolia.

2.3 Näiden kehityskulkujen vaikutus kyseisten alojen työllisyyteen on edennyt hitaasti kuluneina vuosikymmeninä mutta on nyt nopeutumassa. Eräitä digitalisoinnin vaikutuksia palvelualojen työllisyyteen on jo havaittavissa:

- Palvelualan työntekijöiden uudet ammatilliset pätevyysvaatimukset.
- Työpaikkoja vähentävät investoinnit, kun teknologia on yhä edullisempaa ja sen avulla voidaan hoitaa tehtäviä, joista aiemmin huolehdittiin ihmistyövoimalla. Tämä on makrotasolla vähentänyt työvoiman kysyntää perinteisillä aloilla, ja työn osuus bkt:stä on alentunut ⁽⁵⁾.
- Keskimääräisen ja korkean osaamistason työvoiman kysyntä alenee, ja sen odotetaan laskevan edelleen lähitulevaisuudessa. Eri arvioiden mukaan uhkana on, että noin 50 prosenttia nykyisistä työpaikoista korvataan digitaalitekniikalla seuraavien 20 vuoden kuluessa ⁽⁶⁾. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että tällaisiin ennusteisiin on suhtauduttava varovaisesti.

2.4 Digitalisointi näyttää tällä hetkellä lisäävän tuottavuutta ennennäkemättömälle tasolle ja tuottavan näin ollen ”digitalisointiosinkoa” sekä – kolikon toisena puolena – vähentävän huomattavasti etenkin keskitason osaamista edellyttävän työvoiman kysyntää. Työvoiman kysynnän väheneminen lisää työttömyyttä, ”keskiluokan murenemistä” ja kärjistää edelleen tuloeroja ⁽⁷⁾.

2.5 Yhdysvaltalaiset yritykset hallitsevat tällä hetkellä digitaalitaloutta, kun taas Eurooppa on pitkälti menettänyt otteensa digitaalitekniikan kehittämisessä. Huolenaiheena on, että Eurooppa vaikuttaa myös olevan huonosti valmistautunut digitalisoinnin käynnistämiin perusuuteisiin muutoksiin, jotka vaikuttavat talouteemme ja yhteiskuntaamme (esimerkiksi jo mainittu laajamittainen tuottavuuden kasvu ja sellaisten epätasapainojen luomisen uhka, jotka saattavat lisätä tiettyjen työntekijäryhmien työttömyyttä merkittävästi ja johtaa yhteiskunnan polarisoitumiseen entisestään).

⁽³⁾ Esimerkiksi: Yrityspalvelujen vaikutukset teollisuudessa (esittelijät: Joost van Iersel ja Hannes Leo) (EUVL C 12, 15.1.2015, s. 23), jossa esitellään neljännen teollisen vallankumouksen erityispiirteitä.

⁽⁴⁾ Tilastoluokituksissa yleisesti käytetty palvelualojen määritelmä.

⁽⁵⁾ Ks. esimerkiksi Brynjolffson ja McAfee (2014): *The Second Machine Age*, New York, W.W. Norton & Company, luku 11.

⁽⁶⁾ Esim. Bowles, J., *The computerisation of European jobs who will win and who will lose from the impact of new technology onto old areas of employment?*, 2014, *The computerisation of European jobs*, Frey, C. M., Osborne, M., *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013, Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A., *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment*, ETLA, 2015.

⁽⁷⁾ Ks. alaviite 10.

2.6 Vaikka on mahdotonta ennustaa teknologian aiheuttamien laajamittaisten muutosten seurauksia, on selvästi tarpeen kehottaa EU:ta omaksumaan aktiivinen rooli näiden kehityskulkujen muotoilussa sekä niistä työllisyyteen ja yhteiskuntaan kohdistuvien vaikutusten hallinnassa – etenkin kun tällainen aktiivinen rooli on tällä hetkellä hyvin kaukana todellisuudesta⁽⁸⁾. Käsillä olevassa lausunnossa pyritään korjaamaan tilanne tarkastelemalla digitalisoinnin vaikutusta palvelualan työllisyyteen ja antamalla siihen liittyen poliittisia suosituksia.

3. Osaamistarpeiden muutos

3.1 Digitalisoinnin loogisena seurauksena digitaalitekniikkaa otetaan käyttöön yhä useammalla palveluteollisuuden työpaikalla. Esimerkiksi lähes 60 prosenttia pankkialan työntekijöistä kertoo, että heidän työpaikoillaan on otettu käyttöön uutta teknologiaa kuluneiden kolmen vuoden aikana⁽⁹⁾. Työntekijöiltä edellytetään erityisosaamista eli digitaalisia taitoja kyseisen teknologian hallitsemiseksi. Tämä tarkoittaa, että ammatillisen koulutuksen opinto-ohjelmia on ajantasaistettava vastaavasti ja että on toteutettava asianomaisia koulutustoimia.

3.2 Komission virallisista tiedoista ilmenee kuitenkin, että taitojen kehittämisessä on merkittäviä pullonkauloja, ja niissä arvioidaan, että 47 prosenttia EU:n työvoimasta on vailla riittäviä digitaalisia taitoja, vaikkakin maiden välillä on huomattavia eroja⁽¹⁰⁾. Sen lisäksi, että hukataan työpaikkojen luomismahdollisuuksia, tällainen osaamisen kohtaanto-ongelma saattaa haitata digitaalitalouden kehittämistä ja siten EU:n kilpailukykyä, jos asiaan ei puututa.

3.3 Tarvitaan luotettavaa tietoa osaamistarpeista ja -puutteista, jotta opinto-ohjelmissa voidaan puuttua osaamisen kohtaanto-ongelmaan. EU toteuttaa jo toimia tällä alalla etenkin Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämisskeskuksen Cedefopin kaltaisten elinten kautta. Se, että työmarkkinaosapuolet voivat ottaa ohjaket käsiinsä tällaisessa osaamista koskevassa tiedonhankinnassa esimerkiksi alakohtaisten osaamisneuvostojen muodossa, on jo osoittautunut menestyksekkääksi käytänteeksi. Tätä taustaa vasten on valitettavaa, että komissio harkitsee työmarkkinaosapuolten roolin heikentämistä korvaamalla työmarkkinaosapuolten osaamisneuvostot monia eri sidosryhmiä edustavilla osaamisyhteisöillä. Koska ammattitaidon tarjonnan ja kysynnän kohtaamattomuuden ongelma on edelleen ratkaisematta käytettävissä olevasta osaamisesta huolimatta, suurimpana ongelmana näyttäisi olevan strategisen toteuttamisen ja investointien puute.

3.4 Keskeistä on edistää ammatilliseen koulutukseen tehtäviä julkisia ja yksityisiä investointeja. Eräissä jäsenvaltioissa taataan vähimmäisoikeus palkalliseen opintovapaaseen. Tulisi tarkastella, onko tämä työntekijöiden ja työnantajien kannalta järkevä väline koulutustarpeen mukauttamiseksi ja tarvitaanko EU-tason toimia näiden kokemusten yleistämiseksi EU:ssa.

4. Työn organisoinnin ja tulojen polarisoituminen

4.1 Pätevyysvaatimusten muuttuminen liittyy tiiviisti työn organisoinnin muuttumiseen eli tehtäviin, joita työntekijät hoitavat, ja siihen, miten he niitä hoitavat. Tällä alalla digitalisointi on parhaillaan johtamassa työllisyyden vaiheittaiseen polarisoitumiseen palvelualan työn itsenäisyyden ja palkkojen suhteen, mikä tarkoittaa, että palvelualan työpaikat sijoittuvat todennäköisemmin joko palkka-asteikon ja työn itsenäisyyttä koskevan asteikon ylä- tai alapäähän ja että näiden ääripäiden välissä sijaitsee entistä vähemmän työpaikkoja. Samalla on havaittavissa myös uusia kehityssuuntia, jotka johtuvat työmarkkinoiden spontaanista mukautumisesta.

4.2 Digitalisoitu palveluteollisuus luo kysyntää osaamisvaltaisissa tehtävissä toimivalle työvoimalle erityisesti ammattimaisissa ja teknisissä palveluammateissa, joissa tehtävänä on esimerkiksi hallinnoida tietoverkkoja. Tällaisten ammattilaisten tehtäviä voi tyypillisesti tehdä etätöinä digitaalisilla mobiililaitteilla mihin vuorokaudenaikaan tahansa.

⁽⁸⁾ ETSK:n lausunnoissa esitetyt asianomaiset suositukset (esimerkiksi EUVL C 311, 12.9.2014, s. 15, EUVL C 12, 15.1.2015, s. 23, EUVL C 332, 8.10.2015, s. 36, EUVL C 271, 19.9.2013, s. 116 ja EUVL C 67, 6.3.2014, s. 96).

⁽⁹⁾ Eurofound (2014): Working Conditions and Job Quality: Comparing Sectors in Europe.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-factsheet_fi.pdf

4.3 Työn joustava organisointi antaa työntekijöille yleensä työhön liittyvää laajamittaista itsenäisyyttä ja saattaa siten kohentaa työpaikkojen laatua sekä parantaa ja helpottaa työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Tällaisiin joustaviin työn muotoihin liittyy kuitenkin myös riskejä, jos työntekijöiden on oltava – tai heistä tuntuu, että heidän on oltava – käytettävissä koko ajan. Tällainen ”rajaton työnteko” saattaa aiheuttaa stressiä ja loppuunpalamista.

4.4 Olisi selvitettävä laaja-alaisen vuoropuhelun avulla tarkemmin, onko työntekijöiden yksityiselämän suojelua syytä vahvistaa ja missä määrin vahvistaminen on tarpeen näinä aikoina, kun digitaalinen matkaviestintä ulottuu kaikkialle, sekä mitä toimenpiteitä jäsenvaltio- ja EU-tasolla on tarvittaessa järkevä toteuttaa alituisen käytettävissä tai saavutettavissa olon rajoittamiseksi. Lisäksi on harkittava järkeviä toimenpiteitä itsenäisten ammatinharjoittajien kasvavan joukon aseman vahvistamiseksi tältä osin.

4.5 Muilla aloilla työn itsenäisyys vähentyy palvelujen digitalisoinnin myötä. Tilanne on tämä esimerkiksi sähköisen kaupankäynnin logistiikkakeskuksissa, joihin luodaan rutiinityöhön perustuvia työpaikkoja. Tämän tyyppisen työn organisointimuodoissa on tyypillistä, että työntekijöille annetaan sähköisillä laitteilla yksityiskohtaisia ohjeita esimerkiksi siitä, mikä esine on pakattava mihinkin laatikkoon.

4.6 Tällaiset rutiinityöt voivat vakiomuotoisen ja suhteellisen yksinkertaisen luonteensa vuoksi luoda työllistymistilaisuuksia alhaisen osaamistason työntekijöille ja työmarkkinoiden uusille tulokkaille. Näiden työpaikkojen laatua pidetään kuitenkin usein alhaisena, sillä työntekijät kokevat, ettei heidän osaamistaan ja valmiuksiaan hyödynnetä täysimääräisesti.

4.7 Digitalisointi on eittämättä yksi aikamme nopeimmin kehittyvistä aloista, jossa mahdollisuudet ja riskit ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa. Tuleva kehitys on mitä luultavimmin luonteeltaan monisyistä, kun perinteisten yritysten ja toimialojen rinnalle syntyy aloittelevia yrityksiä, pienyrityksiä ja joustavia toimintamuotoja. Tämän kehityskulun työllisyysvaikutukset eivät ole vielä täysin selvillä, eikä niitä voida ennustaa tarkkaan. Tästä syystä pelkona on työllisyysasteen lasku samalla kun EU:n työmarkkinoilla on sitkeä osaamisen kohtaanto-ongelma. Avainasemassa tässä tilanteessa ovat rakentava yhteistyö ja tietoisuuden lisääminen keskeisten toimijoiden eli valtiovallan ja työmarkkinaosapuolien kesken. Sosioekonomisten rakenteiden laaja valikoima ja eritasoinen talouskehitys EU:ssa saattavat edellyttää erityisiä analyysejä ja menettelytapoja, jotta voidaan hallita digitalisoinnin vaikutuksia työmarkkinoihin ja työllisyyteen.

4.8 Tarvitaan parempia tilastoja ja tutkimuksia palvelutaloudesta (maailmanlaajuisesti ja unionitasolla), jotta voidaan ennustaa tarkemmin työmarkkinoiden kehitystä sekä työn ja työllisyyden polarisoitumista. Palvelualan työllisyyttä ja työn organisointia koskevalle tutkimukselle olisikin näin ollen myönnettävä asianmukaista rahoitusta Horisontti 2020 -ohjelman varoista. Tutkimustuloksia on hyödynnettävä aktiivisessa työllisyyspolitiikassa, jolla varmistetaan, että tartutaan mahdollisuuksiin luoda korkealaatuisia digitaalisia työpaikkoja ja vältetään samalla riskejä. Lisäksi työmarkkinaosapuolten olisi neuvoteltava työn uusien organisointimuotojen käyttöönotosta, jotta varmistetaan, että digitalisoidun työn uusilla organisointimuodoilla parannetaan työpaikkojen laatua sen heikentämisen sijaan.

4.9 Tällaisiin työn organisoinnin polarisoitumissuuntauksiin liittyy tulojen polarisoituminen, kuten Euroopan parlamentti on myös pannut merkille⁽¹¹⁾. Eräissä tapauksissa tätä edistää työehtosopimusten puute tai niiden kiertäminen. Tämä pätee esimerkiksi tilanteisiin, joissa digitaalipalvelujen tarjoajat painottavat liiketoimintamalliansa erityislaatuisuutta voidakseen asettaa kyseenalaiseksi olemassa olevien työehtosopimusten sovellettavuuden työntekijöihinsä. Näin ollen eräät sähköistä kaupankäyntiä harjoittavat yritykset katsovat, ettei niiden työntekijöitä voi pitää vähittäiskaupan työntekijöinä ja etteivät he siten kuulu työmarkkinaosapuolten sopimien vähittäiskauppasektorin palkkojen piiriin.

4.10 Digitalisoinnista osittain johtuvien tuloerojen kasvun torjumiseksi olisi edistettävä työehtosopimusneuvotteluja kaikilla eri tasoilla, ennen kaikkea sellaisilla aloilla ja sellaisissa yrityksissä, joita digitalisointi koskee.

⁽¹¹⁾ Euroopan parlamentti (2015): Wage and Income Inequality in the European Union.

4.11 Digitaalisesti organisoidussa työssä työskentelevät tuottavat suuria määriä henkilökohtaista tietoa siitä, missä työntekijät tekevät mitäkin, milloin ja kenen kanssa. Sen lisäksi, että luodaan tilaisuuksia hyvin tehokkaalle työnteolle saumattomissa tietoverroissa, mahdollistetaan näin myös työntekijöiden valvonnan tungettelevat käytänteet, jotka vaarantavat yksityisyyttä työpaikalla koskevat vakiintuneet normit.

4.12 Tarvitaan työntekijöiden henkilötietojen suoja koskevia selkeitä säännöksiä, jotta voidaan turvata yksityisyydensuojanormit työssä. EU:n tietosuojalainsäädännössä olisi asetettava korkeat vähimmäisnormit, eikä siinä tulisi estää lisäsääntelyä jäsenvaltioissa. Parhaillaan neuvoteltavaan EU:n tietosuoja-asetukseen olisi näin ollen sisällyttävä ”avoimuuslauseke”, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat ylittää EU:n vähimmäisnormit.

5. Työllisyyden ja työmarkkinainstituutioiden muuttuminen

5.1 Koska tietoa voidaan jakaa pitkien etäisyyksien takaa ja laajan vastaanottajakunnan keskuudessa erittäin alhaisin kustannuksin, digitaali teknologiat mahdollistavat erittäin pirstaleiset liiketoimintamallit. Tämä vähentää jäykkien sekä toiminnallisesti ja maantieteellisesti integroitujen yritys rakenteiden tarvetta selvästi määriteltyine henkilöstöineen, hierarkioineen ja toimitiloineen.

5.2 Tällaiset kehityskulut lisäävät yrityksen kykyä perustaa toimintansa joustavasti työllistetyn työvoiman, esimerkiksi itsenäisten ammatinharjoittajien, varaan. Itsenäisten ammatinharjoittajien määrä on kasvanut viime aikoina merkittävästi⁽¹²⁾ erityisesti palvelu alalla, kuten tieto- ja viestintä tekniikan, viestimien sekä hallinnollisten ja tukipalvelujen alalla. Joukkoistamisen kaltaisten käytänteiden, eli verkkoalustojen, joiden avulla yritykset voivat julkaista työtarjouksia, joista freelance-työntekijät kilpailevat, odotetaan lisäävän entisestään itsenäistä ammatinharjoittamista. Lisäksi työtilaisuuksista kilpaillaan joukkoistamisen mahdollistavilla alustoilla maailmanlaajuisesti, mikä tuottaa kilpailuetua sellaisille tarjoajille, jotka asuvat alueilla, joissa elinkustannukset, tulovero ja sosiaaliturva ovat alhaiset.

5.3 Jotkut työntekijät arvostavat tällaisten työjärjestelyjen tarjoamaa joustavuutta. Epätyypillisten työllisyyden muotojen voimakas lisääntyminen voi kuitenkin tehdä olemassa olevista työmarkkinainstituutioista (kuten työsuhdeturvalainsäädäntö, työterveys- ja työturvallisuusjärjestelyt, työehtosopimusneuvottelut ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelurakenteet) osittain tehottomia. Lisäksi näihin työmarkkinainstituutioihin kohdistuu entistä enemmän kilpailupainetta, kun työnhakijoiden välinen rajat ylittävä kilpailu lisääntyy esimerkiksi joukkoistamiseen liittyvissä portaaleissa. Jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolten ja hallitustahojen tehtävänä on löytää rakentavan vuoropuhelun avulla asianmukaisia ratkaisuja, jotta digitaalisen muutoksen valossa varmistetaan kaikenlaisten työjärjestelyjen osalta myös tulevaisuudessa oikeudenmukaiset ja osallistavat työmarkkinat.

5.4 Tässä yhteydessä työllisyys jakamistaloudessa on erityisen arkaluonteinen kysymys. Monissa tapauksissa työsuhteeseen ja asianomaisten osapuolten oikeudelliseen asemaan liittyy epäselvyyksiä. Usein jää epäselväksi, onko verkkofoorumien kautta vuokrattavissa olevan yksityisen ajoneuvon kuljettaja itsenäinen ammatinharjoittaja vai työskenteleekö hän jonkun toisen palveluksessa ja jos, kenen – matkustajan vai verkkofoorumien ylläpitäjän. Tästä syystä on oikeudelliselta kannalta vaikea määritellä mitä lainsäädäntöä – sekä palvelussuhdelainsäädännön että vastuuta koskevan lainsäädännön osalta – ja mitä työehtosopimusten määräyksiä on sovellettava. Jos yksikään olemassa olevista sääntely- ja työehtosopimusluokista ei ole sovellettavissa, jakamistalous toimii lainsäädännön kannalta harmaalla alueella. Tämä saattaa aiheuttaa kilpailupaineita työllisyydelle ja yrityksille, jotka toimivat olemassa olevien sääntely- ja työehtosopimusluokkien kehityksessä.

5.5 Tällä hetkellä ei ole saatavilla luotettavaa ja ajantasaista tietoa, jotta voitaisiin arvioida, minkälaiset työllisyyspoliittiset toimet ovat tarkoituksenmukaisia jakamistalouden kannalta. Tilanteen korjaamiseksi tarvitaan pikaisesti yksityiskohtaisia ja säännöllisesti ajantasaistettavia työllisyystilastoja epätyypillisen ja uudenlaisen työn muodoista.

⁽¹²⁾ UNI Europa (2015): Towards a Fair Future for European Services:
http://uniglobalunion.org/sites/default/files/public_shared/files/towards_a_fair_future_for_european_services.pdf

5.6 EU:ssa ja jäsenvaltioissa olisi harkittava strategioita sosiaalisten ja työoikeudellisten normien soveltamisalan mukauttamiseksi niin, että normit heijastavat digitaalisen työelämän olosuhteita. Asiaa koskevat aloitteet olisi esitettävä työmarkkinaosapuolien kanssa käytävässä jäsennellyssä vuoropuhelussa, jotta saadaan aikaan näyttöön perustuvia ratkaisuja, joissa otetaan huomioon myös palvelun käyttäjien intressit. Erittäin lupaavia aloitteita on jo käynnistetty Saksassa, Alankomaissa ja Itävallassa.

5.7 Koska tällaiset kehityskulut luovat haasteita myös työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja työehtosopimusneuvottelujen vakiintuneille käytännöille, työmarkkinaosapuolia kehoitetaan käymään rakentavaa vuoropuhelua, jotta voidaan tarkastella mahdollisia ja tarvittavia mukautuksia. Euroopan unioni voi osaltaan edistää tällaista vuoropuhelua myöntämällä rahoitusta asiaan liittyville työmarkkinaosapuolten hankkeille ja edistämällä tällaisia tutkimushankkeita Horisontti 2020 -ohjelman yhteydessä.

5.8 Digitalisoinnin ansiosta palvelualan liiketoimintamalleista voi tulla paljon aiempaa vähemmän työvoimavaltaisia. Tämä koskee esimerkiksi pankkialaa, jossa liiketoimintaprosessit on osittain automatisoitu ja digitalisoitu. Tämän vuoksi osa työvoimasta jää tarpeettomaksi. Oxfordin yliopiston tutkijat Frey ja Osborne uskovat automatisoinnin vaikuttavan erityisesti keskitalouteen työpaikkoihin ja ammatteihin sekä eräisiin vapaisiin ammatteihin⁽¹³⁾. Lisäksi digitalisoinnilla on huomattavia vaikutuksia työllisyyteen myös julkishallinnossa ja julkisissa laitoksissa, kuten yleishyödyllisten palveluiden alalla yleensäkin, mihin ei ole tähän mennessä kiinnitetty riittävästi huomiota. ETSK aikookin ottaa asiaan kantaa erillisessä oma-aloitteisessa lausunnossa.

5.9 Bruegel-ajatushautomo arvioi, että EU:n jäsenvaltioissa saatetaan seuraavien 20 vuoden aikana menettää 40–60 prosenttia työpaikoista digitalisoinnista johtuvan automatisoinnin vuoksi⁽¹⁴⁾. Lisäksi näyttää siltä, että digitaalisella aikakaudella, toisin kuin teollisuuden kehittymisen aiemmissa vaiheissa, talouden tuottavuuden kokonaiskasvu ei enää ilmene suoraan työllisyyden lisääntymisenä⁽¹⁵⁾. Tästä syystä on epäselvää, tuottaako täysin digitalisoitunut talous riittävästi työvoiman kysyntää, jotta voidaan korvata palvelujen automatisoinnin aiheuttamat arvioidut työpaikkojen menetykset. Koko Euroopassa vallitsee kuitenkin edelleen ammattipätevyyskysynnän ja tarjonnan välinen ero, ja ennusteita on erittäin vaikea tehdä.

5.10 On seurattava sellaisia työvoiman kysynnän muutoksia digitalisoituneella palvelualalla, joita mitataan tehtyjen työtuntien määränä. Työllisyyden tukemiseksi on työvoiman kysynnän vähenemisestä huolimatta ja sosiaalisen koheesion turvaamiseksi kiireellisesti ryhdyttävä kaikkien sidosryhmien yhteiseen vuoropuheluun huomion kiinnittämiseksi mahdollisiin ongelmiin ja vastaavien ratkaisustrategioiden laatimiseksi yksittäisten jäsenvaltioiden tarpeiden mukaisesti (esimerkkeinä julkiset investoinnit, työllisyyttä luovat innovoinnit sekä työn jakaminen ja työajan lyhentäminen).

6. Vaikutus hyvinvointivaltioon ja verojärjestelmiin

6.1 Digitalisoinnista johtuva epätyypillisten työllisyyden muotojen voimakas kasvu tarkoittaa, että yhä suurempi osa työvoimasta ei kuulu olemassa olevien sosiaaliturvajärjestelmien eikä niiden tarjoamien etuuksien, kuten yleisen työttömyysvakuutuksen tai sairaus- ja eläkevakuutuksen, piiriin. Eräissä jäsenvaltioissa tästä aiheesta käydään jo työmarkkinaosapuolten ja hallitustahojen välisiä keskusteluja. Yhdessä kokonaistyöllisyysasteen alenemisen kanssa tällaiset kehityskulut saattavat vähentää niiden olemassa olevien vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien tuloja ja näin ollen yleistä tehokkuutta, joiden tulot perustuvat pääasiassa palkoista kerättäviin veroihin ja maksuihin sekä työnantajien ja työntekijöiden osarahojusjärjestelmiin ja jotka näin ollen ovat riippuvaisia normaalien työsuhteiden suuresta määrästä.

6.2 Tällainen tehokkuuden väheneminen aiheuttaisi vakavia uhkia eurooppalaiselle yhteiskuntamallille, joka perustuu vahvaan julkiseen sitoutumiseen yleishyödyllisten palvelujen rahoittamiseen ja tuottamiseen sekä tehokkaihin sosiaaliturvaverkkoihin. Digitalisointiprosessin menestyksellinen hallinta riippuu kuitenkin merkittävästi yleishyödyllisten palvelujen, kuten ajanmukaisten koulutusjärjestelmien ja laajakaistainfrastruktuurin, tehokkaasta tarjonnasta.

⁽¹³⁾ Frey ja Osborne (2013), ks. alaviite 6.

⁽¹⁴⁾ Bruegel (2014): The computerisation of European jobs.

⁽¹⁵⁾ Bowles (2014), ks. alaviite 6.

6.3 EU:n, jäsenvaltioiden hallitusten ja työmarkkinaosapuolten olisi käynnistettävä keskusteluja, joiden tavoitteena on määritellä poliittisia toimenpiteitä ja lainsäädäntöä, joilla varmistetaan asianmukainen pakollinen sosiaaliturva koko työvoimalle, myös itsenäisille ammatinharjoittajille, joukkoistamista hyödyntäville yrityksille työtä tekeville ja jakamistalouden työntekijöille. On otettava huomioon, että näissä ryhmissä esiintyy mahdollisesti erilaisia mielipiteitä.

6.4 On myös tutkittava huolellisesti verojärjestelmien uudistuksia, jotta varmistetaan kaikkien tulomuotojen samantasoiset veroasteet riippumatta siitä, syntyykö tulo perinteisesti organisoiduilla aloilla vai jakamistaloudessa. EU:n olisi edistettävä ja koordinoitava vastaavia uudistuksia jäsenvaltioissa.

6.5 Sosiaalijärjestelmien kestävyysvarmistamiseksi myös tulevaisuudessa ja työn kustannusten keventämiseksi voitaisiin harkita, että osa ”digitalisointiosingosta” käytetään tähän tarkoitukseen.

Bryssel 16. syyskuuta 2015

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhdennetty EU:n ilmailupolitiikka”**(valmisteleva lausunto)**

(2016/C 013/25)

Esittelijä: Jacek KRAWCZYK

Euroopan komissio päätti 2. maaliskuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Yhdennetty EU:n ilmailupolitiikka”

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 31. elokuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 17. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 97 ääntä puolesta ja 3 vastaan; kukaan ei pidätynyt äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 EU:n ilmailualan kilpailukyky on vaakalaudalla, jollei ilmailun koko eurooppalainen arvoverkko kykene kilpailemaan globalisoituneessa taloudessa. Tätä varten erittäin tärkeitä asioita ovat ”intermodaalisuuden lisääminen, yhteyksien parantaminen, toissijaisten keskuslentoasemien ja pienien lentoasemien nykyistä tehokkaampi hyödyntäminen [– –] ja prosessien optimointi”⁽¹⁾.

1.2 Euroopan komissio on laatinut useita EU:n ilmailualan arvoverkkoa koskevia sääntelyaloitteita: se on tarkistanut lentoyhtiöille ja lentoasemille myönnettävää valtiotukea koskevia suuntaviivoja, antanut lentoasemapaketin sekä lainsäädäntöä yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan kehittämiseksi edelleen, mutta jatkotoimia tarvitaan, jotta voidaan varmistaa EU:n ilmailualaa koskevan lainsäädännön täysimittainen täytäntöönpano jäsenvaltioissa.

1.3 EU:n ilmailuala on ratkaisevassa tienhaarassa: ilman sitovaa ja johdonmukaista strategiaa vaarana on, että luotettavien yhteyksien tarjoaminen kansalaisten sekä kaupan ja matkailun käyttöön tulee yhä vaikeammaksi, ja näin ala menettää taloudellisen painoarvonsa ja kasvupotentiaalin. Tilanne ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa edellytä uutta lainsäädäntöä. ETSK kehottaa jälleen komissiota tekemään enemmän sen varmistamiseksi, että EU:n nykyinen lainsäädäntö pannaan täytäntöön.

1.4 Kun otetaan huomioon lentoyhtiöiden toimintaympäristön hajanaisuus, EU:n ulkopuolisten solmukohtien kehittyminen yhä kilpailukykyisemmiksi, hidas edistyminen kohti yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa sekä kasvava riski, että pienemmille ja/tai syrjäisimmille alueille suuntautuvat yhteydet käyvät liian vähäisiksi, EU:n ilmailualaa koskevan komission strategian perustana tulisi olla vakuuttava visio siitä, kuinka eurooppalaista kilpailukykyä voidaan edistää parhaiten vääristämättä kilpailua tai vaarantamatta sosiaalisia suhteita ja työmarkkinasuhteita.

1.5 ETSK katsoo, että komission olisi määritettävä kilpailukykyä edistävät tekijät ja perustettava strategiansa ilmailualan Euroopalle tuomiin taloudellisiin etuihin sekä Euroopan unionille ominaisiin sosiaalisiin ja ympäristön liittyviin arvoihin.

1.6 ETSK kehottaa komissiota varmistamaan, että EU:n sisäisiä ja EU:n ulkopuolisia kilpailijoita koskevat verrattavissa olevat kansainväliset säännöt ja normit. Tähän kuuluu reilun kilpailun periaatteiden sekä ILO:n keskeisten yleissopimusten soveltamisen ajaminen kansainvälisellä tasolla. Se saattaa merkitä sitä, että nykyisiä määräyksiä sidosryhmien osallistumisesta kansainvälisiin neuvotteluihin on tarpeen muuttaa.

⁽¹⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 17.

1.7 ETSK katsoo, että kehitettävän ilmailustrategian tulee perustua rakentavaan työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun. Siviili-ilmailun alakohtaista neuvottelukomiteaa olisi EU:n tasolla kuultava, kun EU:n toimitukset laativat alaa koskevia aloitteita. Kansallisella tasolla on olemassa lukuisia säännöksiä, jotka olisi pantava täytäntöön sosiaali- ja työolojen turvaamiseksi ja ulkomaan rekisteriin siirtämisen aikaansaaman kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi. Vaikka Euroopan unionin toimivalta tällä alalla on rajallinen, komission olisi tehtävä kaikkensa saadakseen EU:n ja jäsenvaltiotason työmarkkinaosapuolten vahva tuki aloitteilleen.

1.8 ETSK suosittaa niin ikään, että komissio kuulee komiteaa komission ilmailustrategian parhaillaan käynnissä olevasta laadinnasta sekä sen täytäntöönpanosta. ETSK käynnistää erillisen hankkeen tarvittavien resurssien ja asiantuntemuksen saamiseksi käyttöön.

1.9 ETSK kehottaa kaikkia ilmailualan sidosryhmiä sitoutumaan EU:n uuden ilmailustrategian täytäntöönpanoon. Eurooppalainen ilmailun arvoverkko voi saada kantavuutta ja päästä jälleen luomaan uutta arvokasta taloudellista ja sosiaalista panosta EU:n kehitykseen vain, jos päästään eroon alalla vallitsevista erityiskohteluista. Euroopan komission vahva poliittinen johtajuus on välttämättömyys.

1.10 Yksityiskohtaisempia suosituksia esitetään myös tämän lausunnon kolmannessa tekstijaksossa.

2. Johdanto: ilmailun edistämisstrategian taloudellinen ulottuvuus ja kiireellisyys

2.1 Lentoliikennejärjestelmän tuottama hyöty ulottuu varsinaisen ilmailualan ulkopuolelle. Sen lisäksi, että se tarjoaa yhteyksiä ja liikkuvuusmahdollisuuksia ihmisille ja yrityksille, etuja ovat myös kauppa ja matkailu, investointien turvaaminen, työvoiman tarjonta sekä tuottavuuden ja innovoinnin parantaminen ja siten yhteiskunnan hyvinvoinnin edistäminen.

2.2 Lentoliikenneala tarjosi Euroopassa vuonna 2012 suoraan arviolta 2,6 miljoonaa työpaikkaa. Määränpäähänsä lentämällä saapuneiden matkailijoiden varainkäytön arvioitiin tuoneen 4,7 miljoonaa lisätyöpaikkaa ja bkt:hen 279 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

2.3 Euroopassa valmistetaan ilmailussa käytettäviä koneita ja ohjelmistoja maailman vaativimpien innovatiivisten standardien mukaan. Sama koskee nykyisin myös innovointia lentoliikenteen organisoinnin alalla sekä menettelyjen ja liiketoiminnan kehittämisen ja liikkeenjohdon aloilla.

2.4 Kun otetaan huomioon, että lentoliikenne luo edellytyksiä talouskasvulle, SESARin (yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan – SES – teknologinen osa) odotetaan tuovan bkt:hen positiivisen yhteisvaikutuksen, jonka suuruus on 419 miljardia euroa vuoteen 2020 ulottuvana ajanjaksona, ja tarjoavan noin 42 000 lisätyöpaikkaa.

2.5 EU on kehittänyt sääntelykehiksen Euroopan ilmailumarkkinoille:

2.5.1 **Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila** on vuonna 2004 käynnistetty hanke, jota on tarkistettu kesäkuussa 2008 SES II -asetuksella ja vuonna 2013 SES II+ -lla. Pää tavoitteena on uudistaa Euroopan ilmaliikenteen hallintajärjestelmää, jotta voidaan vastata jatkuvaan ilmaliikenteen kasvuun ja hallinnoida lentoliikennettä mahdollisimman turvallisesti ja silti kustannusten ja lentoliikenteen kannalta tehokkaasti ja ympäristöä säästävällä tavalla. (Ks. asiakokonaisuuksiin TEN/504⁽²⁾ ja TEN/354⁽³⁾ kuuluvat ETSK:n lausunnot.)

2.5.2 **Lentoasemapaketti:** Euroopan komissio hyväksyi 1. joulukuuta 2011 kattavan toimenpidepaketin, jonka avulla pyritään paikkaamaan Euroopan lentoasemien kapasiteettipulaa ja parantamaan matkustajille tarjottavien palvelujen laatua. Euroopan parlamentti hyväksyi lainsäädäntöehdotukset joulukuussa 2012. (Ks. asiakokonaisuuteen TEN/475⁽⁴⁾ kuuluva ETSK:n lausunto.)

⁽²⁾ EUVL C 198, 10.7.2013, s. 9.

⁽³⁾ EUVL C 376, 22.12.2011, s. 38.

⁽⁴⁾ EUVL C 181, 21.6.2012, s. 173.

2.5.3 **Ilmailualan sisällyttäminen EU:n päästökauppajärjestelmään** vuonna 2012: Euroopan komissio otti käyttöön päästöoikeuksien kaupan perustuvan järjestelmän. ICAOn vuoden 2013 yleiskokouksen epätydyttävän tuloksen jälkeen EU hyväksyi päästökauppajärjestelmän muutetun version, jota sovelletaan väliaikaisesti vain EU:n sisäisiin lentoihin odotettaessa ICAOn vuoden 2016 yleiskokouksen tulosta.

2.5.4 **Valtiontukisääntöjen tarkistus**, jonka komissio hyväksyi helmikuussa 2014, tehtiin aiempien, vuosina 1994 ja 2005 annettujen asetusten ajantasaistamiseksi ja uudistamiseksi. Nykyisten suuntaviivojen keskeisenä osana ovat uudet kriteerit lentoasemista, jotka ovat oikeutettuja valtiontukeen, sekä käynnistytystä lentoyhtiöille uusia lentoreittejä varten. (Ks. asiakokonaisuuteen CCMI/125⁽⁵⁾ kuuluva ETSK:n lausunto.)

2.5.5 **Lentoasemakapasiteetti**: Komission vuonna 2007 hyväksymän Euroopan lentoasemien kapasiteettia, tehokkuutta ja turvallisuutta koskevan toimintasuunnitelman puitteissa perustettiin viiden vuoden ajaksi yhteisön lentoasemien kapasiteetin seurantakeskus, jolla oli vuosina 2008–2013 ratkaiseva merkitys suunnitelman täytäntöönpanossa. Sidosryhmät pystyivät seurantakeskuksen kautta antamaan arvokasta palautetta komissiolle sekä vaihtamaan kokemuksia ja esittelemään ratkaisuja erilaisiin ongelmiin. (Ks. asiakokonaisuuteen TEN/552⁽⁶⁾ kuuluva ETSK:n lausunto.)

2.5.6 **Kuluttajansuoja**: Maaliskuussa 2013 Euroopan komissio ilmoitti matkustajien oikeuksien tarkistamiseksi annettavasta toimenpidepaketista, jossa keskitytään neljään pääalueeseen: harmaiden alueiden selkiyttämiseen, uusiin oikeuksiin, täytäntöönpanon valvontaan, valitusmenettelyihin ja seuraamuksiin sekä kohtuuttomiin taloudellisiin rasitteisiin.

2.5.7 Nämä ovat vain muutamia EU:n ilmailualaa koskevista toimenpiteistä, toimintalinjoista ja hankkeista. Komissio on myös tiivistänyt yhteistyötään EU:n ja eurooppalaisten virastojen kuten EASAn ja Eurocontrolin kanssa ja on ryhtynyt moniin erilaisiin EU:n ilmailukentän kansainväliseen ulottuvuuteen liittyviin toimiin.

2.6 ETSK katsoo, että EU tarvitsee yhdenmisen ilmailustrategian:

2.6.1 Poliittisesti tällaisen EU:n ilmailustrategian pitää tehostaa ilmailualaa Euroopassa ja lisätä neuvottelujen vaikutuksia kansainvälisesti. Tämä vaatii poliittista tahtoa, näkemystä ja rohkeutta löytää tasapaino itsemääräämisoikeuden vaatimusten ja kompromissien tarpeen välille.

2.6.2 Taloudellisesti strategian olisi parannettava ilmailualan arvoverkkoa niin, että se tuo taloudellista vaurautta ja kasvua koko Eurooppaan.

2.6.3 Oikeudellisesti strategiassa tulisi luoda vankka makrotason sääntelykehys ja turvata mikrotason suunnitteluvakaas. Menettelyn näkökulmasta kaikkia sidosryhmiä tulee kannustaa osallistumaan strategian kehittämiseen ja toteuttamiseen.

2.7 ETSK katsoo, että EU:n ilmailuala tarvitsee tällaisen strategian kiireellisesti, koska eurooppalainen arvoverkko on tehoton. Ilmailun mahdollisuudet antaa pontta talouskasvulle eivät toteudu. Monet EU:n ulkopuoliset maat sen sijaan mukauttavat ilmailujärjestelmiään kasvun geopolittisen siirtymisen ja globaalien talouden vaatimusten mukaan. Tämä suuntaus voidaan pysäyttää vain toteuttamalla vankkaa, markkinalähtöistä strategiaa, joka perustuu eurooppalaisiin arvoihin.

2.7.1 Eurooppalaiset liikenteen solmukohdat ja eurooppalaiset lentoyhtiöt eivät pääse osallisiksi liikenteen kasvusta siinä määrin kuin olisi mahdollista, jos nekin hyötyisivät suotuisasta sääntely-ympäristöstä. Ilmatilan koordinoimien tehottomuus johtaa kiertoreitteihin ja tarpeettomiin hiilidioksidipäästöihin.

2.7.2 Hyväksyntäprosessien moninaisuus ja niiden mahdollisesti tuottamat erilaiset lopputulokset haittaavat innovoinnin kukoistusta eivätkä houkuttele investoimaan eurooppalaisiin tuotteisiin tai käyttämään tällaisia uusia tuotteita Euroopassa.

⁽⁵⁾ EUVL C 451, 16.12.2014, s. 123.

⁽⁶⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 17.

2.7.3 Yhteisen strategian puuttuessa menetetään mahdollisuudet eurooppalaisten lentoyhtiöiden kasvun turvaamiseen EU:n ulkopuolella. EU:n jäsenvaltiot pyrkivät edelleen ajamaan omia kansallisia etujaan, vaikka EU:n valtuuksilla saavutettava kokonaishyöty olisi osiensa summaa suurempi.

2.7.4 Globaalissa taloudessa ja liikenteen kasvun siirtyessä geopolittisesti Aasiaan hajautunut EU menettää yhä edelleen painoarvoaan ja kansainvälistä merkitystään. Eurooppalaiset standardit, jotka edustavat Euroopan kansalaisten, yritysten ja jäsenvaltioiden yhteisiä arvoja, menettävät houkuttelevuuttaan kansainvälisinä standardeina.

2.7.5 ETSK pitää tervetulleena Euroopan komission alulle panemaa **julkista kuulemismenettelyä** ilmailupaketin mahdollisuuksista parantaa EU:n ilmailualan kilpailukykyä. Runslukuiset vastaukset lisäävät tiedonannossa ehdotetun ilmailupaketin uskottavuutta ja painoarvoa.

3. Tästä eteenpäin: ilmailustrategia kilpailukyvyn avaintekijöiden edistämiseksi

ETSK on määrittänyt kuusi Euroopan kilpailukyvyn tason kannalta ratkaisevaa tekijää. EU:n strategiassa tulisi tukea näitä tekijöitä, jotta strategian toteuttaminen onnistuu.

3.1 Turvallisuus

3.1.1 Kestävähajajaisen EU:n ilmailustrategian tärkein pilari on turvallisuus. Vaikka ilmailu yleensä ja eurooppalainen ilmailu erityisesti on ylivoimaisesti turvallisin liikennemuoto, itsetyytyväisyyteen ei ole varaa.

3.1.2 EASAn roolia ja resursseja turvallisuusjohtamisen, ilmailutuotteiden hyväksynnän ja asiasta vastaavien kansallisen tason organisaatioiden valvonnan keskusvirastona tulee ehdottomasti vahvistaa. Tässä yhteydessä tulee vahvistaa EASAn kykyä koordinointiin kaikkien sidosryhmien kanssa – muutoinkin kuin ilmailuun liittyvien vaaratilanteiden yhteydessä – turvallisuusstandardien parantamiseksi esimerkiksi turvallisuussääntöjä tarkistamalla, koulutuksen merkitystä korostamalla, tarpeetonta liiallista sääntelyä välttämällä ja oikeudenmukaista toimintaympäristöä edistämällä.

3.1.3 EASAn ammattitaito ja kokemus tunnustetaan kansainvälisesti, ja se on asemoinut itsensä lähestulkoon Yhdysvaltain FAA:n vastineeksi. Sääntöjä rikkovista EU:n ulkopuolisista lentoyhtiöistä ja/tai valtioista laadittujen ”mustien listojen” täytäntöönpano on keskeisen tärkeää paitsi Euroopan ilmatilan ja matkustajien turvallisuuden takaamiseksi myös ennakkoodellytyksenä korkeimpien kansainvälisten turvallisuusnormien noudattamiselle. Ilmailustrategian tulee pohjautua näihin saavutuksiin. Komission tulisi myös arvioida uudelleen työnormeja ja mahdollista sosiaalisen polkumyynnin riskiä (ks. asiakokonaisuuteen TEN/565⁽⁷⁾ kuuluva ETSK:n lausunto).

3.2 Kestävä kehitys

3.2.1 EU:n ilmailustrategian toimivuuden kannalta ratkaiseva tekijä on myös kyky varmistaa ilmailun kestävä kehitys.

3.2.2 Työmarkkinaosapuolten, sidosryhmien ja kansainvälisten kumppaneiden julkisella ja yksityisellä sektorilla tulee voida luottaa uskottavaan ja luotettavaan EU:n ilmailupolitiikkaan, joka perustuu johdonmukaiseen ja vankkaan strategiaan. Kestävä kehitys kattaa siten taloudellisia tekijöitä ja yksittäisen kilpailijan mahdollisuudet menestyä omilla markkinoillaan, mutta taloudellinen ja kaupallinen menestys jää lyhytaikaiseksi, jos ilmailustrategia ei ole kestävällä pohjalla myös ympäristön kannalta ja sosiaalisesti.

3.2.3 Kestävän kehityksen haasteisiin vastaaminen globaalissa toimintaympäristössä, kun samalla otetaan huomioon myös tarve noudattaa EU:n omia vaatimuksia, säännöksiä ja rakenteita, on mahdollista vain, jos sovelletaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja jos EU:n sidosryhmät koordinoivat toimintaansa strategisia tavoitteita koskevan yhteisymmärryksen pohjalta.

(7) ETSK:n lausuntoTEN/565 – Sosiaalinen polkumyynti siviili-ilmailun alalla, katso tämän virallisen lehden sivu 110.

3.2.4 Euroopan ilmailumarkkinoiden luominen on saanut aikaan kehityksen, joka aiheuttaa nopeita rakenteellisia markkinamuutoksia: rajatylittäviä hankintoja, lentoyhtiöiden näennäisfuusioita, hallintayhtiöiden perustamisia ja EU:n ulkopuolisten yritysten strategisia investointeja lentoasemiin ja lentoyhtiöihin. Tämä vaikuttaa myös EU:n toimielinten rooliin. Komission tulisikin tarkistaa nykyisiä **hallintamalleja** ja laatia ehdotuksia niiden mukauttamiseksi institutionaaliseen ja markkinoilla vallitsevaan tilanteeseen.

3.2.5 Ilmaliikenteen hallinnan alalla olisi arvioitava uudelleen käyttöönoton hallinnointielimen ja verkon hallinnoijan välistä suhdetta. Suorituskyvyn tarkastuselimen olisi työskenneltävä selkeästi komission johdolla.

3.3 Kilpailukykyä innovoinnin ja digitalisoinnin kautta

3.3.1 Digitalisointi on erittäin tärkeä innovointia, matkustajien odotusten muutoksia, miehittämättömien ilma-alusten käytön lisääntymistä ja tuotteiden räätälöintiä edistävä tekijä. On olennaisen tärkeää, että komissio nostaa digitalisoinnin myönteiset vaikutukset ilmailustrategian keskeiseksi painopisteeksi, jotta voidaan edistää ja toteuttaa kattavaa ja yhdenmukaista liikennepolitiikkaa.

3.3.2 Lentoasemat ja lentoyhtiöt ovat kehittäneet innovatiivisia liiketoimintamalleja päästäkseen käsiksi uusiin tulonlähteisiin, lisätäkseen toiminnallista tehokkuuttaan ja erotellakseen ja yhdistääkseen uudelleen palveluitaan tuotteidensa hyödykkeistymisen rajoittamiseksi ja räätälöityjen palvelujen tarjoamiseksi.

3.3.3 EU:n ilmailustrategian tulisi pohjautua näihin kehityssuuntauksiin, ja sen avulla olisi pyrittävä turvaamaan EU:n johtoasema näin entistä laajemmin määritellyn innovoinnin eri aloilla. SESARin hyödyntämistä teknologisenä välineenä olisi lisättävä kilpailukykyyn parantamiseksi ja kasvun tukemiseksi.

3.3.4 Miehittämättömät ilma-alukset ovat tällä hetkellä innovoinnin tarpeen ja innovoinnin rajojen haastavin ulottuvuus. Miehittämättömien ilma-alusten yleistäminen sotilaallisessa, kaupallisessa ja yksityisessä käytössä asettaa lukuisia vaatimuksia, jotka liittyvät erityisesti lentoliikenteen turvallisuuteen, turvatoimiin, yksityisyyden suojaan, alusten hyväksyntää ja käyttöä koskevaan lainsäädäntöön ja moniin muihin seikkoihin. Jos miehittämättömien ilma-alusten kehitystä ja käyttöä edistetään asianmukaisesti, Eurooppa voi ottaa johtoaseman tällä alalla (ks. asiakokonaisuuteen TEN/553 kuuluva ETSK:n lausunto).

3.3.5 Eurooppaa tulisi mainostaa ilma-alusten biopolttoaineen keskuksena, ja biopolttoaineen laajempaa tuotantoa EU:ssa olisi tuettava tutkimus- ja kehittämistyöllä.

3.4 Sosiaalinen ulottuvuus

- Työpaikkojen luominen EU:n talouteen, myös ilmailualalle, on otettava ensisijaiseksi tavoitteeksi komission vuoden 2015 työohjelman mukaisesti. Sekä olemassa olevien että vasta perustettujen työpaikkojen tulee noudattaa parhaita eurooppalaisia normeja.
- Euroopan ilmailun menestys riippuu työntekijöiden taidoista ja pätevydestä. Tästä syystä olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla parannetaan alan houkuttelevuutta ja ehkäistään ammattitaitoisen työvoiman lähtö alalta tai siirtyminen työskentelemään muille maailman alueille (nk. aivovuoto).
- Siviili-ilmailun alakohtaista EU-neuvottelukomiteaa, joka edustaa sekä alan työnantajia että työntekijöitä, on kuultava, kun EU:n toimielimet käsittelevät alaa koskevia aloitteita. Näin voidaan varmistaa, että työmarkkinaosapuolten ääni pääsee kuuluville ja että ne todennäköisemmin antavat tukensa aloitteille.
- EU:n ulkoisen ilmailupolitiikan puitteissa mahdollisesti tehtävissä sopimuksissa olisi varmistettava, että ILO:n periaatteet tuodaan esille ja että löydetään kummallekin osapuolelle soveltuva keino varmistaa niiden noudattaminen (ks. asiakokonaisuuteen TEN/500 kuuluva ETSK:n lausunto).

3.5 Toiminnallinen huippulaatu

3.5.1 EU:n ilmailustrategian onnistumista voidaan mitata sillä, missä määrin yksittäisiä julkisen ja yksityisen sektorin sidosryhmiä kannustetaan tekemään parhaansa. Mitä suurempi kuilu on vallitsevan tilanteen ja optimaalisen toiminnallisen laadun välillä, sitä heikompi on Euroopan ilmailun kilpailukyky kansainvälisesti. Periaate koskee ilmatilan hallintaa, lentoasemien ja lentoyhtiöiden tehokkuutta ja saumatonta toimielinten välistä yhteistyötä Euroopassa.

3.5.2 Keskeiset suorituskykyindikaattorit paljastavat epäoptimaaliset suoritustasot, jotka johtuvat kansallisten toimintatapojen välisistä eroista, jotka puolestaan edistävät Euroopan ilmailumarkkinoiden hajautumista. On pystyttävä sovittamaan yhteen oikeutetut oikeudelliset ja poliittiset kansalliset edut ja sidosryhmien kyky saavuttaa optimaalinen toiminnallinen laatu.

3.5.3 ”Meidän on luettava läksymme.” Toimiva ja tehokas yhtenäinen eurooppalainen ilmatila on ehdoton edellytys kestäväällä pohjalla olevalle Euroopan ilmailualan kilpailukyvyllä. Lentoasemien kapasiteettipulan ratkaisemisen on oltava oleellinen osa sitä.

3.5.4 EU:n ilmailupolitiikka ei voi rajoittua EU:n ilmatilaan, vaan EU:n ilmailu luonteensa vuoksi vaikuttaa luonnollisesti **koko maantieteelliseen Eurooppaan**. EU:n ulkopuolisten Euroopan maiden hallituksia ja sidosryhmiä tulisikin pitää EU:n luonnollisina kumppaneina, ja niiden olisi Euroopan komission johdolla saatava äänensä kuuluville ja päästävä osallistumaan kokonaisvaltaiseen EU:n ilmailupolitiikkaan. Eurocontrolin tietokannan jatkuva kehittäminen ja kokemukset ilmaliikennevirtojen säätelykeskuksena ovat hyvä esimerkki siltojen rakentamisesta EU:n jäsenvaltioiden ja muiden Euroopan maiden ilmaliikenteen hallintavälineiden välille.

3.5.5 Yhden turvatarkastuksen periaatetta, jota tulisi noudattaa EU:n alueella, tulisi harkita sovellettavaksi myös suhteessa muihin maihin. Standardien vastavuoroisen tunnustamisen tulisi olla mahdollista myös muissa ”samoin ajattelevissa” maissa. Näin voitaisiin jälleen osaltaan edistää tasapainoista maailmanlaajuisia turvajärjestelmää, jossa kaikki pyrkimykset suunnataan todellisten uhkien torjuntaan⁽⁸⁾.

3.6 Keskinäiset yhteydet

3.6.1 Ilmailuala on kehittänyt ilmailun arververkoksi, jossa yritykset tuottavat keskinäisten yhteyksiensä kautta yhteistä arvoa. Ilmailun sisämarkkinat ovat helpottaneet erittäin tehokkaiden yleiseurooppalaisten lentoyhtiöiden ja lentoyhtiökonsernien kasvua, ja myös erikoistuneet liikenteenharjoittajat kasvattavat toimintaansa. Nämä ”seuraavan sukupolven” lentoyhtiöt samoin kuin muut, erilaisia liiketoimintamalleja soveltavat lentoyhtiöt, ovat menestyksen jatkuvuuden turvaamiseksi riippuvaisia tehokkaiden ja markkinasuuntautuneiden toimittajien verkostosta.

3.6.2 Tällainen toisistaan riippuvaisten lentoyhtiöiden, lentoasemien, maahuolintayritysten, ilmaliikenteen hallintaorganisaatioiden ym. verkosto luo työpaikkoja paitsi kyseiselle alalle myös niille alueille ja niihin yhteisöihin, joiden välisistä yhteyksistä ala huolehtii. Mitä enemmän yhteyksiä on ja mitä tärkeämpiä yhteydet ovat asianomaiselle alueelle tai yhteisölle – koska ne houkuttelevat matkailu- ja kauppatoimintaa – sitä suurempi on yhteyksien arvo taloudelle.

3.6.3 Tehokas ilmailu voi siten edistää talouskasvua. Menestyksekkäässä EU:n ilmailustrategiassa olisikin pyrittävä lisäämään talouskasvua alentamalla alan toiminnasta EU:ssa aiheutuvia ulkoisia kustannuksia ja tarjoamalla kasvun mahdollisuuksia kansainvälisen ilmailun alalla.

3.7 Kansainvälinen ilmailu

3.7.1 Ilmailu on yksi harvoista palvelualoista, joilla kilpailu ei ole paikallista vaan maailmanlaajuisia. Siksi tuotantokustannukset, saatavilla oleva poliittinen tuki sekä rahoitus, jota myönnetään EU:n ulkopuolisille lentoyhtiöille mutta ei EU:n alueella toimiville liikenteenharjoittajille, vaikuttavat Euroopan kilpailukykyyn.

⁽⁸⁾ EUVL C 100, 30.4.2009, s. 39.

3.7.2 Euroopan unionilla on maailman mittakaavassa ylittämättömiä vahvuuksia. Huolimatta sisäisestä erilaisuudestaan ja juuri sen vuoksi EU on ottanut käyttöön konfliktinratkaisumekanismeja, valtiontuen hyväksyntäjärjestelmiä, työmarkkinaosapuolten vuoropuhelurakenteita ja turvallisuusnormeja, jotka yhdessä muiden standardien kanssa muodostavat arvokokonaisuuden, joka on yhteinen yli 500 miljoonalle Euroopan – joka on yksi maailman vahvimista, vakaimmista ja vaikutusvaltaisimmista talousalueista – kansalaiselle sekä yrityksille. Näille markkinoille pääsy on erittäin houkutteleva vaihtoehto EU:n ulkopuolisille yrityksille.

3.7.3 EU:n ilmailustrategian tulisi perustua näihin standardeihin, ja siinä tulisi pyrkiä yhteisymmärryksessä ja koordinoitujen neuvottelujen kautta siihen, että kolmannet maat hyväksyvät ne. EU on jo laatinut toimivan EU:n ja Yhdysvaltain välisen ilmailusopimuksen, jonka molemmat osapuolet voivat sopimuksen sisältämien määräysten mukaan kehittää edelleen yhteisymmärrystä standardien parantamisesta, yhteisestä täytäntöönpanosta ja jopa ulottamisesta kolmansiin maihin. Kokonaisvaltaisessa ja yhdenmetyssä ilmailupolitiikassa tulisikin pyrkiä hyödyntämään nykyisiä välineitä, kuten EU:n ja Yhdysvaltojen sekakomiteaa, keinona luoda muiden samoin ajattelevien maailman maiden kanssa yhteisymmärrys siitä, että kestäväpohjainen ilmailu edellyttää perusarvojen noudattamista. EU ja Yhdysvallat voisivat viedä eteenpäin maailmanlaajusten standardien laatimista (mukaan luettuna SESAR/NextGen).

3.7.4 Etenkään ulkosuhteiden alalla ei riitä, että kaikki jäsenvaltiot ja kaikki yksityissektorin sidosryhmät saavat mahdollisuuden osallistua kaikkiin neuvotteluvaiheisiin, vaan on tärkeää huolehtia siitä, että kuullaan ennen kaikkea sellaisia sidosryhmiä, joita tietyt alueelliset, maailmanlaajuiset tai alakohtaiset markkinat erityisesti kiinnostavat. Ne on otettava mukaan, jotta yhdenmety, kokonaisvaltainen ilmailupolitiikka saa pysyvää tukea. Ilmailu voi tukea talouskasvua vain, jos komission MOVE-pääosasto saa täyden tuen muilta pääosastoilta, kuten REGIO-, TRADE- ja COMP-pääosastoilta.

3.7.5 Globaalissa taloudessa on epäilemättä tarpeen arvioida ja harkita huolellisesti omistajuus- ja määräysvaltasäännöksiä. Tulevaisuuteen suuntautuvassa EU:n ilmailustrategiassa olisi harkittava Euroopan unionin reilun kilpailun periaatteiden kodifointia, jotta kannustettaisiin EU:n ulkopuolisia liikenteenharjoittajia omaksuma näitä normit ja varmistettaisiin näin reilu kilpailu vapailla markkinoilla. Paremman käsityksen saamiseksi ETSK suosittaa, että komissio tarkastelee nykyisten omistajuus- ja määräysvaltavaatimusten mahdollisia muutosvaihtoehtoja erikseen. Ehdotusten tulisi perustua lisätutkimuksiin ja -analyysiin.

Bryssel 17. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen sisämarkkinat: sosiaalinen polkumyynti ja kabotaasi”

(valmisteleva lausunto)

(2016/C 013/26)

Esittelijät: Stefan BACK ja Raymond HENCKS

EU:n neuvoston tuleva puheenjohtajavaltio Luxembourg päätti 6. heinäkuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen sisämarkkinat: sosiaalinen polkumyynti ja kabotaasi”

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 31. elokuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 17. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 170 ääntä puolesta ja 3 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK toistaa yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskevasta etenemissuunnitelmasta vuonna 2015 laatimassaan lausunnossa ilmaisemansa tavoin tukevansa Junckerin komission tavoitetta torjua sosiaalista polkumyyntiä sekä uudistaa komissiolle antamansa kehotuksen ehdottaa ennalta ehkäiseviä toimia ⁽¹⁾.

1.2 ETSK panee tyytyväisenä merkille neuvoston puheenjohtajavaltion Luxemburgin tuen komission aloitteille torjua sosiaalisen polkumyynnin kaikkia muotoja, esimerkiksi pimeää työtä ⁽²⁾.

1.3 ETSK pahoittelee, ettei sosiaalisen polkumyynnin käsitettä ole määritelty, vaikka sitä käytetään laajalti. Käsillä olevassa ETSK:n lausunnossa sosiaalisena polkumyyntinä pidetään käytäntöjä, joilla pyritään kiertämään sosiaalilainsäädäntöä tai markkinoille pääsyä koskevia asetuksia taikka rikotaan niitä kilpailuetujen saavuttamiseksi (postilaatikkoyritykset). Lausunnossa keskitytään siihen, miten tällaisiin toimiin voidaan vastata.

1.4 ETSK suhtautuu myönteisesti komission suunnitelmiin

— yksinkertaistaa ja selkeyttää EU:n asetuksia maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksistä ja maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsystä, erityisesti kabotaasin osalta, täytäntöönpanon helpottamiseksi

— tiukentaa sijoittautumisvaatimuksia postilaatikkoyritysten väärinkäytön ehkäisemiseksi

— laatia työvoiman liikkuvuutta koskeva paketti, jolla helpotetaan työntekijöiden vapaata liikkumista ja parannetaan jäsenvaltioiden valmiuksia torjua sosiaalista polkumyyntiä, petoksia ja väärinkäytöksiä työntekijöiden lähettämässä ja sosiaalietuuksien saamisessa.

1.5 ETSK toistaa tukevansa komission ehdotusta pimeän työn ehkäisemiseksi ja torjumiseksi tehtävän yhteistyön edistämistä käsittelevän eurooppalaisen foorumin perustamisesta ja pyytää neuvostoa ja Euroopan parlamenttia hyväksymään tämän ehdotuksen nopeasti ⁽³⁾.

⁽¹⁾ EUVL C 291, 4.9.2015, s. 14.

⁽²⁾ Luxemburgin puheenjohtajakauden ohjelma, s. 13.

⁽³⁾ EUVL C 458, 19.12.2014, s. 43.

1.6 ETSK katsoo, että EU:n tasolla on toimittava nopeasti, jotta voidaan välttää vaara maantieliikenteen sisämarkkinoiden hajautumisesta sosiaalisen polkumyynnin torjumista koskevien yksipuolisten kansallisten toimenpiteiden vuoksi. Onnistuneella EU:n toiminnalla voidaan luoda suotuisat olosuhteet markkinoiden avaamiselle edelleen⁽⁴⁾.

1.7 ETSK pyytää komissiota ja jäsenvaltioita, jotka ovat pääasiallisesti vastuussa sekä maantieliikenteen että sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanosta, asettamaan etusijalle seuraavat toimet:

- Varmistetaan EU:n jäsenvaltioiden työsuojeluviranomaisten ja maantieliikenteen valvontaviranomaisten täysimääräinen yhteistyö.
- Kootaan yhteen maantiekuljetusyrityksiä koskevien kansallisten sähköisten rekisterien (ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1071/2009⁽⁵⁾ 16 artikla) tiedot ja ammattikuljettajien sosiaali- ja työsuojelutiedot, jotta voidaan parantaa rajatylittävää valvontaa ja torjua väärinkäytöksiä ja petoksia.
- Liitetään kansalliset rekisterit pikaisesti yhteen maantiekuljetusyritysten eurooppalaisen rekisterin (ERRU) avulla, jonka olisi pitänyt olla käytössä jo joulukuussa 2012, jotta voidaan parantaa rajatylittävää valvontaa ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Tässä yhteydessä voitaisiin harkita sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän (IMI) käyttämistä⁽⁶⁾.
- Pannaan maantieliikenteen alalla kaikilta osin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 593/2008⁽⁷⁾ (Rooma I -asetus), työntekijöiden lähettämisestä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 96/71/EY⁽⁸⁾ ja sen täytäntöönpanosta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/67/EU⁽⁹⁾ säädetty pakolliset vähimmäisvaatimukset. ETSK viittaa komission aikomukseen tarkastella direktiivejä 96/71/EY ja 2014/67/EU sen selvittämiseksi, tarvitaanko ohjeistusta tai muita toimenpiteitä helpottamaan tehokasta ja oikeudellisesti varmaa täytäntöönpanoa tieliikenteen alalla.

1.8 ETSK korostaa, että sääntöjen noudattamisen valvonnan vahvistaminen ei saa tarkoittaa kohtuuttomia vaatimuksia, jotka haittaavat normaalia kilpailua eurooppalaisten kuljetusyritysten välillä ja jarruttavat maantieliikenteen sisämarkkinoiden loppuunsaattamista.

1.9 ETSK huomauttaa lisäksi, että komissio voisi markkinoille pääsyä ja kabotaasia koskevien säännösten yksinkertaistamista ehdottaessaan harkita mahdollisuutta sovittaa maanteiden tavarakuljetuksia koskevat säännöt yhteen yleisesti palvelujen väliaikaiseen tarjoamiseen sovellettavien sääntöjen kanssa ottaen huomioon kuljetusalan erityisluonteen. Markkinoille pääsyä koskevien sääntöjen yksinkertaistaminen tarjoaisi perustan johdonmukaisemmalle täytäntöönpanolle ja sääntöjen tarkan noudattamisen kulttuurille, mikä rajoittaisi mahdollisuuksia sosiaaliseen polkumyyniin. Yksinkertaistaminen olisi yhdistettävä tiiviisti määrätietoisin toimenpiteisiin sosiaalisen polkumyynnin estämiseksi.

1.10 ETSK pyytää komissiota ja jäsenvaltioita edistämään tietojen ja tehokasta täytäntöönpanoa koskevien hyvien käytäntöjen vaihtoa väärinkäytösten ja sosiaalisen polkumyynnin torjumiseksi. Tätä varten järjestetään korkean tason EU-konferenssi, jossa esitellään ja jaetaan hyviä käytäntöjä.

1.11 ETSK pyytää, että komissio kehottaa jäsenvaltioita käynnistämään hankkeita, joilla kannustetaan ja rohkaistaan vaatimuksia noudattavia yrityksiä tehokkaiden ja operatiivisten riskiluokitujärjestelmien avulla.

⁽⁴⁾ Tässä yhteydessä ETSK viittaa arvioon, joka esitettiin komission kertomuksessa vuodelta 2014 unionin maantieliikennemarkkinoiden tilanteesta (COM(2014) 222 final).

⁽⁵⁾ EUVL L 300, 14.11.2009, s. 51.

⁽⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2012 (EUVL L 316, 14.11.2012, s. 1).

⁽⁷⁾ EUVL L 177, 4.7.2008, s. 6.

⁽⁸⁾ EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1.

⁽⁹⁾ EUVL L 159, 28.5.2014, s. 11.

2. Alan ja markkinoiden nykytilanne

2.1 Maanteiden tavaraliikenne on unionin talouden moottori. Se kattaa 73 prosenttia sisämaan tavaraliikenteestä. Tavaraliikenteen osuus unionin BKT:stä on lähes kaksi prosenttia. Kansainvälisen liikenteen osuus kasvoi vuosina 2004–2012 jonkin verran eli 30 prosentista 33 prosenttiin. Kabotaasiliikenteen määrä kasvoi 50 prosenttia, mutta sen markkinaosuus on silti pieni (vain viisi prosenttia). Vuosina 2005–2012 kansallinen tavaraliikenne väheni 9,1 prosenttia, kun taas kolmannen maan liikenne oli maanteiden tavaraliikennemarkkinoiden nopeimmin kasvava segmentti: se lisääntyi yli 80 prosenttia vuosina 2004–2012 ⁽¹⁰⁾.

2.2 Pelkästään vuonna 2013 kabotaasiliikenne lisääntyi 20 prosenttia. Suurin osa kabotaasiliikenteestä tapahtuu Länsi-Euroopassa. Kaikesta kabotaasiliikenteestä 86 prosenttia tapahtuu Saksassa, Ranskassa, Italiassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Belgiassa ja Ruotsissa ⁽¹¹⁾. Euroopan komissiolle tehdyn tutkimuksen ⁽¹²⁾ mukaan suurimman osan kansallisesta liikenteestä hoitavat kotimaiset liikenteenharjoittajat, jotka ovat sijoittautuneet kyseiseen jäsenvaltioon.

2.3 Euroopan komission vuonna 2014 julkaistussa kertomuksessa markkinoiden tilanteesta todetaan, että kaiken kaikkiaan palkat, absoluuttiset työvoimakustannukset ja muut palkkauksen osatekijät lähentyvät toisiaan EU:ssa ⁽¹³⁾. Edelleen ilmenevien eroavaisuuksien todetaan vastaavan palkkatason yleisiä eroja EU-12- (EU-13-) ja EU-15-maiden välillä (EU-15 käsittää EU:hun ennen vuotta 2004 liittyneet jäsenvaltiot ja EU-12 tai EU-13 vuonna 2004 ja sen jälkeen liittyneet jäsenvaltiot).

2.4 Näitä eroja on tarkasteltava maanteiden tavaraliikenteen erityisessä kontekstissa: alalle ovat tyypillisiä työvoiman suuri liikkuvuus ja runsas rajatylittävä toiminta. Vaikka nämä palkkaerot ovat väistämättömiä koko sisämarkkinoita tarkasteltaessa, voivat ne vaikuttaa alan kilpailuolosuhteisiin ja kuljettajien tilanteeseen, jos niitä hyödynnetään lain kiertämis- tai rikkomistarkoituksessa, kuten seuraavassa tekstijaksossa osoitetaan ⁽¹⁴⁾.

2.5 Maanteiden tavaraliikennettä koskevat tiedetysti monet muutkin haasteet. Ammattitaitoisista kuljettajista on pulaa, eikä ala houkuttele nuoria eikä naisia pääasiassa huonojen työolojen, matalan palkan, olemattomien uranäkymien ja työ- ja yksityiselämän yhteensovittamiseen liittyvien vaikeuksien takia ⁽¹⁵⁾. Tässä lausunnossa keskitytään tarpeeseen puuttua alalla ilmenevään sosiaaliseen polkumyyntiin, mutta siinä ei suljeta pois ajatusta, että edistyminen edellä mainittuihin haasteisiin vastaamisessa voi myös auttaa vähentämään sosiaalista polkumyyntiä.

3. Maanteiden tavaraliikenteen alaan sovellettavat EU:n säännöt

3.1 Seuraavilla EU:n säädöksillä ja oikeuskäytännöllä on erityinen merkitys tämän lausunnon kannalta:

a. ammatin harjoittamisen edellytykset ja markkinoille pääsy:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1071/2009 ⁽¹⁶⁾ maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä
- asetus (EY) N:o 1072/2009 maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä

⁽¹⁰⁾ Employment Conditions in the International Road Haulage Sector, Euroopan parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnalle vuonna 2015 tehty selvitys.

⁽¹¹⁾ Ks. edellinen alaviite.

⁽¹²⁾ Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union, AECOM 2014.

⁽¹³⁾ Euroopan komission kertomus unionin maantieliikennemarkkinoiden tilanteesta, COM(2014) 222 final.

⁽¹⁴⁾ Euroopan komission kertomus unionin maantieliikennemarkkinoiden tilanteesta, COM(2014) 222 final, kohta 3.2.

⁽¹⁵⁾ Ks. alaviite 12.

⁽¹⁶⁾ EUVL L 300, 14.11.2009, s. 72.

b. erityisesti maantieliikenteeseen sovellettava sosiaalilainsäädäntö:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/15/EY⁽¹⁷⁾ maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 561/2006⁽¹⁸⁾ ajoajasta, tauoista ja lepoajoista tieliikenteen alalla

c. muu kaikkiin teollisuudenaloihin sovellettava merkityksellinen EU:n (sosiaalialan jne.) lainsäädäntö:

- asetus (EY) N:o 593/2008 sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I)
- Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot asiassa Koelzsch (15. maaliskuuta 2011) ja asiassa Voogsgeerd (15. joulukuuta 2011), joissa selvennetään Rooma I -asetuksen soveltamista tieliikennealan erityisolosuhteisiin
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004⁽¹⁹⁾ ja siihen liittyvä täytäntöönpanoasetus (EY) N:o 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta
- direktiivi 96/71/EY palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon
- direktiivi 2014/67/EU palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon annetun direktiivin täytäntöönpanosta.

3.2 Työntekijöiden lähettämisestä annettua direktiiviä ja sen täytäntöönpanodirektiiviä sovelletaan aina kun kaikki työntekijöiden lähettämisestä annetussa direktiivissä asetetut ehdot täyttyvät. Direktiivejä sovelletaan siis ainoastaan silloin, kun kuljettaja lähetetään tilapäisesti sen maan ulkopuolelle, jossa hän tavanomaisesti työskentelee. Työntekijöiden lähettämisestä annettu direktiivi antaa soveltuvin osin oikeuden siinä jäsenvaltiossa käytössä olevaan minimipalkkaan ja tiettyihin muihin sosiaalisiin säännöksiin, jossa työ suoritetaan. Muutoin sovellettava laki määräytyy sopimuksen ja sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista annetun Rooma I -asetuksen (asetus (EY) N:o 593/2008) perusteella. Rooma I -asetuksessa asetetaan etusijalle siinä valtiossa sovellettava pakottava työlainsäädäntö, missä tai mistä työ tavallisesti tehdään riippumatta työntekijän kotipaikasta tai työsopimuksessa valitusta laista. Tässä viitataan edellä kohdassa 3.1 mainittuihin unionin tuomioistuimen päätöksiin.

3.3. Monissa tilanteissa on vaikeaa osoittaa, että Rooma I -asetus tai työntekijöiden lähettämisestä annettu direktiivi antaa etusijan muille kuin kotipaikan lain tai sopimuksessa sovitun lain säännöksille. Päätäessään, mitä lainsäädäntöä sovelletaan, lainvalvontaviranomaiset ottavat huomioon kaikki olennaiset osatekijät, mukaan luettuna vaatimus todellisesta yhteydestä kotipaikkaan, mikäli sen lainsäädäntöä halutaan soveltaa.

3.4 ETSK huomauttaa, että työntekijöiden lähettämisestä annettua direktiiviä 96/71/EY on sovellettu eri tavoin maantieliikenteen alalla. Johdonmukaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi on tärkeää tarkastella edellä mainitun direktiivin ja täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EU täytäntöönpanoa suunnitellun työntekijöiden liikkuvuutta koskevan paketin yhteydessä.

3.5 Kuten jo aiemmin todettiin, erityisesti maantieliikenteen ja kabotaasin markkinoille pääsyn säännöt ovat epäselviä ja monimutkaisia ja niitä tulkitaan ja sovelletaan eri jäsenvaltioissa. Tämä aiheuttaa kaikille osapuolille oikeudellista epävarmuutta ja vaikeuttaa täytäntöönpanon valvontaa.

⁽¹⁷⁾ EYVL L 80, 23.3.2002, s. 35.

⁽¹⁸⁾ EUVL L 102, 11.4.2006, s. 1.

⁽¹⁹⁾ EUVL L 166, 30.4.2004, s. 1.

3.6 Edellä mainitut täytäntöönpanon ongelmat ja pyrkimys tarttua pikaisesti sosiaalisen polkumyynnin ongelmaan ovat johtaneet tilanteeseen, jossa useat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kansallista lainsäädäntöä palkkoja ja sosiaalisia normeja koskevan ongelman ratkaisemiseksi. Tällaiset toimet aiheuttavat jo sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan kannalta ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi kansalliseen vähimmäispalkkaan sekä ajo- ja lepoaikasääntöihin⁽²⁰⁾.

4. Ongelma ja sen vaikutuspiiriin kuuluvat tahot

4.1 Tässä valmisteleavassa lausunnossa käsitellään sosiaalista polkumyyntiä ja kabotaasia maanteiden tavaraliikenteessä. Työvoimakustannukset muodostavat suurimman osan länsieurooppalaisten liikenteenharjoittajien toimintakustannuksista. Keski- ja Itä-Euroopan liikenteenharjoittajien keskimäärin suurin kustannuserä on puolestaan polttoaine. Erilainen kustannusrakenne voi myös mahdollistaa suuremmat investoinnit. Tätä taustaa vasten eräät EU-15-maiden liikenteenharjoittajat ovat kilpailullisesti epäedullisessa asemassa ja pyrkivät käyttämään matalapalkkaista työvoimaa. Näin tekevät toisinaan EU-15-maiden sekä EU-13-maiden liikenteenharjoittajat EU:n tai jäsenvaltioiden lainsäädäntöä (esim. asetus (EY) N:o 1071/2009 ja direktiivi 96/71/EY) kiertävien tai rikkovien järjestelyjen avulla (esim. postilaatikkojärjestelmä). Lainsäädännön porsaanreikien ja maantieliikenteen toimintojen liikkuvuuden vuoksi tällaisten laittomien järjestelyjen havaitseminen voi olla vaikeaa. Kuten jäljempänä kohdassa 4.6 esitetään, työvoimakustannuksia on myös mahdollista alentaa täysin laillisesti. Se aiheuttaa kuitenkin useissa tapauksissa jännitteitä.

4.2 **Sosiaalisista polkumyöntikäytännöistä kärsivät** erityisesti ne maanteiden tavarankuljetusalan yritykset, jotka eivät turvaudu tällaisiin käytäntöihin, sekä ammattikuljettajat, ainakin EU-15-maissa. Lisäksi vakavasti otettavat toimijat kärsivät imagolleen aiheutuvasta haitasta ja kohdassa 3.6 mainittujen yksipuolisten toimien kielteisistä vaikutuksista. Tästä syystä Euroopan komissio suunnittelee vuodeksi 2016 ehdotuksia, joiden avulla on tarkoitus puuttua maanteiden tavaraliikenteen sosiaalisen polkumyynnin ongelmaan. Asianmukaisen ehdotuksen esittämistä varten tarvitaan kuitenkin luotettava ja perusteellinen analyysi maanteiden tavaraliikenteen markkinoista. Kansallisella tasolla on jo saatavilla tietoa maantiekuljetusyrityksiä koskevista kansallisista sähköisistä rekistereistä. EU-tasolla tietoa tulisi saada maantiekuljetusyritysten eurooppalaisesta rekisteristä (ERRU), jonka oli määrä liittää yhteen kansalliset sähköiset rekisterit ja auttaa vaihtamaan tietoja yritysten hyvämaineisuudesta joulukuuhun 2012 mennessä asetuksen (EY) N:o 1071/2009 mukaisesti. Kyseistä rekisteriä ei ole vielä otettu käyttöön. ETSK pahoittelee tätä ja katsoo, että tällä puutteella on kielteinen vaikutus lainsäädännön noudattamisen valvontaan.

4.3 **Ammattikuljettajien** kohdalla laittomat käytännöt koskevat pääosin seuraavia seikkoja:

- Palkka: vaikka kuljettajan kotimaan mukaan maksettava palkka ("alkuperämaan" periaate) on täysin normaali ja hyväksyttävä käytäntö oikeudellisten ehtojen täytyessä, esiintyy etenkin kabotaasiliikenteessä tapauksia, joissa tätä periaatetta sovelletaan virheellisesti vastoin työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin tai Rooma I -asetuksen pakottavia säännöksiä.
- Työolosuhteet: kuljettajan ajomatkojen epäasianmukainen suunnittelu, minkä seurauksena kuljettajien ajoajat venyvät kohtuuttoman pitkiksi; ainoastaan ajoajan perusteella maksettava palkka, joka ei sisällä esimerkiksi lastaamiseen tai lastin purkamiseen liittyviin toimintoihin kuluva työaika.
- Sosiaaliturva: työntekijä jättää maksamatta sosiaaliturvamaksut, millä on erityisen kielteisiä vaikutuksia kuljettajien ja heidän perheenjäsentensä oikeuksiin ja etuihin.
- Terveystieteet: yritys maksattaa kuljettajalla terveysvakuutuksen ja/tai terveydenhuollon jne.

4.4 Monet yritykset ovat laatineet monimutkaisia ja epäselviä työjärjestelyjä, joissa ne hyödyntävät alan rajatylittävää ja liikkuvaista luonnetta turvautumalla sellaisiin jäsenvaltioihin perustettuihin agentuuriliikkeisiin, yhdenmiehenyhtiöihin tai kuvitteellisiin yhtiöihin (niin kutsuttu postilaatikkojärjestelmä), joissa on huonompi sosiaaliturva ja alhaisemmat työelämän normit ja sosiaaliset standardit. Olosuhteista riippuen tällaiset järjestelyt voivat olla rajatapauksia tai laittomia, erityisesti silloin, kun työsopimuksen yhteydet maahan, jossa on matalat palkat ja alhainen sosiaaliturva, ovat kuvitteellisia.

⁽²⁰⁾ Komission lehdistötiedote, 19.5.2015 ja Financial Timesin artikkeli "Protests from Road haulage industry forces Brussels to act", 19.5.2015. Ks. myös liikenteen ja liikkumisen pääosaston (MOVE) uutiskirje nro 183, 12.9.2014, sekä komission vastaukset Euroopan parlamentin kysymyksiin E-006597-14 ja E-007161-14.

4.5 Maantiekuljetusten monimutkaisten työjärjestelyjen vuoksi on vaikeampaa jäljittää jokin tietty yritys ja saattaa se vastuuseen esimerkiksi tilanteessa, jossa tällaista yritystä vastaan on esitetty maksamatta jääneisiin palkkoihin tai sosiaaliturvaan liittyviä vaateita. Vastaavasti näiden hämärrien työkäytäntöjen vuoksi ulkomaisten – saati sitten kolmansista maista olevien – kuljettajien on paljon vaikeampi ymmärtää, hallita ja käyttää oikeuksiaan ja etujaan.

4.6 Seuraavassa on esimerkkejä käytännöistä, jotka saattavat rikkoa lakia:

- Postilaatikkoyritysten välityksellä toimiminen – tämä on ollut kiellettyä vuodesta 2011, jolloin hyväksyttiin ja tuli voimaan asetus (EY) N:o 1071/2009, jossa säädetään, että oikeus perustaa yritys jäsenvaltion myönnetään ja on voimassa ainoastaan sillä edellytyksellä, että yrityksellä on ”tosiasiallinen ja pysyvä toimipaikka”.
- Palkkojen ja työehtojen määrääminen kuljettajan kotimaan eikä sen maan pakottavien säännösten mukaisesti, jossa tai josta käsin kuljettaja harjoittaa tavallisesti toimintaansa – silloin, kun tämä rikkoo työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon annettua direktiiviä ja Rooma I -asetusta (ja unionin tuomioistuimen tuomiota asiassa Koelzsch), kuten on selitetty edellä kohdassa 3.
- Ajokilometreihin perustuva palkkaus – tämä rikkoo asetusta (EY) N:o 561/2006, jossa kielletään tällainen palkkaus siltä osin kuin se vaarantaa tieturvallisuuden.
- Kuukausien asuminen kuorma-autossa tai sen lähettyvillä siten, että kuljettajalla on vain rajallinen mahdollisuus tai ei lainkaan mahdollisuutta esimerkiksi käyttää saniteetitiloja tai saada lämmintä ruokaa. Tämä rikkoo Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklaa, jonka mukaan ”jokaisella työntekijällä on oikeus sellaisiin työoloihin, jotka ovat hänen terveytensä, turvallisuutensa ja ihmisarvonsa mukaisia”.

Selvää on myös, että joissakin tilanteissa kustannuksia saadaan pienennettyä täysin laillisin keinoin perustamalla esimerkiksi tytäryhtiö tai käyttämällä itsenäistä yhdenmiehenyhtiötä.

4.7 Kabotaasi on määritelty maanteiden kansalliseksi tavaraliikenteeksi, jota ulkomaiset liikenteenharjoittajat suorittavat vastaanottavassa jäsenvaltiossa tilapäisesti. ”Tilapäisyys” on määritelty asetuksessa (EY) N:o 1072/2009 kolmeksi kabotaasimatkaksi, jotka kestävät enintään seitsemän päivää vastaanottavaan maahan tehdystä kansainvälisestä matkasta. Kabotaasin toteuttaminen ja valvonta on vaikeaa, koska markkinoille pääsyä koskeva asetus ei tee säännösten noudattamisen todentamista helpoksi. Se estää valvontaviranomaisia vaatimasta lisäasiakirjoja kabotaasisääntöjen noudattamisen tarkistamiseksi. Lisäksi säännöt ovat itsessään useissa kohdin epäselviä, ja ne ymmärretään eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Tämä koskee esimerkiksi matkan määritelmää. Tilanne on johtanut siihen, että valvontatoimet ovat vähäisiä sekä tien päällä että yritysten toimitiloissa.

4.8 ETSK katsoo, että EU-13-maiden erilainen kustannusrakenne houkuttelee yrityksiä. Tämä ei ole itsessään ongelma sisämarkkinoiden kannalta. On kuitenkin otettava huomioon, että kun toiminnan väitetään tapahtuvan jossakin EU-13-maassa, mutta sitä hoitaa itse asiassa postilaatikkoyritys, jolla ei ole todellista toimintaa asianomaisessa EU-13-maassa, kyseessä saattaa olla sosiaalinen polkumyynti. Kun Euroopan komissio suunnitteli vuonna 2013 kabotaasisääntöjen poistamista, maantieliikennealan eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet Euroopan kuljetustyöntekijöiden liitto ETF ja Kansainvälinen maantiekuljetusliitto IRU varoittivat, että markkinat eivät olleet valmiit siihen, että kotimainen tavaraliikenne avattaisiin täysimääräisesti kilpailulle juuri EU:n sisäisten sosiaalisten erojen ja verotuksen erojen vuoksi⁽²¹⁾. IRU ja ETF vaativat, että sääntöjen muuttamisen sijasta niiden noudattamista olisi valvottava tehokkaammin.

4.9 ETSK kiinnittää huomiota myös tarpeeseen varmistaa, että EU:n yritysten palkkaamien kolmansista maista olevien kuljettajien rekrytoinnissa noudatetaan tarkkaan maahanmuuttosääntöjä, että he työskentelevät sitovien säännösten mukaisissa työoloissa ja että heille myönnetään kuljettajatodistus EU:n lainsäädännön vaatimusten mukaisesti.

⁽²¹⁾ Social Sector Partners Proposal for a Policy Package for the Next Revision of the EU Regulations (EC) No 1071/2009 on Access to Profession and 1072/2009 on Access to the Road Haulage Market, 2013.

4.10 Komission nykyistä keskittymistä sosiaaliseen polkumyyntiin tulisi tarkastella tätä taustaa vasten. Asia käy ilmi puheenjohtaja Junckerin poliittisista painopisteistä ja vuoden 2015 työohjelmasta. Se on otettu esille myös neuvostossa, muun muassa Luxemburgin neuvoston puheenjohtajakauden ohjelmassa.

Parhailtaan käsiteltävänä olevan pimeän työn ja sosiaalisen polkumyynnin ehkäisemistä käsittelevän foorumin perustamista koskevan ehdotuksen esittämisen lisäksi komissio on ilmoittanut kahdesta muusta tärkeästä aloitteesta:

- tieliikennelainsäädännön tarkistaminen sijoittautumista ja kabotaasia koskevien sääntöjen selventämiseksi ja valvonnan helpottamiseksi
- työvoiman liikkuvuutta koskeva paketti lain kiertämisen ja väärinkäytösten estämiseksi.

Näissä asioissa on onnistuttava, jotta voidaan välttyä kansallisten täytäntöönpanotoimien aiheuttamalta liikennealan sisämarkkinoiden pilkkoutumiselta ja jotta voidaan luoda olosuhteet alan markkinoiden avaamiseksi edelleen.

4.11 ETSK haluaa ottaa esille mahdollisuuden yksinkertaistaa kabotaasimarkkinoille pääsyä koskevia sääntöjä siten, että otetaan käyttöön yleisesti rajat ylittävien palvelujen tarjoamiseen sovellettavien sääntöjen kaltaiset säännöt. Tämä tarkoittaa sitä, että oikeus tarjota kabotaasipalveluja yhdistetään selkeästi niiden tilapäiseen luonteeseen. Näin vältettäisiin loputon ja systemaattinen seitsemän päivän kabotaasijaksojen kerääminen, joka näyttää nykyisin olevan mahdollista, ja selvennettäisiin, milloin on velvollisuus perustaa toimipaikka vastaanottavaan maahan. Sillä vältettäisiin myös voimassa olevien suhteellisen yksityiskohtaisten, mutta epäselvien säännösten nykyiset tulkintaerot.

Bryssel 17. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Euroopan unionin toiminnan parantaminen hyödyntämällä Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia” ja ”Euroopan unionin nykyisen toimielinrakenteen mahdolliset kehityskulut ja mukautukset”

(2016/C 013/27)

Esittelijä: Luca JAHIER

Toinen esittelijä: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Euroopan parlamentti päätti 19. toukokuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

”Euroopan unionin toiminnan parantaminen hyödyntämällä Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia”

ja

”Euroopan unionin nykyisen toimielinrakenteen mahdolliset kehityskulut ja mukautukset”.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 185 ääntä puolesta ja 4 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Tämä lausunto on laadittu Euroopan parlamentin pyynnöstä, ja se liittyy kahteen perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnassa laadittuun mietintöön: ”Euroopan unionin toiminnan parantaminen hyödyntämällä Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia” (esittelijät Mercedes BRESSO ja Elmar BROK) ja ”Euroopan unionin nykyisen toimielinrakenteen mahdolliset kehityskulut ja mukautukset” (esittelijä Guy VERHOFSTADT).

1.2 ETSK pitää Euroopan parlamentin aloitetta tervetulleena. On odotettavissa, että se edistää merkittäväällä tavalla Euroopan unionin tulevaisuudesta käytävän keskustelun käynnistämistä uudelleen. ETSK on jo antanut useita lausuntoja aiheesta ja on sitoutunut antamaan oman panoksensa Euroopan parlamentin työhön jatkossakin.

1.3 ETSK on järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan⁽¹⁾ institutionaalinen edustaja Euroopan tasolla, ja sen jäsenet ”hoitavat tehtävänsä täysin riippumattomina ja unionin yleisen edun mukaisesti”⁽²⁾. EU:n toimielimiä avustavana neuvoo-antavana elimenä ETSK on perustamisestaan asti huolehtinut Euroopan järjestäytyneen edustavan kansalaisyhteiskunnan tosiasiallisesta, laaja-alaisesta ja johdonmukaisesta osallistumisesta EU:n politiikan muotoiluun ja päätöksentekoon. ETSK auttaa näin varmistamaan, että päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia⁽³⁾, ja edistää siten unionin toimivallan käyttöä ohjaavien toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden⁽⁴⁾ toteutumista.

2. Eurooppa käännekohtassa: tilaisuuden hyödyntäminen

2.1 Lissabonin sopimuksen voimaantulosta on kulunut lähes kuusi vuotta. Euroopan parlamentti on nyt esittänyt kysymyksen, voiko Euroopan unioni vastata haasteisiinsa hyödyntämällä täysimääräisesti Lissabonin sopimuksen määräyksiä ja/vai olisiko tarpeen tarkistaa eräitä Euroopan unionin politiikka-aloja ja nykyistä institutionaalista rakennetta.

⁽¹⁾ Järjestäytyneet kansalaisyhteiskunnat voidaan määrittellä kaikkien niiden organisatoristen rakenteiden kokonaisuudeksi, joiden jäsenet velvoitteitaan täyttäessään tavoittelevat yleistä etua ja toimivat samalla viranomaisten ja kansalaisten välisenä yhdyssiteenä. Ks. ETSK:n lausunnot ”Kansalaisyhteiskunnan tehtävä ja panos Euroopan rakentamisessa”, 22. syyskuuta 1999 (EYVL C 329, 17.11.1999, s. 30) ja ”Järjestäytyneet kansalaisyhteiskunnat ja eurooppalainen hallintotapa – talous- ja sosiaalikomitean panos valkoisen kirjan valmisteluun”, 25. huhtikuuta 2001 (EYVL C 193, 10.7.2001, s. 117).

⁽²⁾ Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 300 artiklan 4 kohta.

⁽³⁾ Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 1 artikla.

⁽⁴⁾ Ks. SEUn 5 artiklan 1 kohta.

2.2 Vuonna 2008 alkanut kriisi paljasti vakavia puutteita euroalueen rakenteissa ja EU:n institutionaalisessa järjestelmässä ja johti nopeisiin mukautus- ja uudistustoimenpiteisiin. Muutokset ovat osoitus unionin toimielinten selviytymiskyvystä ja kyvystä torjua koko euroalueen hajoamisen uhka. Samalla on myös otettu käyttöön EU:n historiassa ennennäkemättömät solidaarisuus- ja tukimekanismit. EU:n tulee kuitenkin vielä saavuttaa kasvuvauhti, joka on riittävä parantamaan yritysten toimintaedellytyksiä ja säilyttämään työpaikat, vähentämään työttömyyttä ja sosiaalista eriarvoisuutta sekä korjaamaan jäsenvaltioiden ja alueiden välisen epätasaisen kehityksen. Tähänastiset kasvua tukevat toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

2.3 Taloudellisten ongelmien seurauksena on kuitenkin tehty lyhyessä ajassa suuri määrä kiireellisiä talous- ja finanssipoliittisia aloitteita, joilla on tarkoitus helpottaa vakavaa rahoitus- ja talouskriisiä. Nämä toimenpiteet ovat herättäneet vakavaa huolta demokraattisesta vastuuvälillisyydestä ja sosiaalisista vaikutuksista, joita ei ole otettu riittävän hyvin huomioon. Kriisitoimet ovat nostaneet esiin erityisesti huolen unionin päätöksenteon avoimuudesta, vastuullisuudesta ja kestäväpohjaisuudesta muun muassa sen vuoksi, että tilanteessa on turvauduttu toistuvasti hallitustenväliseen menettelyyn.

2.4 Kriisin aikana EU:n jäsenvaltioiden suuri enemmistö turvautui hallitustenvälisen sopimusten allekirjoittamiseen, vaikka ne ovat EU:n perussopimuksissa vahvistettujen menettelyjen ulkopuolisia oikeudellisia välineitä. Tällaisia ovat sopimus talous- ja rahaliiton vakauksesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (vakaussopimus) ja sopimus Euroopan vakausmekanismin perustamisesta (EVM-sopimus). Sopimukset on saatettu voimaan ilman laajempaa avointa tai julkista keskustelua. Tällaista hallitustenvälistä lähestymistapaa, jota Eurooppa-neuvosto edustaa, voidaan perustella kriisin taloudellisella ulottuvuudella ja kiireellä saada käyttöön kunnolliset välineet kriisin ratkaisemiseksi. Tämä herättää kysymyksen mahdollisesta ristiriidasta kyseisten sopimusten hallitustenvälisen luonteen ja EU:n oman oikeusvaltioperiaatteen välillä.

2.5 EU joutuu nyt ponnistelemaan päästäkseen irti kasvavasta hajanaisuudesta, syviä jakoja aiheuttavasta taloudellisesta, sosiaalisesta ja poliittisesta kriisistä sekä näihin liittyvästä kansalaisten lisääntyvästä levottomuudesta. Kaikki nämä syventävät eroja entisestään. Tällä hetkellä Euroopassa vallitsevat uudelleen heränneet ennakkoluulot, kansalliset stereotyyptit ja yhä syvemmät jakolinjat kansojen ja maiden välillä samalla kun populistiset ja EU:n vastaiset liikkeet yleistyvät. Olisikin kiireellisesti nostettava esiin asioita, jotka yhdistävät Euroopan kansoja, erottavien tekijöiden sijaan. Prosessi on pitkälinen, ja se olisi aloitettava heti.

2.6 Euroopan kansalaisten luottamus unionin toimielimiin on myös vähentynyt, ja vallalla olevaan demokraattiseen politiikkaan kohdistuu tiukkaa arvostelua. Pääasiassa tämä on näkynyt kansallisella tasolla, kuten hiljattain pidettyjen vaalien tulokset osoittavat. Vaikutukset tuntuvat kuitenkin selvästi myös unionin tasolla. Vuonna 2014 pidetyissä Euroopan parlamentin vaaleissa EU:n yhdentymiseen tai johonkin EU:n politiikkaan epäilevästi suhtautuvien puolueiden ehdokkaat voittivat noin neljänneksen kaikista paikoista. Vaikka vastuu kriisistä onkin kansallisella tasolla, kansalaiset kokevat, että "EU" on vastuussa sosioekonomisista ongelmista tai että EU:n toimielimet eivät tee tarpeeksi heidän elämänsä parantamiseksi. Huomattava enemmistö äänestää silti edelleen Euroopan yhdentymisen puolesta.

2.7 Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta irtautumisen riski vuonna 2017 tai jo aiemmin pidettävässä kansanäänestyksessä ja Kreikan jatkuva epävakaus ovat osaltaan viemässä EU:ta poliittiseen tienhaaraan. Voidaan väittää, että EU:lta on kadonnut suunta Euroopan yhdentymisen syventämisessä ja että sen nykyiseen ja tulevaan kehitykseen ja identiteettiin liittyy suuria kysymyksiä. Kun menneisyudessa Euroopan yhdentymisen perustui visioon (rauha, sovittelu, vauraus jne.), nykyinen EU tyytyy reagoimaan uhkiin ja haasteisiin sen sijaan että se ohjaisi prosessia.

2.8 EU:n tuleekin siksi nyt – kuten Eurooppa-neuvoston entinen puheenjohtaja Herman Van Rompuy puheessaan⁽⁵⁾ totesi – tähdätä tasapainoon "mahdollistavan" eli uusien tilaisuuksien tarjoavan ja "hoitavan" eli kansalaisyhteiskunnan tukevan Euroopan välillä. Juuri tällainen synergia, jota vahvistaa uusi osallistava ulottuvuus, rohkaisee Euroopan kansalaisia ja näin myös poliitikkoja luottamaan jälleen Eurooppa-hankkeeseen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen johdanto-osan hengessä.

⁽⁵⁾ Herman Van Rompuy'n puhe "Is there a need for a New Pact for Europe?", Bryssel, 17. kesäkuuta 2015.
<http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>

2.9 EU:n kohtaamien sisäisten vaikeuksien lisäksi on otettava huomioon myös yhä monilukuisemmat vakavat ulkoiset haasteet. Näitä ovat lisääntyvä pelko ja epävarmuus, jotka liittyvät terrorismiin, muuttoliikepaineesiin, energiavarmuuteen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen, sekä lisääntyvä epävakaus EU:n itäisellä ja eteläisellä ulkorajalla.

2.10 Tässä hyvin haasteellisessa tilanteessa on nyt kiireellisesti käynnistettävä uudelleen keskustelu EU:n toiminnan tehokkuudesta sekä perussopimusten merkityksestä tässä prosessissa. Nyt on otollinen hetki pohtia, miten saataisiin aikaan parempia tuloksia Euroopan kansalaisille ja miten nykyistä toimielinrakennetta olisi muutettava ja lujitettava.

2.11 Yhtä tärkeä asia on tarve luoda uutta luottamusta panostamalla enemmän siihen, että kansalaisille selostetaan EU:n etuja ja että kansalaisia ja edustavia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita kuullaan. Vallalla olevan käsityksen mukaan EU ei ole onnistunut laatimaan eikä toteuttamaan kestäväpohjaisia, osallistavia ja tasapainoisia investointi- ja kasvustrategioita eikä vähentämään eriarvoisuutta. EU ei ole myöskään onnistunut tarjoamaan kansalaisille konkreettisia tuloksia, mikä on osittain jäsenvaltioidenkin vastuulla. Lopputuloksena kansalaisten luottamus EU:hun heikkenee heikkenemistään, EU:n toimielinten koetaan puuttuvan epäasianmukaisesti paikallisiin asioihin ja virheellinen tieto jatkaa leviämistään. Luottamuksen rakentaminen EU:ta kohtaan on keskeisen tärkeää. EU on käännekohtassa, ja se tarvitsee kansalaistensa tuen voidakseen jatkaa eteenpäin.

3. Perussopimusten parempi hyödyntäminen

3.1 Perussopimukset tarjoavat kiistatta hyödyntämättömiä mahdollisuuksia, joita voitaisiin käyttää toiminnan parantamiseen ja siten EU:n vahvistamiseen sisäisesti ja ulkoisesti. Onpa kyse sitten politiikan syventämisestä tai täytäntöönpanon parantamisesta, on paljon toiminta-aloja ja teknisiä välineitä, joita voitaisiin hyödyntää. Tämän tulisi olla Euroopan unionin ja sen toimielinjärjestelmän tärkein tavoite juuri nyt.

3.2 Vaikka tiettyjä Euroopan unionin nykyisen toimielinkehyksen osa-alueita olisi syytä tarkistaa perussopimukseen tehtävillä yksittäisillä muutoksilla, on otettava huomioon, että edellytykset tähän eivät tällä hetkellä täyty. ETSK käsitteleeekin kysymystä perussopimusten muuttamisesta ja mukauttamisesta vain siltä osin ja sitten kun se on aiheellista.

3.3 Jotta kansalaisten luottamus EU:hun saataisiin palautettua, on ennen kaikkea varmistettava EU:n kaikkien poliittisten linjausten ja toimien johdonmukaisuus ja yhtenäisyys, kuten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 7 artiklassa edellytetään, ja näin ollen parannettava voimassa olevien perussopimusten täytäntöönpanoa. Tämä merkitsisi tasapainon löytämistä alueellisen yhteenkuuluvuuden ja perussopimusten taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden välillä. Erityisesti se edellyttäisi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan täysimääräistä soveltamista. Kyseisen artiklan mukaan EU:n perustana ovat muun muassa ”täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen – – [joka] edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta”.

3.4 Muita esimerkkejä perussopimusten liian vähän käytetyistä nykyisistä määräyksistä ovat SEUTin viisi horisontaalista lauseketta, jotka liittyvät miesten ja naisten välisen tasa-arvon edistämiseen (8 artikla), korkean työllisyystason edistämiseen, riittävän sosiaalisen suojelun takaamiseen ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen (9 artikla), syrjinnän torjumiseen (10 artikla), ympäristönsuojeluun (11 artikla) ja kuluttajansuojaan (12 artikla). Näitä lausekkeitä olisi hyödynnettävä vastaisuudessa unionin poliittisten linjausten keskinäisen yhteyden parantamiseksi ja vastuullisuuden lisäämiseksi EU:n kansalaisiin nähden.

3.5 Lisäksi on useita toiminta-aloja, joita ei ole hyödynnetty riittävästi. Tärkein 28 jäsenvaltion yhdentymisen väline ovat olleet **sisämarkkinat** ⁽⁶⁾. Niitä olisi täydennettävä jatkamalla integroitumista kasvun, kilpailukyyn ja työllisyyden tukemiseksi ja etujen tarjoamiseksi kaikille EU:n kansalaisille ja alueille. Tämän saavuttamiseksi tarvitaan mittavia EU:n

⁽⁶⁾ SEUTin I-IV osasto.

aloitteita ensisijaisesti tavaramarkkinoilla, energia-, liikenne- ja palvelualoilla, työmarkkinoilla sekä julkisten hankintojen, teollis- ja tekijänoikeuksien ja digitaalitalouden aloilla. Lisäksi on parannettava kansallisten verouudistusten avoimuutta, puututtava epäreiluun verokilpailuun ja täydennettävä tätä laajentamalla EU:n poliittista toimintaa ⁽⁷⁾.

3.6 Kaksi tärkeintä osa-aluetta, joita koskevaa EU:n toimintaa olisi vahvistettava, ovat **energiaunioni** ja **digitaaliset sisämarkkinat**. ETSK valmistelee parhaillaan erillistä lausuntoa viimeksi mainitusta aiheesta, joten sitä ei käsitellä yksityiskohtaisesti tässä lausunnossa.

3.7 Energiahuollon epävarmuutta koskevasta ulkoisesta uhasta selviämiseksi EU:n olisi sovellettava SEUTin 194 artiklan määräyksiä ja edettävä kohti energiaunionia. ETSK on jatkuvasti kannattanut unionin toimien lisäämistä energiapolitiikan alalla ja vaatinut yhteisvastuuta kantavaksi voimaksi eurooppalaisen energiapolitiikan kehittämisessä. SEUTin 194 artiklan nojalla olisi mahdollista perustaa tehokas ja avoin energiaunionin hallintojärjestelmä, jolla tehostettaisiin EU:n energiapolitiikkaa, vähennettäisiin kustannuksia, tuotettaisiin lisäarvoa kansalaisille ja kohotettaisiin EU:n profiilia sen kansainvälisten kumppanien silmissä. Uusiutuvista lähteistä saatavan energian edistäminen ja yritysten tukeminen niiden energiajärjestelmän muutoksessa ovat keskeisessä asemassa tässä prosessissa.

3.8 Todellista edistystä, joka tukee osallistavaa kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä ja tuo hyötyjä kaikille EU:n kansalaisille ja alueille, voitaisiin saavuttaa myös **Eurooppa 2020 -strategian** seuraavan väliarvioinnin kautta. Uudistuksissa olisi sitä varten keskityttävä EU:n investointeihin, joilla tuetaan kilpailukykyä ja innovointia, työllisyyttä, resurssitehokkuutta, kestäväpohjaista uudelleenteollistumista, uusia ihmisarvoisia työpaikkoja, tasa-arvoa työmarkkinoilla, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, osallistamista ja moitteettomasti toimivia sisämarkkinoita. ETSK korostaa, että EU ei tarvitse kokonaan uutta strategiaa vaan huomattavasti nykyistä tehokkaamman Eurooppa 2020 -strategian, johon sisältyy nykyistä tehokkaampi, tasapainoisempi ja demokraattisempi EU-ohjausjakso ⁽⁸⁾.

3.9 Yksi tapa saavuttaa mittakaavaetuja ja toteuttaa EU:n poliittisia tavoitteita voisi olla EU:n **omien varojen** järjestelmän uudistus, jossa yksinkertaistettaisiin nykyistä jäsenvaltioiden maksuosuuksien ja maksujen järjestelmää, esitettäisiin uusi omien varojen järjestelmä ja uudistettaisiin korjausmekanismeja. Omien varojen järjestelmään tehtävä muutos merkitsisi sitä, että alkuperäinen Rooman sopimuksen 201 artikla, nykyinen SEUTin 311 artikla, pantaisiin ensimmäistä kertaa asianmukaisesti ja kokonaisuudessaan täytäntöön. ETSK katsoo, että omien varojen järjestelmän on täytettävä useita vaatimuksia. Näitä ovat tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus, vaikuttavuus, vakaus, avoimuus ja yksinkertaisuus, vastuuvollisuus ja budjettikuri, eurooppalaisen lisäarvon painottaminen, toissijaisuusperiaate ja finanssipoliittinen itsemääräämisoikeus. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetaan, että tartutaan EU:n talousarvion seuraavan puolivälitarkastelun tarjoamaan mahdollisuuteen Mario Montin johtaman korkean tason ryhmän ehdotusten soveltamiseksi. Pääasiallisena tavoitteena on oltava EU:n talousarvion itsenäisyyden vahvistaminen, jotta sillä on vipuvoimaa ja sillä täydennetään paremmin kansallisia talousarvioita. Tämä edistää suoraan mittakaavaetujen aikaansaamista sekä EU:n poliittisten tavoitteiden saavuttamista ⁽⁹⁾.

3.10 EU:ssa tarvitaan myös uudistuksia **yhteisen kansalaisuuden** tunteen vahvistamiseksi unionin tasolla. Yhteistä tunnetta EU:n kansalaisuudesta ei kuitenkaan synny ilman kansalaisten osallistumista EU-tason päätöksentekoon. Tämä edellyttää tunnetta osallisuudesta yhteisessä prosessissa, jolla tavoitellaan yhteistä päämäärää kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Yksi mahdollisuus tämän saavuttamiseksi olisi se, että kansalaisten annettaisiin valita Euroopan parlamentin jäsenet monikansallisilta listoilta, joilla on ehdokkaita useista jäsenvaltioista ja Euroopan laajuisista puolueista, sen sijaan, että ääni annetaan vain kansallisille puolueille. Tämä saattaisi kuitenkin edellyttää SEUTin 223 artiklan muuttamista.

⁽⁷⁾ Lausunto "Talous- ja rahaliiton toteuttaminen – Veropolitiikan rooli", annettu 10. joulukuuta 2014 (EUVL C 230, 14.7.2015, s. 24).

⁽⁸⁾ Lausunto aiheesta "Edistyminen Eurooppa 2020 -strategian täytäntöönpanossa ja keinot sen tavoitteiden saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä", 19. helmikuuta 2015, (EUVL C 251, 31.7.2015, s. 19).

⁽⁹⁾ Lausunto aiheesta "Muutettu ehdotus – Neuvoston päätös Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä" COM(2011) 739 final – 2011/0183 (CNS) ja "Muutettu ehdotus – Neuvoston asetus Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä" COM(2011) 740 final – 2011/0184 (APP), 29. maaliskuuta 2012 (EUVL C 181, 21.6.2012, s. 45).

3.11 Tässä yhteydessä ETSK on painottanut tarvetta **Euroopan unionin perusoikeuskirjan** tehokkaaseen täytäntöönpanoon uusien kohdennettujen aloitteiden avulla⁽¹⁰⁾. ETSK korostaa, että on taattava kaikkien tasa-arvo ja kiinnitettävä huomiota etenkin heikossa asemassa oleviin ryhmiin. Peruskirjan velvoitteet koskevat EU:ssa kaikkia toimielimiä, erillisvirastoja ja elimiä. ETSK kehottaa jäsenvaltioita kehittämään suojeluun ja edistämiseen suuntautunutta perusoikeuskulttuuria kaikilla hallinnon tasoilla ja kaikilla politiikan ja lainsäädännön aloilla. Lisäksi olisi selvitettävä ja määritettävä lainsäädännön vaikutukset perusoikeuksiin saatettaessa säädöksiä osaksi kansallista lainsäädäntöä. ETSK kannustaa voimakkaasti komissiota toimimaan tehokkaasti tehtävässään perussopimusten valvojana ja käyttämään rikkomismenettelyä ottamatta huomioon poliittisia näkökohtia. Lisäksi ETSK on kehottanut kaikkia perusoikeuksien täytäntöönpanossa mukana olevia EU:n toimielimiä sekä erillisvirastoja ja elimiä ja jäsenvaltioita tukemaan niiden toteutumista yhdessä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Kaikissa talouden ohjaukseen ja hallintaan tai sisämarkkinoiden toimintaan liittyvissä uusissa säädöksissä on otettava huomioon EU:n perusoikeuskirjan määräykset, ja tämä on arvioitava erikseen⁽¹¹⁾.

3.12 Lisäksi 28 jäsenvaltion EU on kymmenen viime vuoden aikana kohdannut suuria haasteita ja sosiaalisia jakoja aiheuttavia ongelmia, joihin yksikään jäsenvaltio ei voi tuloksellisesti vastata yksin. Myönteisiä tuloksia voidaan saavuttaa vain koordinoitulla politiikalla ja yhteisillä unionin tason toimilla. Tämä koskee erityisesti **maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa** ja **yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa**. Näillä molemmilla politiikanaloilla EU:n perussopimukset tarjoavat laajan liikkumavaran, mutta monet määräykset ovat jääneet hyödyntämättä yhteisen, samansuuntaisen poliittisen tahdon puuttuessa⁽¹²⁾. SEUn 21–46 artiklaa ja SEUTin 76–81 artiklaa olisikin hyödynnettävä enemmän.

3.13 Edistyminen edellyttää kunnianhimon, käytännöllisyyden ja innovoinnin yhdistelmää. ETSK katsoo, että nyt on mahdollisuus käyttää ponnahduslautana EU:n haasteita ja valmistella uutta vaihetta EU:n kehityksessä. Nyt on tilaisuus luoda jäsenvaltioiden välillä ja EU:n ja sen kansalaisten välillä uusi sopimus Euroopasta, jolla vahvistetaan yhteistyötä, kilpailukykyä ja kasvua, yhdentymistä ja yhteisvastuuta.

3.14 Yksi kiistatta liian vähän käytetyistä välineistä on nk. tiiviimpi yhteistyö (SEUn 20 artikla). Menettelyä käytettiin ensimmäisen kerran avio- ja asumuseron alalla ja sen jälkeen luotaessa yhtenäistä patenttisuojaa EU:hun. Siihen perustuu myös ehdotus finansstransaktioveron käyttöönnotosta. Myös nk. siirtymä- eli yhdyskäytävälauseketta (SEUn 48 artiklan 7 kohta) voidaan käyttää. Tällaiset tarkistukset edellyttävät kuitenkin jäsenvaltioiden hallitusten yksimielisyyttä Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa, ja sen saavuttaminen voi olla käytännössä vaikeaa. Molemmilla välineillä voitaisiin periaatteessa yksinkertaistaa ja vauhdittaa unionin päätöksentekoa.

3.15 Lähtökohdaksi onkin syytä ottaa 26. ja 27. kesäkuuta 2014 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät, joissa sovittiin seuraavaa: ”– – yhä läheisemmän liiton käsite mahdollistaa erilaisen yhdentymisen tien eri maille: ne, jotka haluavat syventää yhdentymistä, voivat tehdä niin, ja samalla kunnioitetaan niiden toiveita, jotka eivät halua tällaista syventämistä”⁽¹³⁾. Lausuma luo pohjan Euroopan unionille, johon kaikki 28 jäsenvaltiota osallistuvat, ja se helpottaa näin tiivistetyn yhteistyön tekemistä strategisilla aloilla kuitenkin siten, että osallistuminen on mahdollista kaikille jäsenvaltioille.

3.16 Lisäksi ETSK uskoo, että makroaluestrategioilla on yhä merkittävämpi rooli unionin tulevaisuuden kannalta. Niiden vahvistaminen ja laajentaminen voisi auttaa kehittämään eurooppalaista välitasoa, joka lähentäisi EU:ta ja varmistaisi järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan, myös talouden toimijoiden ja työmarkkinaosapuolten, järjestelmällisen osallistumisen.

⁽¹⁰⁾ ETSK:n lausunto komission tiedonannosta ”Euroopan unionin strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön”, 21. syyskuuta 2011 (EUVL C 376, 22.12.2011, s. 74).

⁽¹¹⁾ Perussopimusten mahdollisen tarkistamisen varalta ETSK on jo ehdottanut sosiaalisen kehityksen pöytäkirjan liittämistä niihin. ETSK:n lausunto komission tiedonannosta ”Sisämarkkinoiden toinen toimenpidepaketti – Yhdessä uuteen kasvuun”, 17. tammikuuta 2013 (EUVL C 76, 14.3.2013, s. 24).

⁽¹²⁾ ETSK:n lausunnot aiheista ”Eurooppalaiset maahanmuuttopolitiikat”, 11. syyskuuta 2014 (EUVL C 458, 19.12.2014, s. 7), ”EU:n maahanmuuttopolitiikka ja suhteet kolmansiin maihin”, 9. heinäkuuta 2014 (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 1) ja ”Kansalaisyhteiskunnan rooli EU:n uudessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa”, 27. lokakuuta 2011 (EUVL C 24, 28.1.2012, s. 56).

⁽¹³⁾ Päätelmien 27 kohta.

4. Euroalueen vahvistaminen ja talous- ja rahaliiton saattaminen valmiiksi

4.1 Talous- ja rahaliiton epäonnistuneen rakenteen parantaminen ja talouden hallinnan vahvistaminen ovat viime vuosien ajan olleet EU:n kriisistrategian ytimessä. Hätätöimet talous- ja rahaliiton koossa pitämiseksi ovat johtaneet monenlaisiin kehittämistoimiin, mutta ne on tehty hallitustenvälisen päätöksentekomenettelyn kautta. Nyt on tärkeää varmistaa, ettei näistä hallitustenvälisistä ratkaisuista muodostu pysyvää oikeudellista kehystä EU:n perussopimusten rinnalle.

4.2 Tässä tilanteessa on siirryttävä nopeasti budjettikurin varmistamista koskeviin sääntöihin perustuvasta nykyisestä järjestelmästä euroalueen maiden väliseen lähentymisprosessiin.

4.3 Koska euro on EU:n valuutta, euroalueen jäsenvaltioiden on ensinnäkin nopeutettava ja syvennettävä yhdentymistä saattamalla talous- ja rahaliitto valmiiksi, ja **prosessin on oltava avoin kaikille EU:n jäsenvaltioille**. Tämä voidaan saada aikaan määrätietoisella hallinnolla sekä vahvistamalla euroalueen toimielinkehystä, jonka on perustuttava

- **raha- ja finanssipoliittiseen pilariin**, joka on pitkälti jo toteutettu ja johon olisi liityttävä myös täysimittaisen, EU-johtoisen pankkiunionin toteuttaminen Euroopan laajuisten pääomamarkkinoiden luomiseksi sekä samalla veronmaksajien suojeleminen liialliselta riskinotolta ja hallitsemattomilta maksukyvyttömyystilanteilta
- **talouspilariin**, jotta voidaan vahvistaa päätöksentekoprosessia talouspolitiikan alalla ja edistää siten kasvua, työllisyyttä, kilpailukykyä, lähentymistä ja Euroopan sisäistä solidaarisuutta
- **sosiaaliseen pilariin**, joka liittyy erottamattomasti talouden edistykseen ja vaikuttavuuteen, jotta varmistetaan perussopimusten täysimääräinen täytäntöönpano SEUn 3 artiklan valossa ja parannetaan sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta
- **poliittiseen pilariin**, johon kuuluu mm. suurempi vastuullisuus ja demokraattinen legitimiys uskottavuuden ja luottamuksen edistämiseksi.

4.4 Lisäksi olisi toteutettava toimia sellaisen koko euroalueen talousarvion käyttöönottamiseksi, jolla edistetään mahdollisten tulevien häiriöiden sietokykyä, kunhan tällainen potentiaalinen yhteinen rahoituskapasiteetti suunnitellaan ehdolliseksi avuksi uudistusten toteuttamiseen. Kuten ETSK:n oma-aloitteisessa lausunnossa talous- ja rahaliiton toteuttamisesta⁽¹⁴⁾ todetaan, euroalueen talousarvion rahoitus voitaisiin järjestää koko euroaluetta koskevan finanssitranssaktioveron, hiiliveron, väliaikaisen maksun tai yhteisten joukkolainojen liikkeeseenlaskun avulla. Mistään näistä vaihtoehdoista ei ole kuitenkaan vielä päästy yhteisymmärrykseen.

4.5 Euroopan talouden ohjaus- ja hallintajärjestelmän kehittäminen on mahdollista vahvistamalla EU:n sosiaalista ulottuvuutta. Tämän olisi perustuttava SEUn 3 artiklan entistä tasapainoisempaan soveltamiseen: artiklan mukaan EU:n on löydettävä tasapaino taloudellisen tehokkuuden sekä sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden välillä. Lisäksi SEUTin 151 ja 153 artiklalla tähdätään jäsenvaltioiden sosiaalisten järjestelmien yhdenmukaistamiseen. ETSK on pohtinut tätä aihetta vuonna 2013⁽¹⁵⁾.

4.6 Samaan aikaan on lujitettava EU:n demokraattista oikeutusta poliittisen toimintakehyksen ja erityisesti Euroopan parlamentin roolin vahvistamiseksi. Voimassa olevien perussopimusten ja sääntöjen puitteissa voidaan toteuttaa konkreettisia toimia tätä varten. Jos perussopimuksia keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä muutetaan, olisi varmistettava, että institutionaaliset määräykset ovat linjassa todelliselle poliittiselle unionille välttämättömien edellytysten kanssa. ETSK on jo hyväksynyt talous- ja rahaliiton poliittisen pilarin toteuttamista koskevan hyvin yksityiskohtaisen etenemissuunnitelman, jossa esitetään monenlaisia mahdollisia toimia⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Talous- ja rahaliiton toteuttaminen – Euroopan talous- ja sosiaaliskomitean ehdotukset unionin uutta lainsäädäntökautta silmällä pitäen”, 9. heinäkuuta 2014 (EUVL C 451, 16.12.2014, s. 10).

⁽¹⁵⁾ ETSK:n lausunnot aiheista ”Talous- ja rahaliiton sosiaalinen ulottuvuus”, 22. toukokuuta 2013 (EUVL C 271, 19.9.2013, s. 1) ja ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Talous- ja rahaliitolle vahvempi sosiaalinen ulottuvuus”, 17. lokakuuta 2013 (EUVL C 67, 6.3.2014, s. 122).

⁽¹⁶⁾ Lausunto aiheesta ”Talous- ja rahaliiton toteuttaminen: poliittinen pilari”, 27. toukokuuta 2015 (ECO/376) (EUVL C 332, 8.10.2015, s. 8).

4.7 ETSK panee merkille Eurooppa-neuvostolle 22. kesäkuuta 2015 esitetyn viiden puheenjohtajan kertomuksen "Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely" ⁽¹⁷⁾ ja odottaa, että sen pohjalta ryhdytään entistä määrätietoisempiin toimiin, kuten edellä on esitetty.

5. Kansalaisten osallistumisen, demokratian ja vastuullisuuden lujittaminen: etenemistapa

5.1 Koko EU:n tulevaisuutta koskevan keskustelun ytimeen olisi otettava kansalaiset. Demokratia ja vastuuvuorollisuus ovat perustavaa laatua olevia käsitteitä Euroopan kansalaisuuden kannalta. Perussopimusten vartijana Euroopan komissiolla on keskeinen asema näiden periaatteiden täytäntöönpanossa. Komissio on ainoa toimielin, jolla on oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita, joten sen rooli myös EU:n eri voimien ja etujen tasapainottamisessa on keskeinen. Tasapainottamisen rinnalla on tehostettava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden täytäntöönpanoa ja pyrittävä entistä demokraattisempaan ja osallistavampaan EU:n hallintoon.

5.2 Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan parlamentin asema on vahvistunut ja jäsenvaltioilla on aloitteellinen rooli aiempaa vahvemmassa neuvostossa. Tulevaisuudessa on silti tarpeen laajentaa Euroopan parlamentin toimivaltuuksia edelleen esimerkiksi antamalla sille suurempi rooli Euroopan talouden ohjauksessa ja hallinnassa ja EU-ohjauksjakson alalla sekä noudattaa nykyistä tasapainoisempaa vastuunjakoa ja kolmen toimielimen välistä yhteistyötä, jotta turvataan nykyistä vankempi EU-menettely. Yksi erityisen kiinnostavista kysymyksistä on nk. kolmikantamenettelyn runsas soveltaminen hyväksyttäessä säädöksiä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen ensimmäisessä ja toisessa käsittelyssä ⁽¹⁸⁾. Kolmikantamenettelystä on tullut hyvin laajasti säännönmukainen, mikä on ristiriidassa demokraattisten avoimuus- ja vastuuvuorollisuusperiaatteiden kanssa eikä kunnioita tarvetta säilyttää kolmen toimielimen tasapaino tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. ETSK kannattaakin paluuta tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisen menettelyn hengen ja kirjaimenkin noudattamiseen, jolloin kolmikantamenettelyä käytetään vain poikkeuksellisesti.

5.3 Lisäksi EU-menettelyn soveltaminen on myös tehokkaampaa nk. horisontaalisen toissijaisuusperiaatteen avulla. Tätä käsitettä sen enempää kuin "vertikaalisen" subsidiariteetin käsitettäkään ei ole erikseen määritelty perussopimuksissa. Siinä otetaan huomioon yksityisten tahojen eli kansalaisten ja edustavien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden julkinen rooli ja osallistuminen politiikan laadintaan ja päätöksentekoprosesseihin niiden erityisen neuvoa-antavan tehtävän kautta sekä työmarkkinaosapuolten itsenäinen lainsäädäntörooli Euroopan tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa.

5.4 Horisontaalinen toissijaisuusperiaate, jota kutsutaan joskus myös toiminnalliseksi toissijaisuusperiaateksi, sisältyy itse asiassa implisiittisesti perussopimukseen eli SEUTin 152, 154 ja 155 artiklaan, jotka koskevat työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja roolia.

5.5 Myös SEUn 11 artiklaan sisältyy osallistavan demokratian periaate edustuksellista demokratiaa eli demokratian perustaa, sellaisena kuin se esitetään SEUn 10 ja 12 artiklassa ⁽¹⁹⁾, täydentävänä keskeisenä tekijänä. Kuten ETSK on moneen otteeseen todennut, SEUn 11 artiklan 1 ja 2 kohta ⁽²⁰⁾ avaa merkittäviä näkymiä eurooppalaisen demokratian kehittämiselle: se luo perustan Euroopan tason järjestelmälliselle kansalaisvuoropuhelulle, jolla on pysyvä, vakiintunut asema EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välisen poliittisen vuoropuhelun rinnalla.

5.6 Lisäksi EU-menettelyä on täydennettävä vahvistetulla vertikaalisella toissijaisuusperiaatteella, jonka mukaisesti kansallisille parlamenteille annetaan vahvempi asema EU:n poliittisessa päätöksenteossa ja lisätään yhteistyötä niiden ja Euroopan parlamentin välillä.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_fi.pdf

⁽¹⁸⁾ Kolmikantamenettely perustuu yhteispäätösmenettelyyn sovellettavia käytännön menettelytapoja koskevaan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteiseen julistukseen (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artikla), joka on annettu 13. kesäkuuta 2007 (EUVL C 145, 30.6.2007, s. 5).

⁽¹⁹⁾ Kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin asemasta.

⁽²⁰⁾ SEUn 11 artiklan 1 ja 2 kohta:

"Toimielimet antavat kansalaisille ja etujärjestöille mahdollisuuden esittää ja vaihtaa julkisesti mielipiteitä kaikilla unionin toiminta-aloilla asianmukaisten kanavien kautta."

"Toimielimet käyvät aivonta ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa."

5.7 Huomionarvoista on, että kaikki edellä esitetty voidaan saavuttaa jo nykyisten perussopimusten avulla. Paljon olisi tehtävissä erityisesti kansalaisten osallistamisen, demokratian ja vastuullisuuden suhteen kehittämällä edelleen unionin toimintatapoja sekä parantamalla menettelyjä ja täytäntöönpanoa. Kuten kahdessa ETSK:n lausunnossa⁽²¹⁾ ⁽²²⁾ on jo todettu, edistys 11 artiklan määräysten tuloksellisessa täytäntöönpanossa ja siten osallistavan demokratian käytännön soveltamisessa on ollut rajallista.

5.8 Tämä pätee myös 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun eurooppalaiseen kansalaisaloitteeseen. Eurooppalaisen kansalaisaloitteen pitäisi olla keskeinen osallistavan demokratian ja aktiivisen kansalaisuuden väline, mutta nykyisessä muodossaan se on melko tehoton. Sen täytäntöönpanotapoja olisi tarkistettava perinpohjaisesti.

5.9 Horisontaalisen toissijaisuusperiaatteen käsitettä on vahvistettava ja laajennettava tulevaisuudessa järjestelmällisen kansalaiskeskustelun kautta laajemmille politiikanaloille, kuten ympäristönsuojeluun ja kuluttajansuojaan. Näin vahvistettaisiin edustavien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden asemaa unionin menettelyissä ja annettaisiin niille mahdollisuus osallistua täysimittaisesti niitä koskevien alojen toimintaan, jolloin osallistavan demokratian periaate toteutuisi käytännössä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ETSK:lla järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan institutionaalisenä EU-edustajana on keskeinen rooli osallistavan demokratian koko potentiaalın toteuttamisessa ja kansalaiskeskustelun kehittämisessä ja lujittamisessa yhdessä EU:n toimielinten kanssa.

5.10 Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan EU-tason institutionaalisenä edustajana ETSK:n tehtävä on kolmiosainen: i) helpottaa ja tukea edustavien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja unionin toimielinten välistä vuoropuhelua, ii) varmistaa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan pysyvä osallistuminen EU:n poliittisiin prosesseihin ja iii) seurata SEUn 11 artiklan täytäntöönpanoa.

5.11 Tätä varten ja EU:n toimielimiä avustavana elimenä⁽²³⁾ ETSK:lla on tilaisuus toimia täysimittaisesti i) kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välillä ja kanssa käytävän vuoropuhelun alullepanijana ja koordinaattorina, ii) keskeisenä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja EU:n päätöksentekuelinten yhteystahona ja iii) todellisena siltana kansallisen tason ja EU-tason välillä. Jos perussopimuksia päätetään jossain vaiheessa tarkistaa, ETSK pyytää tämän tehtävän mainitsemista erikseen⁽²⁴⁾.

5.12 Uusi komissio on käynnistänyt uudelleen nk. paremman sääntelyn ohjelman, mikä kertoo pyrkimyksestä panostaa voimakkaasti arviointiprosessiin, johon osallistuvat myös muut toimielimet, kansalliset viranomaiset ja laajemmin koko kansalaisyhteiskunta. ETSK:n osallistuminen neuvoo-antavana elimenä politiikan arviointiin on ratkaisevan tärkeää, sillä se perustuu ETSK:n oikeutettuun asemaan EU:n toimielinrakenteessa ja tehtävään i) suojata EU:n saavutuksia ja vastata kansalaisten tarpeisiin ja ii) varoittaa EU:n politiikan ja lainsäädännön täytäntöönpanon esteistä ja mahdollisista puutteista.

⁽²¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Periaatteet, menettelyt ja toimenpiteet Lissabonin sopimuksen 11 artiklan 1 ja 2 kohdan täytäntöön panemiseksi”, 14. marraskuuta 2012 (EUVL C 11, 15.1.2013, s. 8).

⁽²²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan komission sidosryhmäkuulemistien arviointi”, 2. heinäkuuta 2015 (EUVL C 383, 17.11.2015, s. 57).

⁽²³⁾ Toimielimiä koskevia määräyksiä sisältävässä SEUn osassa eli 13 artiklan 4 kohdassa todetaan seuraava: ”Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota avustavat talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea, joilla on neuvoo-antava tehtävä”.

⁽²⁴⁾ Komitea esitti tämän ehdotuksen Eurooppa-neuvostolle lausunnossaan jo vuonna 2006 eli perustuslakisopimuksen ratifiointin epäonnistumista seuranneen harkintajakson aikaan.
Ks. lausunto aiheesta ”Panos Eurooppa-neuvoston kokoukseen 15. ja 16. kesäkuuta 2006 – Harkinta-aika”, 17. toukokuuta 2006 (EUVL C 195, 18.8.2006, s. 64).

5.13 Sekä ETSK:n ja Euroopan komission välisessä, 22. helmikuuta 2012 tehdyssä yhteistyöpöytäkirjassa että ETSK:n ja Euroopan parlamentin välisessä, 5. helmikuuta 2014 tehdyssä yhteistyösopimuksessa tunnustetaan, että ETSK voi SEUn 13 artiklan 4 kohdassa sille annetun roolin puitteissa tuoda merkittävää lisäarvoa paremman sääntelyn tavoitteluun tuomalla esiin kansalaisyhteiskunnan näkökulman kaikissa EU:n päätöksentekosyklin vaiheissa ⁽²⁵⁾. ETSK pyytääkin, että sen institutionaalinen rooli tunnustettaisiin selkeästi parempaa sääntelyä koskevan toimielinten välisen sopimuksen mahdollisessa tarkistuksessa ⁽²⁶⁾.

5.14 Jotta ETSK voi osallistua tehokkaasti kaikkeen tähän, sen tulisi hyödyntää täysimittaisesti oma potentiaalinsa ja vahvistaa rooliaan, toiminta- ja työskentelytapojaan sekä toimivia yhteyksiään eurooppalaisiin kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin ja verkostoihin. ETSK lisää työnsä merkityksellisyyttä myös keskittymällä enemmän EU:n ensisijaisiin poliittisiin aihealueisiin sille perussopimuksissa määrätyn neuvoo-antavan tehtävän puitteissa.

5.15 Näin toimimalla ETSK voi edistää merkittäväällä tavalla Lissabonin sopimuksen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä kansalaisia suoraan koskevilla aloilla ja auttaa havaitsemaan mahdolliset puutteet, jotka edellyttävät muutoksia ja mukautuksia, jotta kansalaisten tarpeisiin voidaan vastata nykyistä paremmin.

Bryssel 16. syyskuuta 2015.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Komission ja ETSK:n yhteistyöpöytäkirjan kohdan 18 mukaan ”komitea voi antaa panoksen EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon arviointiin erityisesti niihin horisontaalisiin lausekkeisiin liittyen, joista määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 8–12 artiklassa”.

ETSK:n ja Euroopan parlamentin yhteistyösopimuksessa todetaan, että ETSK toimittaa parlamentille järjestelmällisesti Euroopan unionin lainsäädännön vaikutusten arviointeja. Niiden yhteydessä annetaan kansalaisyhteiskunnalta saatua informaatiota ja asiaankuuluvaa aineistoa siitä, miten olemassa olevat säädökset ja meno-ohjelmat tosiasiallisesti toimivat ja mitkä puutteet on otettava huomioon lainsäädäntöä ja EU:n toimintalinjoja laadittaessa ja tarkistettaessa.

⁽²⁶⁾ Lausunto aiheesta ”Delegoidut säädökset”, 16. syyskuuta 2015 (INT/768) (ks. tämän virallisen lehden sivu 145).

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

510. TÄYSISTUNTO 16. JA 17. SYYSKUUTA 2015

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin”

(COM(2015) 215 final)

(2016/C 013/28)

Esittelijä: Bernd DITTMANN

Euroopan komissio päätti 1. kesäkuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – EU-agenda: paremmalla sääntelyllä parempiin tuloksiin”

(COM(2015) 215 final).

Työjärjestyksen 19 artiklan nojalla asian valmistelusta vastaamaan perustettu alakomitea ”sääntelyn parantaminen” hyväksyi lausunnotuonnoksensa yksimielisesti 2. syyskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 174 ääntä puolesta ja 3 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Parempi ja järkevä sääntely on kaikkien unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden yhteinen tehtävä, jonka ensisijaisena tavoitteena on kohentaa unionin lainsäädännön laatua kansalaisten, yritysten, kuluttajien ja työntekijöiden eduksi. Parempi sääntely ei kuitenkaan korvaa poliittista päätöksentekoa, ja kyse on alati kehitettävästä prosessista. Paljon on jo saavutettu, mutta parannettavaa on edelleen.

1.2 ETSK on jo pitkään osallistunut kattavasti aiheen käsittelyyn, mikä ilmenee kokoelmasta, joka käsittää sen tärkeimmät parempaa sääntelyä koskevat lausunnot⁽¹⁾. Komitea kantaa näin ollen erityistä vastuuta siitä, että unionin lainsäädäntö ja sääntelyn parantaminen saavat kansalaisyhteiskunnalta tukea ja hyväksyntää.

1.3 ETSK toteaa, ettei se saa riittävästi sille EU:n perussopimuksissa ja Euroopan komission ja Euroopan parlamentin kanssa solmituissa yhteistyösopimuksissa osoitetun roolin ja tehtävän mukaista huomiota paremman sääntelyn agendassa, ja kehottaa sisällyttämään EU:n neuvoo-antavat elimet toimielinten väliseen sopimukseen paremmasta lainsäädännöstä.

1.4 ETSK kannattaa sidosryhmien kattavaa osallistamista kuulemismenettelyjen avulla poliittisten toimenpiteiden ”elinkaaren” kaikissa vaiheissa ja viittaa tältä osin lausuntoonsa kuulemisia koskevien suuntaviivojen arvioinnista. Komitea haluaa korostaa pitävänsä oikean kohderyhmän valintaa ja sidosryhmien edustavuuden huomioimista paremman sääntelyn keskeisinä näkökohtina, joita on vielä syytä kehittää.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5 ETSK katsoo, että valittaessa asiantuntijoita sääntelytarkastelulautakuntaan, REFIT-foorumiin ja kaikkiin muihin elimiin sekä kuulemistilaisuuksiin, työpajoihin ja muihin tarkoituksiin on varmistettava mahdollisimman suuri riippumattomuus, puolueettomuus ja avoimuus.

1.6 ETSK kehottaa sisällyttämään itse- ja yhteissääntelyn toimielinten väliseen sopimukseen paremmasta lainsäädännöstä. Sitä on poliittisia kysymyksiä ratkaistaessa harkittava tasavertaisena vaihtoehtona varsinaisten sääntelytoimenpiteiden rinnalla.

1.7 ETSK vaatii, että epäviralliset kolmikantaneuvottelut varataan ainoastaan erityisiin hätätapauksiin ja että suurin osa lainsäädännöstä annetaan tavallista lainsäätämisyjärjestyksestä noudattaen.

1.8 ETSK kehottaa komissiota kiinnittämään enemmän huomiota puutteisiin, joita jäsenvaltioissa ilmenee EU:n lainsäädännön voimaansaattamisessa ja täytäntöönpanossa, ja esittää, että direktiivien sijaan olisi käytettävä asetuksia.

2. Paremmen sääntelyn agendan yleisarviointi

2.1 ETSK on vakuuttunut, että sääntelyn parantamistoimien ja -välineiden pitäisi auttaa kohentamaan unionin säädösten laatua ja vaikuttavuutta ja luomaan yksinkertaisia, ymmärrettäviä ja johdonmukaisia säännöksiä, jotka auttavat saavuttamaan EU:n perussopimuksissa asetetut tavoitteet sekä erityisesti vahvistamaan unionin sisämarkkinoita ja saattamaan ne päätökseen ja jotka tuovat lisäarvoa Euroopan kansalaisille, yrityksille, kuluttajille ja työntekijöille.

2.2 Euroopan unioni muodostaa yhteisen oikeusalueen, jonka on taattava hyvä, luotettava ja täytäntöönpanokelpoinen oikeudellinen kehys. Paremmen sääntelyn käsite, joka keskittyy sekä EU-tason ennakkotoimiin että EU:n lainsäädännön johdonmukaiseen täytäntöönpanoon ja soveltamiseen jäsenvaltioissa ja sisältää sääntelyn parantamistoimia säädöksen koko elinkaaren varalle⁽²⁾, merkitsee Euroopan yhdentymiskehityksen ja unionin kansalaisten kannalta arvokasta panosta, kunhan ei ole kyse yksinomaan uusien teknokraattisten menettelyjen ja välineiden käyttöönotosta vaan myös kaikkien unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden sitoutumisesta paremman sääntelykulttuurin vakiinnuttamiseen.

2.3 Komissio esittelee tiedonantonsa ja siihen liittyvät asiakirjat uutena alkuna. Ehdotuksia voidaan epäilemättä pitää kunnianhimoisina. Komitea haluaa kuitenkin myös muistuttaa, ettei sääntelyn parantaminen ole mikään uusi aihe vaan että sitä on käsitelty ja kehitelty jo monien vuosien ajan. Saavutetut parannukset ovat vaikuttaneet siihen, että unionin lainsäädäntö on lähtökohtaisesti laadukasta ja hyödyttää Euroopan kansalaisia, yrityksiä, kuluttajia ja työntekijöitä. ETSK katsoo, että kansallisiin lainsäätäjiin tai kansainväliseen tasoon verrattuna mekanismit ja vakiintuneet menettelyt toimivat EU:n tasolla hyvin ja takaavat sääntelyn hyvän laadun⁽³⁾. Parantamisen varaa on kuitenkin edelleen, kuten tässä lausunnossa osoitetaan. ETSK tunnustaa joka tapauksessa, että sääntelyä parantamalla on jo tehty paljon ja saatu paljon aikaan.

2.4 Paremmen sääntelyn käsitteeseen kohdistuvan kasvavan kritiikin huomioon ottaen ETSK korostaa, että komitean käsityksen mukaan kyse ei ole sääntelyn lisäämisestä tai vähentämisestä EU:ssa taikka siitä, että sääntelyä puretaan tietyiltä politiikanaloilta tai että niiden edelle asetetaan muita prioriteetteja ja siten kyseenalaistetaan EU:n edustamat arvot: sosiaalinen suojelu, ympäristönsuojelu ja perusoikeudet⁽⁴⁾. Parempi sääntely on ennen kaikkea apuväline, jolla on tarkoitus varmistaa, että poliittiset tavoitteet todella saavutetaan näyttöperusteiselta pohjalta ja edellä mainitut arvot huomioon ottaen ilman, että ympäristö- tai kuluttajanoikeuksia tai sosiaalstandardeja heikennetään tai että uusien elinten perustaminen johtaa toimivallan siirtoihin EU:n toimielinjärjestelmässä. Parempi sääntely ei voi eikä saa korvata poliittisia päätöksiä.

⁽²⁾ Elinkaari kattaa aloitteen syntymisen komissiossa valmisteluvaiheesta luonnosteluvaiheeseen, hankkeen hyväksymisen komissiossa, lainsäädäntömenettelyn, säädöksen voimaantulon, täytäntöönpanon, soveltamisen jäsenvaltioissa, arvioinnin komissiossa, REFIT-ohjelman mukaisen tarkastuksen ja mahdollisesti myös hankkeen päivittämisen, tarkistamisen, kumoamisen ja uudelleen esittämisen.

⁽³⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2010 julkaiseman kertomuksen mukaan komission järjestelmä edustaa EU:n ja kansainvälisen tason parasta käytäntöä avoimuudessa ja kattavuudessa.

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5 ETSK osallistuu aktiivisesti EU:n lainsäädännön demokraattiseen laatimiseen ja täytäntöönpanoon. ETSK on jo vuosia käsitellyt parempaa sääntelyä monipuolisesti ja laatinut useita lausuntoja, jotka sisältävät konkreettisia suosituksia käsitteen kehittämiseksi. Kooste näistä suosituksista on käytettävissä ⁽⁵⁾, ja sen on tarkoitus antaa virikkeitä ja herättää ajatuksia paremman sääntelyn agendan kehittämiseksi edelleen. Tämä osoittaa, että ETSK kantaa erityistä vastuuta siitä, että paremman sääntelyn tavoitteet saavat kansalaisyhteiskunnalta tukea ja hyväksyntää. Komitea on nyt myös valmis osallistumaan avoimeen, demokraattiseen ja johdonmukaiseen sääntelyn parantamiseen.

2.6 ETSK pitää valitettavana, ettei komission tiedonannossa eikä koko paremman sääntelyn paketissa oteta riittävästi huomioon perussopimuksissa vahvistettua ETSK:n roolia, tehtävää ja edustavuutta, jolloin komitean jäsenten ammattitaidon ja asiantuntemuksen hyödyntämismahdollisuudet jäävät osittain käyttämättä eikä ETSK voi hyödyntää kaikkia mahdollisuuksia täyttää tehtäviään. ETSK osallistuu käsiteltävänä olevaan paremman sääntelyn agendaan ainoastaan REFIT-foorumin yhteydessä (säädöksen voimaantuloa seuraavissa vaiheissa), eikä tämä ilmennä riittävästi komitean tehtäviä ja vastuuta toimielinten demokraattisen oikeutuksen ja niiden toiminnan tuloksekkisuuden vahvistamisessa.

2.7 Näin ollen ETSK vaatii, että se otetaan asianmukaisesti huomioon paremman sääntelyn agendassa. Tässä lausunnossa on ehdotuksia siitä, miten ja missä vaiheessa ETSK olisi otettava mukaan.

3. Toimielinten välinen sopimus – kohti yhteistä paremman sääntelyn kulttuuria

3.1 Komission tiedonannossa käsitellään mm. toimenpiteitä, joita on suunniteltu parempaa lainsäädäntöä koskevaa toimielinten välistä sopimusta silmällä pitäen. ETSK:n mielestä ehdotus toimielinten väliseksi sopimukseksi paremmasta lainsäädännöstä on yksi paremman sääntelyn agendan keskeisistä elementeistä. Komissiota on syytä tukea pyrkimyksissä kehittää paremman sääntelyn tavoitteita jatkuvasti yhdessä koko kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tukea tarvitaan erityisesti lainsäädäntövaltaa käyttäviltä toimielimiltä neuvostolta ja Euroopan parlamentilta. Ehdotus toimielinten väliseksi sopimukseksi paremmasta lainsäädännöstä on kunnianhimoinen. Se voi onnistua vain, mikäli kaikki toimielimet sitoutuvat yksiselitteisesti paremman sääntelyn tavoitteisiin ja sisältöihin ja parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinsopimuksen sisältämien ehdotusten johdonmukaiseen toteuttamiseen EU:n perussopimukset huomioon ottaen. Neuvottelujen epäonnistuminen merkitsisi suurta takaiskua, mahdollisesti jopa heikennystä vuonna 2003 solmitun parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten sopimuksen sitoumuksiin nähden.

3.2 Vaikka Euroopan parlamentti ⁽⁶⁾ tunnustaa ETSK:n roolin ja merkityksen, toimielinten välisessä sopimuksessa paremmasta lainsäädännöstä ei käsitellä lainkaan ETSK:ta eikä AK:ta, saati niille perussopimuksissa määrättyä roolia ja tehtävää. Tämä ei ole hyväksyttävää.

3.3 ETSK on valmis tukemaan EU:n toimielimiä sääntelyn parantamistoimenpiteissä, kehittämään uusia ideoita, ottamaan vastuualojensa puitteissa kattavasti kantaa suunniteltuihin hankkeisiin ja varmistamaan niiden hyvän laadun, seuraamaan EU:n aloitteita tarvittaessa ja erityistapauksissa toimimaan suunniteltujen aloitteiden testiryhmänä, kunhan komissio kuulee sitä oikea-aikaisesti.

3.4 Näin ollen ETSK kehottaa sisällyttämään EU:n molemmat neuvoo-antavat elimet toimielinten väliseen sopimukseen paremmasta lainsäädännöstä, kun on kyse sääntelyn parantamistoimenpiteistä, jotka on osoitettu niiden tehtäväksi EU:n perussopimuksissa sekä komission ja Euroopan parlamentin kanssa solmituissa yhteistyösopimuksissa.

3.5 Parempaa lainsäädäntöä koskevan toimielinten välisen sopimuksen konkreettista sisältöä arvioidaan omaaloitteisessa lausunnossa sen jälkeen, kun sopimus on hyväksytty neuvostossa ja Euroopan parlamentissa.

4. Paremman sääntelyn agendaa käsittelevän tiedonannon arviointi

4.1 Työskentelytavan muuttaminen unionin tasolla

4.1.1 Komissio tavoittelee parempaa sääntelyä ja parempia tuloksia uuden sisäisen rakenteensa avulla sekä kohdentamalla toimensa poliittisten suuntaviivojen mukaisesti, laatimalla johdonmukaisen EU:n tason työohjelman ja tiivistämällä vuorovaikutusta muiden toimielinten kanssa.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Mietintö sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevasta ohjelmasta (REFIT): tilanne ja näkymät (2014/2150 (INI)), kohta 19 – esittelijä: Sylvia Yvonne Kaufmann.

4.1.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio on aloittanut järjestelmällisen näkemystenvaihdon vuotuisesta työohjelmasta ja monivuotisesta ohjelmasuunnittelusta neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa ja neuvottelee ETSK:n kanssa yhteistyösopimuksen mukaisesti ennen vuotuisen työohjelman julkaisemista. Näkemyksiä tulisi vaihtaa ohjelmasuunnittelun kaikissa vaiheissa, ja ETSK:n, Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston olisi synergiaetujen varmistamiseksi käynnistettävä säännöllinen vuoropuhelu, jonka avulla työohjelman toimia voidaan seurata kohdennetusti myös ohjelman hyväksymisen jälkeen ja yleistä yhteistyötä voidaan parantaa. ETSK esittää, että uusien aloitteiden ja painopisteiden suunnittelussa olisi otettava huomioon myös nykyiset strategiat ja yhdentymissuunnitelmat (esimerkiksi Eurooppa 2020 -strategia, vuosittainen kasvuohtelma ja EU-ohjauksjakso / maakohtaiset suositukset) ja että suunnitelmiin olisi sisällytettävä yksityiskohtaisia tietoja siitä, miten kaavailut toimenpiteet nivoutuvat nykystrategioihin ja ilmentävät niiden tavoitteita. Näin vältetään se, että tietyt politiikanalat ja tavoitteet asetetaan ensi- tai toissijaiseen asemaan nykyisiin strategioihin nähden.

4.2 Parempaa kuulemista, lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä

4.2.1 Komissio aikoo osallistaa sidosryhmiä poliittisten toimenpiteiden elinkaaren kaikissa vaiheissa kuulemismenettelyjen avulla. Sidoryhmiä on määrä kuulla etenemissuunnitelmista, alkuvaiheen vaikutustenarvioinneista, komission kollegion hyväksymistä säädöksistä, jälkiarvioinneista ja toimivuustarkastuksista sekä luonnoksista delegoiduiksi säädöksiksi ja täytäntöönpanosäädöksiksi. Lisäksi on tarkoitus parantaa säädösten perusteluja.

4.2.2 ETSK suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti tavoitteeseen lisätä avoimuutta ja ottaa sidoryhmät aktiivisemmin mukaan säädöksen elinkaaren kaikkiin vaiheisiin. ETSK on aina painottanut kaikkien asianosaisten intensiivisen kuulemisen tärkeyttä⁽⁷⁾, sillä sidoryhmien laaja kuuleminen voi vaikuttaa sääntelyn laatuun ja asianmukaisuuteen niin, että keskitie poliittisten tavoitteiden saavuttamisen ja yksikertaisempien hallintojärjestelyjen varmistamisen välillä löytyy. Tehokkaampi kuuleminen lisää tietoisuutta ongelmista ja parantaa säännösten ja määräysten soveltamista⁽⁸⁾.

4.2.3 ETSK esitti vastikään heinäkuussa 2015 Euroopan komission sidoryhmäkuulemisten arviointia⁽⁹⁾ käsittelevässä lausunnossaan ehdotuksia sidoryhmien kuulemismahdollisuuksien parantamiseksi. Niihin viitataan tässä lausunnossa varsin kattavasti. ETSK toteaa tässä yhteydessä, että suuntaviivoissa on yleisesti ottaen hyviä ohjeita, joiden avulla voidaan toteuttaa laadukkaita kuulemisia. Kuten edellä mainitussa lausunnossa selvästi osoitetaan, on kuitenkin edelleen paljon (myös ajankohtaisia) tapauksia, joissa komission toimivaltaiset yksiköt eivät sovelle uusia suuntaviivoja johdonmukaisesti. Näin ollen ETSK kehottaa tekemään suuntaviivoista sitovia laatustandardeja komission toteuttamia sidoryhmäkuulemisia varten.

4.2.4 Tarvittavien tietojen saamiseksi on olennaisen tärkeää määrittää kuultava kohderyhmä oikein. ETSK voisi vastuualojensa puitteissa ja tiiviissä yhteistyössä kaikkien asianomaisten organisaatioiden ja komission kanssa avustaa määritettyjä kohderyhmiä edustavien organisaatioiden yksilöimisessä⁽¹⁰⁾. Sidoryhmäkuulemisissa käytettävien mekanismien vahvistamisen vuoksi ETSK pitää välttämättömänä taata, että asiantuntijoiden valinta elimiin, konferensseihin, työpajoihin tms. tapahtuu avoimesti. Niin ikään on otettava paremmin huomioon sidoryhmien edustavuus ja sovellettava tuloksia hyödynnettäessä laadullista ja määrällistä painotusta sen mukaan, tuleeko vastaus yksityishenkilöltä vai kansalaisyhteiskunnan edustavalta organisaatiolta. Organisaatioilta saatua palautetta tulisi painottaa enemmän.

4.2.5 Esitettävien kysymysten laatu (usein johdattelevia), niiden valinta ja komission palautemekanismit jättävät usein toivomisen varaa⁽¹¹⁾. ETSK on esittänyt kattavia ehdotuksia näiden epäkohtien korjaamiseksi⁽¹²⁾. Kuulemismenettelyissä käytettäviä kyselylomakkeita laadittaessa se voisi esimerkiksi vaikuttaa kysymysten aseteluun ehdottamalla kysymyksiä tai toimimalla säännöllisesti testiryhmän tarkistaakseen, ovatko kysymykset relevantteja. ETSK voisi tarjota asianmukaista apua kuulemisten laadun parantamiseen tarkastelemalla ja seuraamalla kuulemismenettelyjä ja perustamalla tarkoitusta varten seurantar ryhmän⁽¹³⁾.

⁽⁷⁾ EUVL C 48, 15.2.2011, s. 48.

⁽⁸⁾ ETSK:n 2. heinäkuuta 2015 antama lausunto ”Euroopan komission sidoryhmäkuulemisten arviointi” (EUVL C 383, 17.11.2015, s. 57).

⁽⁹⁾ Katso alaviite 8.

⁽¹⁰⁾ Katso alaviite 8.

⁽¹¹⁾ Katso alaviite 8.

⁽¹²⁾ Katso alaviite 8.

⁽¹³⁾ Katso alaviite 8.

4.2.6 On myös tärkeää, että kuulemismenettelyjen määräajat ovat asianmukaiset. Ne eivät saa pitkittää sääntelyprosessia tarpeettomasti, mutta toisaalta 4, 8 tai 12 viikon määräaika voi olla liian lyhyt, jotta osittain monimutkaisia tai erittäin teknisiä aloitteita koskevista kuulemisista saataisiin hyödyllistä palautetta. Järjestelmällinen ja jatkuvasti ajan tasalla pidetty kuulemissuunnittelu (komission etenemissuunnitelmissa) sekä kuulemistavoitteiden ilmoittaminen ja luotettavat aikataulutiedot voivat auttaa sidosryhmiä valmistelemaan osallistumistaan.

4.2.7 Jotta avoimuutta ja selkeyttä voidaan lisätä sidosryhmien kannalta vielä enemmän, ETSK kehottaa varmistamaan, että kaikki käynnissä olevat EU:n toimielinten, virastojen ja jatkovaiheista vastaavien elinten⁽¹⁴⁾ järjestämät kuulemiset sekä kaikki delegoiduista säädöksistä ja täytäntöönpanosäädöksistä käynnistettävät kuulemiset esitellään komission keskitetyssä kuulemisverkkoosivustossa⁽¹⁵⁾ yhdenmukaisesti ja selkeästi ja että niistä tiedotetaan kattavan viestintästrategian avulla paremmin kaikkialla EU:ssa.

4.2.8 Erityisen myönteistä on kuulemisten järjestäminen delegoiduista säädöksistä (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artikla) ja täytäntöönpanosäädöksistä (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 291 artikla). Puutteellisesta avoimuudesta, ilmeisestä oikeudellisesta epävarmuudesta ja alemmantasoisia säädöksiä koskevan ennakkokuulemisjärjestelmän riittämättömästä poliittisesta valvonnasta on usein huomautettu aivan oikeutetusti⁽¹⁶⁾. ETSK kehottaa myös perustamaan delegoituja säädöksiä varten oman rekisterin komitologiarekisterin tapaan. Delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten käyttö on rajattava ja perusteltava tarkoin. Sääntelyn loppuvaiheen toimien on perustuttava johdonmukaisesti perussäädökseen. Poliittisia päätöksiä ei saa heikentää delegoitujen säädösten ja täytäntöönpanosäädösten tasolla.

4.2.9 Lisäksi olisi varmistettava, ettei delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä koskevissa kuulemisissa tai säädösten sisällöissä ole päällekkäisyyksiä EU:n virastojen suuntaviivoja koskevien kuulemisten tai suuntaviivojen sisältöjen kanssa.

4.2.10 Periaatteessa on tehtävä ero EU:n perussopimuksissa (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 154 ja 155 artikla) määrättyjen työmarkkinavuoropuheluun sovellettavien menettelyjen mukaisen työmarkkinaosapuolten kuulemisen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan 3 kohdan mukaisen kaikkien kansalaisyhteiskunnan asianomaisten tahojen julkisen kuulemisen välillä. Kummallakin on erityinen tehtävänsä ja erilainen legitimitetti.

4.2.11 Sääntelyn parantamisvälineistön esittelyn yhteydessä viitataan siihen, ettei työmarkkinaosapuolten kuulemiseen sovelleta kuulemisille asetettuja vähimmäisvaatimuksia eikä siis julkisia kuulemisia koskevia ohjeita. ETSK haluaa kuitenkin korostaa, että käsiteltävänä olevaa tiedonantoa ei saa missään tapauksessa käyttää tekosyynä sille, että Euroopan työmarkkinaosapuolten kuulemisia tai neuvottelutuloksia aletaan valvoa etu- tai jälkikäteen julkisten kuulemisten avulla. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa⁽¹⁷⁾ määrätty erityismenettely, jota on noudatettava. Julkiset kuulemiset eivät näin ollen voi korvata työmarkkinaosapuolten kuulemisia⁽¹⁸⁾. Työmarkkinaosapuolten sopimustulosten täytäntöönpano on taattava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 155 artiklan mukaisesti⁽¹⁹⁾.

4.3 Paremmilla välineillä parempia ratkaisuja

4.3.1 Komissio soveltaa parempaa sääntelyä koskevia uusia yhdenmukaisia suuntaviivoja⁽²⁰⁾ tulevaisuudessa uusiin toimenpiteisiin ja sitoutuu tutkimaan myös muita kuin lainsäädäntötoimia, kuten yhteissääntelyä ja itsesääntelyä, ja kiinnittää erityistä huomiota ”pienet ensin” -periaatteeseen, pk-yritystestisiin ja mahdollisuuden vapauttaa mikroyritykset tietyistä EU:n vaatimuksista.

4.3.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että parempaa sääntelyä koskevat suuntaviivat on täsmennetty, tarkastettu ja muokattu konsolidoiduksi versioksi, jota on täydennetty seikkaperäisempään työskentelyyn soveltuvalla välineistöllä. ETSK katsoo, että nämä välineet voivat antaa merkittävän panoksen sääntelyn parantamiseen ja saada komission henkilöstön laajan tuen ja mahdollistaa johdonmukaisen soveltamisen näiden toimesta, kun ne esitetään yhdenmukaisena asiakirjana. Pääsihteeristön tulisi varmistaa, että kaikki komission yksiköt soveltavat niitä.

⁽¹⁴⁾ Erityisesti esimerkiksi Euroopan valvontaviranomaiset EIOPA, ESMA ja EBA.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm

⁽¹⁶⁾ ETSK:n 16. syyskuuta 2015 antama lausunto ”Delegoidut säädökset” (katso tämän virallisen lehden sivu 145).

⁽¹⁷⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 154 artiklan 2 ja 3 kohta.

⁽¹⁸⁾ Näin myös Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan mietinnössä sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevasta ohjelmasta (REFIT): tilanne ja näkymät (2014/2150 (INI)), kohta 10.

⁽¹⁹⁾ Kielteinen esimerkki: Hairdressing Agreement.

⁽²⁰⁾ SWD (2015) 111.

4.3.3 Komissio painottaa, että parempaa sääntelyä koskevien suuntaviivojen avulla "varmistetaan myös, että EU:n kilpailukyky ja kestävä kehitys pysyvät kaiken toiminnan painopisteenä" ⁽²¹⁾. EU:n tulee siten löytää toiminnassaan oikea tasapaino EU:n asettamien yleisten tavoitteiden ja kilpailukyyn edistämisen välillä. ETSK puolestaan vaatii, että jokainen säädösehdotus ja muu kuin säädösehdotus saa tehokkaan ja johdonmukaisen arvioinnin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan tavoitteiden mukaisesti ja että niistä suoritetaan säännöllisesti "kilpailukykyvaikutusten arviointi".

4.3.4 ETSK on tavan takaa kehottanut muuttamaan menettelyjä avoimmiksi ja ottamaan taloudelliset, sosiaaliset, ympäristö- ja kuluttajanäkökohdat huomioon tasapainoisemmin ja kattavasti ⁽²²⁾. Tätä täytyisi punnita johdonmukaisesti kunkin vaikutustenarvioinnin yhteydessä. ETSK voisi osaltaan edistää näiden välineiden ja menettelyjen tasapainoista arviointia vastuualojensa puitteissa.

4.3.5 Lainsäädäntö olisi periaatteessa laadittava sellaiseksi, että sitä pystytään soveltamaan samalla tavalla kaikkiin yrityksiin. On ilahduttavaa, että komissio vahvistaa jälleen sitoutuneensa erityisesti "pienet ensin" -periaatteen ja pk-yritysten (myös mikroyritysten) etujen huomioon ottamiseen.

4.3.6 On kiistatonta, että kaikenkokoiset yritykset tarvitsevat välttämättä sääntelyä lainsäädännön muodossa, vaikka se aiheuttaa pienyrityksille ja erityisesti mikroyrityksille useissa tapauksissa ongelmia perustamisvaiheessa ja liikkeenjohdossa. ETSK huomauttaa, että mikroyrityksiin ei tulisi soveltaa yleistä poikkeusta. Lainsäädäntöehdotusten yhteydessä tulisi noudattaa pikemminkin tapauskohtaista tarkastelutapaa, joka perustuu huolelliseen vaikutustenarviointiin ⁽²³⁾. Prosessissa on otettava huomioon mikroyritysten edut eikä työntekijöiden ja kuluttajien oikeuksia saa rajoittaa.

4.3.7 ETSK pitää tervetulleena, että vaikutustenarviointilautakunta muokataan sääntelytarkastelulautakunnaksi, ja vaatii, että siinä yhteydessä varmistetaan mahdollisimman suuri avoimuus, puolueettomuus ja riippumattomuus asiantuntijoiden osalta. Ulkopuolisten asiantuntijoiden ottaminen mukaan on askel oikeaan suuntaan. Tämän avulla yhtäältä varmistetaan elimen suurempi puolueettomuus, ja toisaalta toimialan laajentaminen arviointeihin ja toimivuustarkastuksiin todennäköisesti parantaa yhdenmukaisuutta ja synergiaa vaikutusten arvioinnissa. Tavoitteena on kuitenkin yhä oltava luoda yksi ainoa riippumattoman vaikutustenarviointitaho, joka on EU:n kaikkien elinten käytettävissä ja joka käy keskustelua vakiintuneiden neuvoo-antavien elinten ETSK:n ja AK:n kanssa. Tämän riippumattoman tahon tulisi hyödyntää ulkopuolisia asiantuntijoita ja käyttää ulkopuolista puheenjohtajaa sekä arvioida komission ehdotuksia ⁽²⁴⁾. Komission olisi tehtävä selväksi, että sen tavoitteena on riippumaton ulkopuolinen taho ja että nykyistä kokoonpanoa on pidettävä ainoastaan yhtenä uutena askeleena tuohon suuntaan. Siten pystytään takaamaan avoimuus ja tekninen asiantuntemus sekä välttämään, että EU:n lainsäädäntään liittyy etunäkökohtia.

4.3.8 ETSK on tutkimuksissaan ⁽²⁵⁾ ja lausunnoissaan ⁽²⁶⁾ korostanut itse- ja yhteissääntelyn roolia ja todennut niiden erityispiirteistä, että kyseessä on "horisontaalinen subsidiariteetti" ⁽²⁷⁾. Toimielinten väliseen sopimukseen paremmasta sääntelystä vuodelta 2003 sisältyy erillinen luku, jossa käsitellään tätä kysymystä. ETSK katsoo, että itsesääntely ja/tai yhteissääntely voivat tietyissä tapauksissa olla tehokas ennaltaehkäisykeino tai hyödyllinen lainsäädäntötoimintaa täydentävä väline sillä edellytyksellä, että ne sisällytetään asianmukaisesti laajaan lainsäädäntökehikseen, joka on selkeä ja hyvin määritelty ja jota ohjaavat muun muassa avoimuuden, riippumattomuuden, tehokkuuden ja vastuullisuuden periaatteet ⁽²⁸⁾.

4.3.9 Tarvitaan lisää avoimuutta soveltamalla paremman sääntelyn mukaisia toimenpiteitä, eritoten tavattomasti yleistyneen epävirallisten kolmikantaneuvottelujen ⁽²⁹⁾ käytön osalta. Tämä voitaisiin toteuttaa siten, että kulloisenkin kolmikantakokouksen tuloksista tiedotetaan julkisesti ennen neuvoston ja Euroopan parlamentin hyväksyntää. Vaikka tulee tunnustaa, että koko lainsäädäntöprosessia on tarkoitus vauhdittaa käyttämällä kolmikantakokouksia, tämä aiheuttaa kuitenkin sen lainsäädännön nykykäytännön perusongelman, että jäsenvaltiot kietovat eri säädöksistä aina uudestaan nk. neuvottelupaketteja hankkiakseen enemmistön yksittäisille direktiiveille. Tämä tapahtuu aivan liian usein läpinäkymättömästi ja kovassa määräaikaisten paineissa, ilman jäsenvaltioiden asiantuntijoiden, Euroopan parlamentin ja komission riittävää osallisuutta sekä vailla asianmukaista vaikutusten arviointia neuvottelupakettien keskeisistä osista. Tämä ei voi olla vaikuttamatta lainsäädännön laatuun ja avoimuuteen.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, kohta 3.1.

⁽²²⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 66.

⁽²³⁾ EUVL C 327, 12.11.2013, s. 33.

⁽²⁴⁾ Katso alaviite 23.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ EUVL C 291, 4.9.2015, s. 29.

⁽²⁷⁾ Katso alaviite 23.

⁽²⁸⁾ EUVL C 230, 14.7.2015, s. 66, kohta 5.10.

⁽²⁹⁾ Tämä koski 80 %:a lainsäädännöstä Euroopan parlamentin viime vaalikaudella.

4.3.10 Parempaan sääntelyyn tähtävään menettelyyn puiteissa onkin varmistettava, että epäviralliset kolmikantaneuvottelut varataan ainoastaan erityisiin hätätapauksiin ja että suurin osa lainsäädännöstä syntyy tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Vain näin varmistetaan täysi demokraattinen oikeutus ja osallisuus.

4.4 *Jälkiarvioinnin, REFIT-ohjelman ja REFIT-foorumien vahvistaminen*

4.4.1 Komissio ehdottaa myös, että keskitytään voimakkaammin arviointiin, punnitaan säädöksiä läpi niiden koko elinkaaren, tehdään REFIT-ohjelmasta tavoitteellisempi, nivotaan se työohjelmaan ja toteutetaan toimivuustarkastuksia. Lainsäädännön täytäntöönpanoa on määrä parantaa, ja on tarkoitus perustaa REFIT-foorumi, johon myös ETSK saa yhden edustajan.

4.4.2 ETSK pitää tervetulleena komission ehdotusta keskittyä arviointeihin ja kutsua EU:n muut toimielimet ja kansalaisyhteiskunta osallistumaan tähän prosessiin. Jälkiarvioinnit, missä asetettuja tavoitteita peilataan havaittuja tuloksia vasten, ovat tärkeitä analyyttisiä välineitä, varsinkin kun otetaan huomioon, että säädöksen elinkaareen perustuvan mallin pohjalta tehtyjä päätelmiä voidaan suoraan hyödyntää mahdollisessa säädöksen muuttamisen vaikutusten arvioinnissa. On syytä olla tyytyväinen siihen, että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajat sekä yritysmaailman, työntekijöiden ja kuluttajien edustajat – tahojen, joille säädökset yleensä osoitetaan –, on määrä osallistaa tähän prosessiin kohdennettujen ja julkisten kuulemismenettelyjen avulla. ETSK huomauttaa kuitenkin, että arvioinnit tulisi käynnistää vasta sitten, kun asianomaisen säädöksen täytäntöönpanosta on kulunut kohtuullinen aika, jotta on mahdollista kerätä tarpeellinen informaatio sen tuloksista⁽³⁰⁾.

4.4.3 ETSK:n osallistuminen tähän prosessiin on olennaisen tärkeää. Komission ja Euroopan parlamentin kanssa solmituissa yhteistyösopimuksissa on määräyksiä ETSK:n osallistumisesta tässä tarkoituksessa, ja sen lisäksi yhteistyössä EP:n kanssa voisi syntyä synergiavaikutuksia. Edellä kuvatun säädösten elinkaarimallin perusteella voitaisiin varmistaa, että ETSK:n panos otetaan huomioon varhaisessa vaiheessa. ETSK voisi tarvittaessa tehdä omat arviointinsa, esitellä tulokset REFIT-foorumilla muiden sidosryhmien ja jäsenvaltioiden sekä komission kanssa ja siten parantaa yhteistyötään toimielinten kanssa sekä esittää ehdotuksia REFIT-ohjelman arviointeja varten. Sisällyttämällä REFIT-toimet kulloinkin seuraavaan komission vuotuisen työohjelmaan turvattaisiin ETSK:n jatkuva panos ohjelmasuunnitteluun.

4.4.4 ETSK suhtautuu myönteisesti komission tavoitteeseen parantaa REFIT-ohjelman menettelyjä ja välineitä. Komitea viittaa tältä osin aikaisempiin lausuntoihinsa⁽³¹⁾.

4.4.5 Eräiden vanhentuneiden säädösten kumoaminen on jo komission käytäntö, ja sitä olisi jatkettava. Toimivuustarkastusten järjestämistä kannatetaan periaatteessa⁽³²⁾. Komission olisi esiteltävä ja julkaistava kaikki jo päättyneet, käynnissä olevat ja suunnitellut toimivuustarkastukset avoimesti verkkosivustossa.

4.4.6 REFIT-foorumien perustaminen ETSK:n myötävaikutuksella on erittäin tervetullut asia. Foorumin on määrä kerätä ja analysoida hallinnon yksinkertaistamista koskevia ehdotuksia, jotka pohjautuvat unionin lainsäädäntöön ja sen täytäntöönpanoon ja soveltamiseen jäsenvaltioissa. ETSK kehottaa huolehtimaan sidosryhmien ryhmän tasapainoisesta kokoonpanosta: siitä riippuu foorumin onnistuminen. ETSK:lla on korkean tason asiantuntija edustajanaan sidosryhmien ryhmässä. Komission olisi kuitenkin selvennettävä, miten ETSK:n ja AK:n edustusmandaatti suhteutetaan REFIT-foorumiin. Se erityinen institutionaalinen rooli, joka ETSK:lla ja AK:lla on muihin sidosryhmiin verrattuna, olisi otettava huomioon. Jäsenvaltioiden osallistumiseen tähän elimeen on periaatteessa syytä olla tyytyväinen, koska siten tarjoutunee mahdollisuus käydä milloin tahansa keskinäiseen näkemystenvaihtoon jäsenvaltioiden edustajien kanssa. Euroopan parlamentille olisi säännöllisin väliajoin tiedotettava REFIT-foorumien työskentelystä, ja parlamentilla tulisi olla mahdollisuus osallistua foorumin vuosikokoukseen.

⁽³⁰⁾ Katso alaviite 22.

⁽³¹⁾ Katso alaviite 22.

⁽³²⁾ Katso alaviite 23.

4.4.7 ETSK:n mielestä yksi eurooppalaisen paremman sääntelyn agendan suurimmista heikkouksista on siinä, että unionin jäsenvaltioita ei ole otettu riittävästi mukaan toimintaan. Tämä ei ole ongelma ainoastaan jäsenvaltioille vaan myös EU:lle, eikä lopulta olekaan yllättävää, että jäsenvaltiot, missä ei ole harkittuja ja näyttöön perustuvia täytäntöönpanotoimenpiteitä ja -ohjelmia eikä toimenpiteitä EU:n lainsäädännön tosiasialliseksi toteuttamiseksi, panevat sitä toisinaan täytäntöön epäröiden, myöhässä, virheellisesti tai jättävät sen kokonaan tekemättä.

4.4.8 On valitettavaa, että komission tiedonannossa asiaan ei paneuduta ollenkaan eikä siinä ei ole lainkaan ehdotuksia siitä, miten nämä ongelmat voidaan korjata. Vuonna 2013 piti yhä käynnistää 1 300 jäsenyysvelvoitteiden rikkomusmenettelyä jäsenvaltioita vastaan. Tällä hetkellä ongelmana eivät niinkään ole myöhästymisestä johtuvat rikkomusmenettelyt (vuoden 2013 lopussa vireillä olleiden asioiden lukumäärä oli 390), vaan suurin osa rikkomuksista (62 % kaikista tapauksista) koski pikemmin EU:n lainsäädännön noudattamatta jättämistä ympäristön, verotuksen, liikenteen sekä sisämarkkinoiden ja palvelujen aloilla, aivan kuten jo vuonna 2012 ⁽³³⁾.

4.4.9 Yksi vaihtoehto voisi olla, että komissio painottaisi tässä suhteessa enemmän julkista tietoa, sillä viime kädessä kyse on siitä, että jäsenvaltioiden hallitukset, jotka laiminlyövät säännösten täytäntöönpanon tai tekevät sen virheellisesti tai myöhässä, ovat itse hyväksyneet nämä säädökset neuvostossa. Ne ovat vastuussa EU:n säännösten yleisesti kehnosta täytäntöönpanosta, jonka vuosikertomukset yhteisön oikeuden soveltamisesta vahvistavat kerta toisensa jälkeen. Lisäksi komission olisi tutkittava järjestelmällisesti, mitkä toimenpiteet tarvitaan tilanteen perinpohjaiseksi muuttamiseksi, ja otettava ETSK:n aikaisemmat ehdotukset ⁽³⁴⁾ huomioon.

4.4.10 Jos sääntelyn tarvetta ilmenee, olisi punnittava tapauskohtaisesti kulloisenkin asiasäätelyn ja taustatilanteen mukaan, onko direktiivi vai asetus soveliaampi säädösmuoto. Jotta vältetään esim. toisistaan eroavia voimaansaattamistoi- mia tai voimaansaattamisen yhteydessä tapahtuvaa ylisääntelyä (gold plating) ⁽³⁵⁾, olisi erityisesti ryhdyttävä käyttämään mieluummin asetuksia kuin direktiivejä ⁽³⁶⁾. Tämä lisäisi oikeudellista selkeyttä ja oikeusvarmuutta.

4.4.11 Euroopan unionin lainsäädännön saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpano ovat myös keskeisiä indikaattoreita sen myöhempään arviointiin, joka kunkin valtion olisi suoritettava. Komission saama velvoite laatia tärkeistä direktiiveistä ”täytäntöönpanosuunnitelmat” ⁽³⁷⁾, joiden on tarkoitus helpottaa säännösten saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenvaltioissa komission tukitoimin, on myönteinen osa-alue uudessa paremman sääntelyn paketissa. Sellainen on myös komission mahdollisuus pyytää jäsenvaltioita toimittamaan selittäviä asiakirjoja kansallisesta täytäntöönpanostrategiasta ja suorittamaan kaksivaiheinen vaatimustenmukaisuuden arviointi. ETSK katsoo, että tämä on ehdottomasti askel oikeaan suuntaan. Miten tuloksekkaita nämä toimenpiteet ovat, sen saa käytäntö osoittaa.

Bryssel 16. syyskuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ 31. Vuosikertomus Euroopan unionin oikeuden soveltamisen valvonnasta (COM(2014) 612 final).

⁽³⁴⁾ Katso alaviite 22.

⁽³⁵⁾ ETSK viimeistelee parhaillaan omaa tutkimustaan, jossa aihetta käsitellään kattavasti.

⁽³⁶⁾ Verrattuna lainsäädäntäkauteen 2000–2004, jolloin vielä käytettiin enemmän direktiivejä kuin asetuksia (155 asetusta – 191 direktiiviä), oli suhde edellisellä lainsäädäntäkaudella (2010–2014) kääntynyt selkeästi asetusten käyttämisen suuntaan (383 direktiivien sijaan 136).

⁽³⁷⁾ Better Regulation Guidelines (SWD(2015) 111 final), luku IV:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

LIITE

Seuraava komitean lausuntoluonnoksen tekstikohta korvattiin täysistunnon hyväksymällä muutosehdotuksella:

Kohta 4.3.10

ETSK antaakin arvoa aloitteelle suorittaa varsinkin neuvoston ja Euroopan parlamentin esittämistä merkittävistä muutosehdotuksista vaikutustenarviointi (vastaavanlainen elementti sisältyy jo vuonna 2003 tehtyyn toimielinten sopimukseen paremmasta lainsäädännöstä), koska tämä voi parantaa lainsäädännön laatua ratkaisevasti. Samanaikaisesti komitea pitää valitettavana sitä, että komission tiedonannossa ei käsitellä riittävästi tätä asiaa. Sen vuoksi on parempaan sääntelyyn tähtäävän menettelyn puitteissa varmistettava, että epäviralliset kolmikantaneuvottelut varataan ainoastaan erityisiin hätätapauksiin ja että suurin osa lainsäädännöstä syntyy tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Vain näin varmistetaan täysi demokraattinen oikeutus ja osallisuus.

Äänestystulos: 106 ääntä puolesta ja 59 vastaan 19:n pidättyessä äänestämästä

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kalatalousalan tietojen keruuta, hallintaa ja käyttöä koskevista unionin puitteista sekä yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevien tieteellisten lausuntojen tukemisesta” (uudelleen laadittu toisinto)

(COM(2015) 294 final – 2015/0133 (COD))

(2016/C 013/29)

Ainoa esittelijä: Brian CURTIS

Neuvosto päätti 2. heinäkuuta 2015 ja Euroopan parlamentti 6. heinäkuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohdan ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kalatalousalan tietojen keruuta, hallintaa ja käyttöä koskevista unionin puitteista sekä yhteistä kalastuspolitiikkaa koskevien tieteellisten lausuntojen tukemisesta” (uudelleen laadittu toisinto)

(COM(2015) 294 final – 2015/0133 (COD)).

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 2. syyskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 141 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa yleisesti komission aikomusta hyödyntää hyvin toimivia osa-alueita eli turvata jatkuvuus suurelta osin, kun samaan aikaan pyritään myös vastaamaan uusiin vaatimuksiin. Komitea katsoo, että ehdotetut muutokset eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen ja asianmukaista kalatalousalaa koskevien tietojen laatuun, tietoihin pääsyyn ja tietojen saatavuuteen liittyvän perustavoitteen saavuttamiseksi.

1.2 Tietojen saatavuus on ala, jolla edistystä on saatava aikaan eniten. Menettely, jonka avulla loppukäyttäjät pyytävät tietoja jäsenvaltioilta (tietopyynnöt), on liian työläs ja vaatii paljon resursseja. Kalastustoimintaa koskevien tietojen saatavuus vaihtelee jäsenvaltioittain, koska pääsyä koskevat säännöt ovat erilaiset osittain niiden rajoitusten vuoksi, jotka koskevat tietojen käyttöä useisiin tarkoituksiin. Tietojenkeruupuitteissa kerättyjä tietoja ei käytetä riittävästi, koska niihin pääsy on vaikeaa; tämän seurauksena paljon tietojen käyttömahdollisuuksia jätetään hyödyntämättä ja tehdään tarpeettomia investointeja samojen tietojen keräämiseksi muihin tarkoituksiin (esim. merten aluesuunnitteluun liittyvässä toiminnassa). Tietojenkeruupuitteiden tarkistus antaa mahdollisuuden varmistaa toisaalta, että kalastusta koskevat tiedot ovat paremmin ja entistä useampien sidosryhmien saatavilla, ja toisaalta, että jäsenvaltioille tietopyynnöistä aiheutuva taakka kevenee, kun käytetään uusimpia teknisiä välineitä.

1.3 Laatu ja luotettavuutta on parannettava edelleen. Yksi keino tietojen korkealaatuisuuden takaamiseksi on soveltaa Euroopan tilastoja koskevia käytäntösääntöjä ja Euroopan tilastojärjestelmän laadunvarmistuskehystä.

2. Taustaa

2.1 Vuonna 2000 otettiin käyttöön kalatalousalan tietojen keruuta ja hallintaa koskevat EU:n puitteet ⁽¹⁾, joista tuli vuonna 2008 tehdyn uudistuksen myötä tietojenkeruupuitteet ⁽²⁾. Tietojenkeruupuitteet ovat tärkeä askel kohti yhdenmukaistettuja EU:n sääntöjä, jotka koskevat biologisten, ympäristöä koskevien, teknisten ja sosioekonomisten tietojen keruuta kalatalous-, vesiviljely- ja jalostussektoreilla.

2.2 Kun yhteisen kalastuspolitiikan (YKP) uudistus hyväksyttiin vuonna 2013 ⁽³⁾, neuvosto ja Euroopan parlamentti pyysivät komissiota antamaan nopeasti tiedonkeruupuitteiden muuttamista koskevan ehdotuksen, jotta tiedonkeruuta koskevat periaatteet ja tavoitteet, jotka ovat oleellisia uudistetun YKP:n tukemiseksi, voidaan saattaa voimaan mahdollisimman pian. Nyt tehdyn ehdotuksen tarkoituksena on saavuttaa kyseinen tavoite tiivistämällä alueellista yhteistyötä ja mukautumalla uusiin tietotarpeisiin.

2.2.1 Tietojenkeruupuitteet on tarkoitettu sovittavaan yhteen uuteen YKP-asetukseen perustuvien tarpeiden kanssa: näitä ovat asteittainen siirtyminen kestävään enimmäistuottoon, kalastuksen vaikutukset ekosysteemeihin (esim. suojellut lajit, merenpohjan elinympäristöt), vesiviljelyn ympäristövaikutukset ja muut vaikutukset (joita kuvaavat kuolevuutta/hävikkää koskevat tiedot ja lääkkeiden käyttö) sekä saaliinpurkamisvelvoitteen vaikutukset.

2.2.2 Tietojenkeruupuitteiden tarkistuksessa olisi myös varmistettava, että tiedot kerätään ottaen huomioon tieteellisten mallien avulla saavutetun tarkkuuden kustannus-hyötyanalyysi tai kustannus-käyttöanalyysi sekä asianomainen riskitaso (tutkimuksia voitaisiin esimerkiksi tehdä kerran kolmessa vuodessa eikä vuosittain). Tällaisen analyysin olisi perustuttava kalastuksenhoidosta vastaavien tahojen, tietojen kerääjien ja tieteellisten lausuntojen antajien käymiin keskusteluihin.

2.3 Komission ehdotuksen tarkoituksena on saattaa tietojenkeruupuitteet ja muut kalatalousalaa koskevien tietojen keräämistä koskevat EU:n säädökset keskenään johdonmukaisiksi päällekkäisyyksien poistamiseksi ja näin karsia koko merialaa koskevien tietojen järjestelmän kustannuksia. Erillistä vaikutustenarviointia ei ole pidetty tarpeellisena, koska tietojenkeruupuitteiden vaikutuksista tehtiin arviointi yhteistä kalastuspolitiikkaa varten, sillä oli selvää, että puitteet tulisi sisällyttää siihen.

3. Huomioita

3.1 Tietojenkeruupuitteet ovat liian monimutkaiset sekä oikeudelliselta kehykseltään että täytäntöönpanoltaan. Yksi syy monimutkaisuuteen ja tehottomuuteen on tietojenkeruupuitteiden ja muiden EU:n säädösten (kuten valvonta-asetuksen ⁽⁴⁾) ja EU:n alakohtaisten tilastoasetusten ⁽⁵⁾) kattamien tietovaatimusten päällekkäisyys. Toinen syy monimutkaisuuteen ja tehottomuuteen on se, että samaa raakadataa on lähetettävä erilaisissa yhdistelmissä eri loppukäyttäjille.

3.2 Tietojenkeruupuitteiden oikeudellinen kehys on liian ohjaileva ja yksityiskohtainen, jolloin tuloksena on kömpelö järjestelmä, jolla ei pystytä vastaamaan kehittyviin tarpeisiin riittäväällä tavalla. Sen vuoksi tietovaatimusten kehittelyyn on tarpeen ottaa mukaan loppukäyttäjät, jotta vaatimukset varmasti ovat niiden tarpeiden mukaiset.

3.3 Yhteisvaikutusta muiden EU:n poliittisten tavoitteiden kanssa kannattaisi myös lisätä. Tämä koskee ensisijaisesti meristrategiapuitedirektiiviä.

Bryssel 16. syyskuuta 2015

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE*

⁽¹⁾ EYVL L 176, 15.7.2000, s. 1.

⁽²⁾ EUVL L 60, 5.3.2008, s. 1.

⁽³⁾ EUVL L 354, 28.12.2013, s. 22.

⁽⁴⁾ EUVL L 343, 22.12.2009, s. 1.

⁽⁵⁾ EUVL L 218, 13.8.2008, s. 1

EUVL L 403, 30.12.2006, s. 1

EUVL L 87, 31.3.2009, s. 1

EUVL L 87, 31.3.2009, s. 42

EUVL L 87, 31.3.2009, s. 70

EUVL L 97, 9.4.2008, s. 13.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 1829/2003 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa muuntogeenisten elintarvikkeiden ja rehujen käyttöä tai kieltää se alueellaan”

(säännöllisesti tarkistettava ohjelma)

[COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD)]

(2016/C 013/30)

Esittelijä: José María ESPUNY MOYANO

Toinen esittelijä: Martin SIECKER

Euroopan parlamentti päätti 30. huhtikuuta 2015 ja neuvosto 17. kesäkuuta 2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 1829/2003 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa muuntogeenisten elintarvikkeiden ja rehujen käyttöä tai kieltää se alueellaan (säännöllisesti tarkistettava ohjelma)”

[COM(2015) 177 final – 2015/0093 COD].

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 2. syyskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. syyskuuta 2015 pitämässään 510. täysistunnossa (syyskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 138 ääntä puolesta ja 6 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen Euroopan komission aikomukseen käsitellä aihetta, joka herättää suurta mielenkiintoa eri tuotantoalojen ja suuren yleisön keskuudessa.

1.2 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio toteuttaa toimeksiantoaan etsiä ratkaisuja muuntogeenisten organismien viljelyn lupajärjestelmään, joka on käytännössä osoittautunut puutteelliseksi.

1.3 ETSK:n mielestä ehdotuksessa olisi kiinnitettävä enemmän huomiota keskeisiin näkökohtiin, kuten jäljitettävyyteen ja elintarvike- ja rehualan sääntelyn yhdenmukaisuuteen sekä ehdotusten sosioekonomisten vaikutusten arviointiin.

1.4 ETSK suhtautuu epäilevästi todellisiin mahdollisuuksiin panna nämä säännökset täytäntöön sisämarkkinoilla sekä tiettyihin oikeudellisiin näkökohtiin, joiden lisäksi on myös yleiseen mielipiteeseen ja poliittisiin näkemyksiin liittyviä ongelmia.

1.5 Tämän perusteella ETSK suosittaa, että Euroopan komissio peruuttaa nykyisen ehdotuksen ja laatii uuden parannellun ehdotuksen, jossa otetaan huomioon tässä lausunnossa ja Euroopan parlamentin vastaavissa mietinnöissä esille otetut puutteet.

2. Taustaa

2.1 Bioteknisesti viljeltyjä kasveja (muuntogeenisiä organismeja) alettiin kehittää maailmalla vuonna 1996. Siitä lähtien niiden viljelyala on kasvanut jatkuvasti 3–4 prosentin vuosivauhtia. Vuosina 2013–2014 biotekniseen viljelyyn käytettävä pinta-ala kasvoi 6,3 miljoonaa hehtaaria yhteensä 181 miljoonaan hehtaariin, jota viljeli yli 18 miljoonaa viljelijää 28 maassa. Laajimmat tähän tarkoitukseen käytettävät alueet ovat Yhdysvalloissa, Brasiliassa ja Argentiinassa. Laajoja alueita on myös Burkina Fason, Sudanin tai Bangladeshin kaltaisissa kehitysmaissa. Tärkeimmät viljelykasvit ovat maissi, soija ja puuvilla, joiden lisäksi tuotetaan myös munakoisoa, tomaattia ja paprikaa.

2.2 Euroopan unionissa muuntogeenisiä organismeja viljellään viidessä maassa (Portugalissa, Tšekissä, Romaniassa, Slovakiassa ja Espanjassa). Tähän viljelyyn käytetty pinta-ala on yhteensä noin 148 000 hehtaaria (joista 137 000 Espanjassa, 8 000 Portugalissa, 2 500 Tšekissä, 800 Romaniassa ja 100 Slovakiassa) (vuoden 2013 tietojen mukaan ⁽¹⁾).

2.3 Jo yli kymmenen vuoden ajan lainsäädännössä on edellytetty, että elintarvike- ja rehuotteissa esiintyvistä muuntogeenisistä aineksista on tiedotettava säännönmukaisesti tuotteen merkinnöissä. Tällä hetkellä 85–90 prosenttia EU:ssa teollisesti tuotetusta rehusta merkitään muuntogeeniseksi tai muuntogeenistä ainesta sisältäväksi sillä perusteella, että kyseisten rehujen valmistuksessa on käytetty merkittävä määrä muuntogeenisiä raaka-aineita, jotka on joko tuotu EU:hun tai tuotettu EU:ssa ja joiden osuus teollisesti tuotetun rehun yleisestä koostumuksesta on keskimäärin 20–25 prosenttia. Jos nyt ehdotettu asetus tulee voimaan, se voi vaikuttaa tuntuvasti elintarvikkeiden ja rehun kysyntään ja tarjontaan EU:ssa. Tämän mahdolliset vaikutukset Euroopan maatalouteen ja viime kädessä YMP:hen on arvioitava perusteellisesti. EU:n säännöksiä, joilla varmistetaan, että elintarvikkeissa ja rehuissa esiintyvät muuntogeeniset organismit voidaan jäljittää asianmukaisella tavalla, tulisi laajentaa siten, että kyseiset tuotteet merkitään muuntogeenittömiksi silloin, kun ne eivät todella sisällä lainkaan muuntogeenisiä aineksia.

2.4 Elintarvikkeita koskevassa EU:n lainsäädännössä ei kuitenkaan ole toteutettu vastaavia toimenpiteitä jäljitettävyyden parantamiseksi, mitä ETSK pitää valitettavana ja haluaa erityisesti korostaa.

3. Voimassa oleva sääntelykehys

3.1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1829/2003 ⁽²⁾ voimaantulon jälkeen jäsenvaltiot eivät ole yhdessäkään tapauksessa antaneet neuvostossa määränemistöllä puoltavaa tai kieltävää lausuntoa luonnoksesta komission päätökseksi luvan myöntämisestä muuntogeenisille organismeille tai muuntogeenistä ainesta sisältäville elintarvikkeille tai rehuille. Lausuntoa ei ole annettu missään menettelyn hallinnollisessa vaiheessa. Tämän seurauksena komissio on hyväksynyt lupapäätökset sovellettavan lainsäädännön mukaisesti ilman jäsenvaltioiden tukea.

3.2 Asian palauttamisesta komissiolle lopullisen päätöksen tekemistä varten on tullut sääntö, vaikka sitä pitäisi soveltaa vain poikkeustapauksissa.

3.3 Jäsenvaltioiden määränemistön puuttuessa komissio vastaa riskin hallinnasta ja sen on tehtävä päätös (myönnettävä tai evättävä lupa) kohtuullisen ajan kuluessa.

4. Komission ehdotus

4.1 Komission ehdotuksessa asetukseen (EY) N:o 1829/2003 lisätään uusi 34 a artikla. Kyseisen artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat hyväksyä toimenpiteitä, joilla rajoitetaan muuntogeenisten organismien käyttöä tai kielletään se, kunhan toimenpiteet ovat

- perusteltuja ja perustuvat pakottaviin syihin unionin lainsäädännön mukaisesti eivätkä missään tapauksessa ole ristiriidassa riskinarvioinnin kanssa
- oikeasuhteisia ja syrjimättömiä.

4.2 Jos jäsenvaltio aikoo hyväksyä uuden järjestelmän mukaisia toimenpiteitä, sen on toimitettava komissiolle toimenpiteiden luonnos ja perustelut.

4.3 Hyväksytyt toimenpiteet eivät saa vaikuttaa sellaisten elintarvikkeiden ja rehujen käyttöön, joihin sisältyvän muuntogeenisen aineksen esiintyminen on satunnaista tai ei ole teknisesti vältettävissä.

4.4 Näitä toimenpiteitä ei sovelleta viljelyyn tarkoitettuihin muuntogeenisiin organismeihin.

4.4.1 Samankaltainen menettely on kuitenkin hiljattain jo hyväksytty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2015/412 ⁽³⁾, jossa jäsenvaltioille annetaan lisävapauksia päättää muuntogeenisten organismien viljelyn rajoittamisesta tai kieltämisestä alueellaan. Käsillä olevalla komission ehdotuksella pyritään nyt luomaan vastaava muuntogeenisistä organismeista valmistettuja elintarvikkeita ja rehuja koskeva menettely, joka on johdonmukainen vastikään sovitun muuntogeenisten organismien viljelyä koskevan ratkaisun kanssa.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf

⁽²⁾ EUVL L 268, 18.10.2003, s. 1.

⁽³⁾ EUVL L 68, 13.3.2015, s. 1

5. Alustavia huomioita

5.1 Muuntogeenisiä organismeja koskeva kysymys on erittäin vaikea ja se herättää voimakkaita tunteita sekä puolesta että vastaan. Tämän vuoksi tässä ETSK:n lausunnossa käsitellään ainoastaan näkökohtia, jotka puhuvat ehdotuksen puolesta ja sitä vastaan, eikä siinä arvioida yleisemmin itse muuntogeenisten organismien ”hyviä” ja ”huonoja” puolia, sillä ETSK on jo tehnyt niin aiemmassa yhteydessä ⁽⁴⁾.

6. Syitä, jotka puhuvat komission ehdotuksen puolesta

6.1 Jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin toimivallan tasapainottaminen

6.1.1 Yhteisen maatalouspolitiikan nykyiset toiminnalliset ja budjettiin liittyvät rajoitukset ovat aiheuttaneet sen, että monet maat ovat selvästi kyseenalaistaneet perussopimuksilla komissiolle annetut alaa koskevat toimivaltuudet, minkä seurauksena EU:n toimielimet ovat menettäneet poliittista arvostustaan.

6.1.2 Toisaalta tietyt jäsenvaltiot, jotka eivät ”luonnostaan” hyödy yhteisestä maatalouspolitiikasta, kritisoiivat usein tämän sekä muiden kolmanteen pilariin sisältyvien yhteisten politiikkojen merkittävää osuutta talousarviosta. Tämä poliittinen vastustus saa eräissä jäsenvaltioissa yhä enemmän tukea, jota lainsäätäjä ja ETSK eivät voi jättää huomiotta.

6.1.3 Käytännössä komission ehdotus merkitsisi toimivallan palauttamista. Se olisi vastaus eräiden jäsenvaltioiden (ja niiden yleisen mielipiteen) pyrkimykseen tasapainottaa jäsenvaltioiden ja unionin toimivaltaa, etenkin alalla, missä jäsenvaltiot voivat vielä käyttää kansallista toimivaltaa (muuntogeenisten organismien viljely).

6.2 Ehdotukseen sisältyvät oikeudelliset takeet ja suojalausekkeet, jotka estävät jäsenvaltioiden väärinkäytökset

6.2.1 Koska jäsenvaltioiden hyväksymät toimenpiteet on perusteltava tapauskohtaisesti, ne eivät voi olla mielivaltaisia ja niiden on myös sovittava yhteen perussopimusten kanssa, etenkin sisämarkkinoita koskevien periaatteiden ja unionin kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

6.2.2 Kyseisten takeiden sekä nykyaikaisille kansallisille hallinnoille ominaisen vastuullisen julkishallinnon periaatteen pitäisi pystyä takaamaan, että poissulkemispäätöksiä tehdään vain harvoin ja oikeasuhteisesti.

6.3 Unionin oikeuskäytäntöön liittyvän poikkeaman ratkaiseminen

6.3.1 Kuten komissio toteaa ehdotuksen taustoissa, asetusta (EY) N:o 1829/2003 ei ole koskaan pantu kokonaisuudessaan täytäntöön. Tämä johtuu sekä jäsenvaltioiden kannoista, joita ei ole perusteltu tieteellisesti, että oikeuskäytäntöön liittyvästä poikkeamasta, joka mahdollistaa sen, että päätöksen tekee suoraan komissio (komitologia).

6.3.2 Tätä tilannetta, joka on EU:n sääntelyssä todella poikkeuksellinen, helpottaisi se, että ehdotus hyväksytään komission esittämässä muodossa. Tällä tavoin niiden jäsenvaltioiden, jotka ovat tähän asti kannattaneet päätöksen tekemisestä pidättäytymistä tai vastustaneet järjestelmällisesti riittävän enemmistön muodostamista, ei kenties enää tarvitsisi esittää neuvostossa poliittista vastalauseita, jos niillä on kansallisella tasolla muita välineitä, joiden avulla ne voivat vastustaa neuvoston päätösten soveltamista tai estää sen omalla alueellaan.

6.4 Toimeksiannon toteuttaminen

6.4.1 Laatiessaan ehdotuksen asetuksen (EY) N:o 1829/2003 muuttamiseksi komissio täyttää saamansa toimeksiannon esittä ehdotus, jolla ratkaistaan muuntogeenistä ainesta sisältävien rehujen ja elintarvikkeiden lupamenettelyä koskevan voimassa olevan sääntelykehyksen rajoituksista aiheutuvat ongelmat. Tässä mielessä komission ehdotus on tarpeellinen ja on aiheellinen.

⁽⁴⁾ EUVL C 68, 6.3.2012, s. 56.

7. Syitä, jotka puhuvat komission ehdotusta vastaan

7.1 Yleinen vastustus kaikilla asiaankuuluvilla aloilla

7.1.1 Komission ehdotus on herättänyt yleistä vastustusta, josta on uutisoitu tiedotusvälineissä. Ehdotusta vastustetaan aloilla, jotka ovat kannattaneet muuntogeenisten organismien käyttöä elintarvikkeissa ja rehuissa, sekä kaikilla aloilla, jotka ovat yleensä vastustaneet muuntogeenisten organismien käyttöä. On mainittava erityisesti, että Euroopan parlamentin ympäristön, kansanterveyden ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta on julkisesti kritisoinut komission ehdotusta ja suosittelut sen peruuttamista; asiasta äänestetään virallisesti lokakuussa ⁽⁵⁾.

7.1.2 Asianomaisten alojen hyvin varauksellinen suhtautuminen, vaikka se johtuukin erilaisista ja jopa vastakkaisista näkemyksistä, johtaa väistämättä parlamentissa käytäviin vaikeisiin keskusteluihin, joiden tuloksesta ei voida olla varmoja ja joita olisi ehkä aiheellista pyrkiä välttämään palauttamalla ehdotus komissiolle perusteellisempaa uudelleentarkastelua varten.

7.2 Kansallisen päätöksenteon avoimuuden puutteeseen liittyvä riski

7.2.1 Komissio ylläpitää muuntogeenisten organismien yleistä riskinarviointijärjestelmää, josta säädetään direktiivissä (EU) 2015/412. Jäsenvaltioille annettu mahdollisuus rajoittaa näitä riskinarviointeja ja yhteisön myöntämiä lupia kansallisiin syihin vedoten (säättämättä kuitenkaan pakollisesta ja avoimesta järjestelmästä, jonka mukaan on tiedotettava julkisesti niistä syistä ja perusteluista, joiden vuoksi jäsenvaltiot päättävät soveltaa poissulkemislausekkeita) voi kuitenkin olla vakavassa ristiriidassa sen julkisen päätöksenteon avoimuutta koskevan sitoumuksen kanssa, joka vahvistetaan ensisijaiseksi vaatimukseksi Junckerin komission poliittisissa linjauksissa sellaisina kuin ne julkaistiin. Tämän vuoksi olisi aiheellista vaatia, että säädetään julkista tiedottamista koskevista kansallisista järjestelmistä ja varmistetaan niiden avoimuus ja saatavuus yleisölle.

7.3 Puutteellisen ennustettavuuden riski

7.3.1 Mikäli komission ehdotus hyväksytään nykyisessä muodossaan, voi syntyä poikkeuksellinen tilanne, jossa tieteellisin perustein EU:n tasolla tehdyillä julkisilla päätöksillä voi olla erilaisia oikeudellisia ja taloudellisia vaikutuksia eri jäsenvaltioissa. Tämä saattaa heikentää unionin päätösten ennustettavuutta ja uskottavuutta.

7.3.2 Ehdotuksesta puuttuu sosioekonominen vaikutustenarviointi ja yksityiskohtainen kuvaus elintarvikeketjun, viljelyn ja raaka-aineiden hankinnan kustannuksiin kohdistuvista vaikutuksista tai mahdollisesta markkinoiden vääristymisestä.

7.3.3 Ehdotetussa asetuksessa ei säädetä välineistä, joilla varmistetaan muuntogeenisten organismien jäljitettävyyttä ihmisille tarkoitettujen elintarvikkeiden merkinnöissä.

7.4 Kansainvälisten kaupan vääristymien riski

7.4.1 Vaikka komission ehdotuksessa vaaditaan täyttämään unionin kansainväliset velvoitteet, siinä ei aseteta selkeitä rajoituksia jäsenvaltioiden toimille ("opt-out"), joka voivat olla ristiriidassa näiden velvoitteiden kanssa. Ehdotuksessa ei myöskään vahvisteta mekanismeja, joilla unionin toimieliimet voivat kumota kyseiset jäsenvaltioiden päätökset, mikäli ne eivät noudata tätä kansainvälisten velvoitteiden kunnioittamista koskevaa periaatetta. On todettava, että unionin kauppakumppanit ja etenkin Yhdysvallat ovat julkisesti ilmaisseet suhtautuvansa epäilevästi tähän säädösehdotukseen ja asettaneet jopa näiden epäilysten hälventämisen korkean tason kauppaneuvottelujen (TTIP) tuloksellisuuden ehdoksi.

7.4.2 Kansainvälisiä sopimuksia, joihin ehdotuksen mahdollinen soveltaminen voi vaikuttaa tai joita se voi rajoittaa siten, että syntyy kansainvälisen kaupan esteisiin verrattavia vääristymiä, ovat WTO:n yleiset velvoitteet tai tietyt määräykset, kuten yleinen tullietuusjärjestelmä kehitysmailla sekä "Kaikki paitsi aseet" -aloite.

(5) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989fi.pdf

7.5 Epävarmuus vapaan liikkuvuuden periaatteiden noudattamisesta

7.5.1 Komission ehdotuksessa viitataan tarpeeseen kunnioittaa sisämarkkinoita koskevia periaatteita, joita ei pidä muuttaa tämän ehdotuksen nojalla tehdyillä kansallisilla toimenpiteillä, etenkin kun ennalta voidaan nähdä, että käytännössä unionin eri alueilla sovelletaan erilaisia säännöksiä viljelyn, markkinoille saattamisen ja EU:n sisäisen kuljetustoiminnan alalla.

7.5.2 Koska poissulkemislausekkeiden perusteeksi hyväksyttäviä syitä ei määritellä perusteellisesti (positiivinen tai negatiivinen luettelo puuttuu) ja koska ehdotetussa asetuksessa ei säädetä oikeudellisista mekanismeista sellaisten kansallisten toimenpiteiden peruuttamista varten, joita voidaan pitää kohtuuttomina, puutteellisesti perusteltuina tai syrjivinä, oikeudellisen epävarmuuden riski on ilmeinen.

7.5.3 Nämä oikeudelliset epävarmuustekijät voidaan ratkaista vain Euroopan unionin tuomioistuimessa, ja näin jäsenvaltioiden hallinnollista työtä sidottaisiin tarpeettomasti oikeuskäsittelyihin ja aiheutettaisiin mahdollisesti viivästyksiä ja lisäkustannuksia.

7.5.4 Viimeksi mainittu peruste herättää eniten epäilyksiä komission ehdotuksen aiheellisuudesta ja asianmukaisuudesta siinä muodossa kuin se on esitetty.

Bryssel 16. syyskuuta 2015.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Henri MALOSSE

ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI