



Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

60. vuosikerta

31. toukokuuta 2017

Sisältö

### I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

#### LAUSUNNOT

##### **Euroopan talous- ja sosiaalikomitea**

##### **523. täysistunto 22. ja 23. helmikuuta 2017**

2017/C 173/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Korkealaatuista koulutusta kaikille" (valmistelevala lausunto) . . . . .	1
2017/C 173/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Life-ohjelman väliarviointi" (valmistelevala lausunto) . . . . .	7
2017/C 173/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan sosiaalirahastosta ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta saadun rahoituksen teho köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi toteutettavien Eurooppa 2020 -strategiaan liittyvien kansalaisyhteiskunnan toimien yhteydessä" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .	15
2017/C 173/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Maatalouden rooli monenvälisissä, kahdenvälisissä ja alueellisissa kauppaneuvotteluissa Nairobissa pidetyn WTO:n ministerikokouksen valossa" (oma-aloitteinen lausunto) . . . . .	20

### III Valmistelevat säädökset

#### EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

##### **523. täysistunto 22. ja 23. helmikuuta 2017**

2017/C 173/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi kaksinkertaisen verotuksen riitojenratkaisumekanismista Euroopan unionissa" (COM(2016) 686 final – 2016/0338 (CNS)) . . . . .	29
2017/C 173/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Suositus Neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta" (COM(2016) 726 final) sekä aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroalueelle tavoitteeksi positiivinen finanssipolitiikan viritys" (COM(2016) 727 final) . . . . .	33

2017/C 173/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta erityistoimenpiteiden osalta, jotka koskevat lisätuen antamista luonnonmullistuksista kärsiville jäsenvaltioille" (COM(2016) 778 final – 2016/0384 (COD))	38
2017/C 173/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta kattamattomien velkainstrumenttien maksukyvyttömyyttä koskevaan ensisijaisuusjärjestykseen sijoittamisen osalta" (COM(2016) 853 final – 2016/0363 (COD))	41
2017/C 173/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Uusi osaamisohjelma Euroopalle – Vahvistetaan yhdessä inhimillistä pääomaa, työllistettävyyttä ja kilpailukykyä" (COM(2016) 381 final), "Ehdotus neuvoston suositukseksi taitotakuun perustamisesta" (COM(2016) 382 final – 2016/0179 (NLE)), "Ehdotus neuvoston suositukseksi eurooppalaisesta tutkintojen viitekehuksesta elinikäisen oppimisen edistämiseksi ja eurooppalaisen tutkintojen viitekehysten perustamisesta elinikäisen oppimisen edistämiseksi 23 päivänä huhtikuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksen kumoamisesta" (COM(2016) 383 final – 2016/0180 (NLE)), "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yhteisistä puitteista parempien palvelujen tarjoamiseksi taitojen ja tutkintojen alalla (Europass) ja päätöksen N:o 2241/2004/EY kumoamiseksi" (COM(2016) 625 final – 2016/0304 (COD)) ja "Työmarkkinoilla aktiivisten henkilöiden taitotason kohottaminen" (Puheenjohtajavaltio Maltaan pyytämä valmisteleva lausunto)	45
2017/C 173/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Vähäpäästöistä liikkuvuutta koskeva eurooppalainen strategia" (COM(2016) 501 final)	55
2017/C 173/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustaminen" (COM(2016) 586 final)	62
2017/C 173/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto euroopan parlamentille, eurooppaneuvostolle, neuvostolle ja euroopan investointipankille – Euroopan muuttoliikeagendaan perustuva uusi kumppanuuskehys kolmansien maiden kanssa" (COM(2016) 385 final)	66
2017/C 173/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Vuotuinen kasvuselvytys 2017" (COM(2016) 725 final)	73
2017/C 173/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi neuvoston direktiivin 87/217/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/31/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1257/2013, neuvoston direktiivin 86/278/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/63/EY muuttamisesta ympäristöalan seuranta koskevien menettelysääntöjen osalta sekä neuvoston direktiivin 91/692/ETY kumoamisesta" (COM(2016) 789 final – 2016/0394 (COD))	82

## I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

523. TÄYSISTUNTO 22. JA 23. HELMIKUUTA 2017

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Korkealaatuista koulutusta kaikille”**

(valmisteleva lausunto)

(2017/C 173/01)

Esittelijä: **Benjamin RIZZO**

Neuvoston puheenjohtajavaltion Maltan lausuntopyyntö	16.9.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	3.2.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	22.2.2017
Täysistunnon numero	523
Äänestystulos	207/1/5
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

### 1. Päätelmät ja suositukset

#### EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

1.1 kannustaa jäsenvaltioita vahvistamaan sitoumustaan korkeatasoisen koulutuksen saamiseksi kaikkien ulottuville, jotta voidaan saavuttaa EU:n vuoteen 2020 asettamat tavoitteet ja YK:n vuoteen 2030 asettamat tavoitteet.

1.2 korostaa valtion rahoittaman korkeatasoisen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen merkitystä ja painottaa, että on tärkeää valistaa kansalaisia ihmisoikeuksista, kansalaisten roolista ja eurooppalaisten arvojen vahvistamisesta kaikissa jäsenvaltioiden koulutusohjelmissa.

1.3 kehottaa lisäämään tukea varhaiskasvatukselle (joka on ratkaisevan tärkeää kielten oppimisen, sosiaalistumisen sekä perusasteen koulutukseen ja myöhempään koulutukseen sopeutumisen kannalta) ja elinikäiselle oppimiselle (joka on ratkaisevan tärkeää yhteiskuntaan ja työelämään integroitumiseksi).

1.4 korostaa, että on luotava koulutusmahdollisuuksia koulunkäyntinsä ennen aikaisesti keskeyttäneille nuorille, matalan koulutustason omaaville sekä muuttajataustaisille työntekijöille ja tunnustettava epävirallisen koulutuksen ja arkioppimisen tulokset.

1.5 katsoo, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden on annettava poliittisessa keskustelussa ja jokaisen ulottuville tuotavaa korkeatasoista koulutusta koskevassa työmarkkinoiden vuoropuhelussa keskeinen asema työn tulevaisuudelle ja digitalisaatioon liittyville haasteille.

1.6 kehottaa EU:ta ja sen jäsenvaltioita etsimään lisää yhteisvaikutuksia ja luomaan yhtenäisiä EU:n laajuisia strategioita jokaisen ulottuville tuotavan koulutuksen alalla.

1.7 muistuttaa Euroopan komissiota ja EU:n jäsenvaltioita siitä, että opettajia ja muuta opetushenkilöstöä on tuettava heidän pyrkimyksissään parantaa kaikkia ammatillisen kehittymisen osa-alueita työsuorituksen parantamiseksi. Näin ollen se suosittelee, että investoidaan opettajien ja kouluttajien pätevyyteen, varmistetaan tasapuolinen sukupuolijakauma rekrytoinnissa ja että tarjotaan opettajille vakaa työ ja hyvät urakehitysmahdollisuudet ja palkat.

1.8 kehottaa hyödyntämään EU:n rahastoja ja etenkin Euroopan sosiaalirahastoa ja Horisontti 2020 -puiteohjelmaa nykyistä tehokkaammin korkeatasoisen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen, lahjakkuuden, tutkimuksen ja innovaation tukemiseksi.

## 2. Yleistä

2.1 ETSK on erittäin tyytyväinen siihen, että EU:n puheenjohtajavaltio Malta on valinnut yleiseksi teemakseen **Korkealaatuista koulutusta kaikille** ja pyytänyt ETSK:ta laatimaan aiheesta valmistelevan lausunnon. Euroopan ei pidä unohtaa korkeatasoisen koulutuksen keskeistä roolia rakennettaessa eurooppalaista yhteiskuntaa, joka on sitoutunut perusoikeuksien ja -arvojen noudattamiseen. Malta pyrkii edistämään osallisuutta ja monimuotoisuutta virallisessa ja epävirallisessa koulutuksessa tarjoamalla tasapuolisia ja erilaisia oppimistapoja. Malta järjestikin tammikuussa 2017 koulutuksen teemaviikon, jossa keskityttiin yhdenvertaisuuteen ja oppimiseen sekä digitaaliseen koulutukseen.

2.2 ETSK on tyytyväinen myös siihen, että Euroopan komissio esitteli 7. joulukuuta 2016 kolme tiedonantoa otsikolla ”Nuorisaloite”<sup>(1)</sup>. Tässä lausunnossa käsitellään tiedonantoa ”Koulutuksen parantaminen ja nykyaikaistaminen: Korkealaatuista koulutusta kaikille.” Lisäksi eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan EU-tason edustajana ETSK odottaa, että sitä kuullaan ja että sillä on aktiivinen rooli kaikissa näihin aloitteisiin liittyvissä jatkotoimissa. Ensireaktiona ETSK kuitenkin toteaa pelkäävänsä, että näiden aloitteiden lisäarvo voi olla uhattuna, koska säästötoimia sovelletaan yhä monissa EU:n jäsenmaissa, mikä estää niitä hyötymästä täysipainoisesti korkealaatuisesta koulutuksesta.

2.3 Vaikka koulutus kuuluu kansallisten hallintotahojen toimivaltaan, ETSK katsoo, että EU:n olisi käytettävä vaikutusvaltaansa ja rahoituskapasiteettiaan auttaakseen jäsenvaltioita investoimaan lisävaroja korkealaatuiseen koulutukseen.

## 3. Erityistä

### 3.1 Korkealaatuinen koulutus

3.1.1 Korkealaatuinen koulutus vaikuttaa osaltaan vapaiden, kriittisten, tiedostavien, aktiivisten ja itsenäisten miesten ja naisten kehitykseen. Tällaiset ihmiset pystyvät osallistumaan yhteiskuntiansa edistykseen ja ymmärtämään vapauten ja yhteisvastuullisuuteen liittyvät yhteiset arvot. Koulutus luo myös perustan, joka antaa ihmisille mahdollisuuden vastata työmaailman haasteisiin.

3.1.2 Sitoutuminen korkealaatuiseen koulutukseen edellyttää konkreettisia toimia. Esimerkkejä niistä:

- lisätään tukea varhaiskasvatukselle (joka on ratkaisevan tärkeää kielten oppimisen, sosiaalistumisen sekä perusasteen koulutukseen ja myöhempään koulutukseen sopeutumisen kannalta) ja elinikäiselle oppimiselle (joka on ratkaisevan tärkeää yhteiskuntaan ja työelämään integroitumiseksi);
- varmistetaan, että koulutuksella vastataan globalisaatioon, digitalisaatioon ja työmaailman muutoksiin liittyviin haasteisiin;
- luodaan koulunkäyntinsä ennenaikaisesti keskeyttäneille nuorille, matalan koulutustason omaaville sekä muuttaja-taustaisille työntekijöille koulutusmahdollisuuksia, joissa ei unohdeta digitaalista lukutaitoa;
- huolehditaan siitä, että koulutusprosessin kuluessa hankitaan kyky tietojen valikoimiseen;
- tunnistetaan epävirallisen ja arkioppimisen tulokset;
- edistetään erilaisten koulutusalan toimijoiden välistä yhteistyötä, johon koko koulutusala osallistuu;

<sup>(1)</sup> COM(2016) 940 final, COM(2016) 941 final ja COM(2016) 942 final.

- parannetaan opettajien ja muun opetushenkilöstön perus- ja täydennyskoulutusta ja investoidaan siihen;
- kohennetaan opettajan ammatin arvostusta ja tarjotaan paremmat työehdot ja palkat;
- varmistetaan, että talouskriisin ja julkisen velan hoitoon tähtäävillä politiikoilla ei vaaranneta korkealaatuista koulutusta;
- investoidaan koulutusinfrastruktuurin ja -välineiden, kuten tieto- ja viestintäteknologian kehittämiseen;
- lisätään julkisia investointeja korkealaatuiseen yleissivistävään koulutukseen, tutkimukseen ja ammatilliseen koulutukseen sekä jatketaan Erasmus+-ohjelman tukemista ja rahoittamista;
- hyödynnetään EU:n rahastoja ja etenkin Euroopan sosiaalirahastoa ja Horisontti 2020 -puiteohjelmaa nykyistä enemmän korkeatasoisen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen, tutkimuksen ja innovaation tukemiseen;
- vahvistetaan opiskelijoiden, tutkijoiden, opettajien ja kouluttajien EU:n laajuisia mahdollisuuksia liikkuvuuteen, koska heidän pitäisi voida viettää aikaa toisessa EU:n jäsenvaltiossa. Tätä olisi sovellettava virallisen koulutuksen lisäksi myös epävirallisiin järjestelmiin, ammatilliseen koulutukseen ja oppisopimuksiin;
- etsitään lisää EU:n laajuisia yhteisvaikutuksia ja luodaan yhtenäisiä strategioita koulutuksen alalla, ja
- edistetään yhteistyötä ja vuoropuhelua yritysten sekä koulutusjärjestelmien ja koulutuksen tarjoajien välillä taitotarpeiden tunnistamiseksi ja työllisyyden edistämiseksi.

### 3.2 *Koulutus ja ihmisoikeudet*

3.2.1 ETSK katsoo, että vaikka koulutuksen päätarkoitus on ihmisten kehittäminen edellä kuvatulla tavalla, koulutus on oppiala ja toimintalohko, joka on tärkeä ennen kaikkea käytännön kannalta ja liittyy läheisesti työmaailmaan valmistautumiseen ja sinne pääsyyn. Yleissivistävä ja ammatillinen koulutus liittyvät ehdottomasti toisiinsa, mutta niillä on myös omat tavoitteensa, ja ETSK on jo osoittanut niiden erot ja yhteydet. ETSK on useissa lausunnoissaan edistänyt koulutuksen tunnustamista perustavanlaatuisiksi ihmisoikeudeksi ja yhteiseksi hyväksi, joka on ensisijaisesti hallitusvallan käyttäjien vastuualuetta.

3.2.2 Opetusministerien Pariisissa maaliskuussa 2015, Ranskassa ja Tanskassa tehtyjen hyökkäysten jälkeen allekirjoittamassa julistuksessa ”kansalaisuuden sekä vapauden, suvaitsevaisuuden ja syrjimättömyyden yhteisten arvojen edistämisestä koulutuksen avulla” todetaan, että EU vahvistaa tukevansa määrätietoisesti EU:n keskeisiä perusarvoja: ihmisarvon kunnioittamista, vapautta (sananvapaus mukaan lukien), demokratiaa, tasa-arvoa, oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksien kunnioittamista.

3.2.3 Valitettavasti vuonna 2016 erilaisista taustoista (kuten muukalaisvastaisia ja rasistisia ehdotuksia kannattavat poliittiset äärioikeistolaiset ryhmät, uskonnollisiin perusteluihin tukeutuva terrorismi sekä sotaa ja konflikteja pakenevien pakolaisten jyrkkä torjunta) lähtöisin olevalla väkivallalla oli jälleen tuskallisia seurauksia. Ihmisoikeuksia, kansalaisuutta ja EU:n arvoja koskevaa koulutusta olisi näin ollen vahvistettava jäsenvaltioiden kaikissa koulutusohjelmissa.

3.2.4 Tätä varten jäsenvaltioiden on lisättävä koulutukseen uusia ulottuvuuksia, kuten sen yhteydet perusoikeuksiin ja työn tulevaisuuteen. Samalla on valmistauduttava ympäristöön liittyvästä kehityksestä aiheutuviin kulttuurisiin ja toiminnallisiin muutoksiin ja varmistettava, että koulutus valmentaa kestäväen kehityksen mukaisessa taloudessa tarvittaviin tehtäviin ja taitoihin.

3.2.5 Eräs nykyaikaisen koulutuksen vaatimuksista on kyky hyödyntää informaatiota. Informaation saatavuus on kansalaisoikeus, mutta kysymys siitä, miten informaatiota hyödynnetään, on monisyinen. Informaation valitseminen, tulkitseminen ja käyttäminen ovat asioita, jotka voidaan ja jotka pitää opettaa koulutusprosessissa siten, että asianomainen itse ja yhteiskunta saavat niistä etua. Kyky käyttää informaatiota hyödykseen on yksi laadukkaana koulutuksen tunnusmerkeistä.

### 3.3 *Taluskriisi, köyhyys, sosiaalinen syrjäytyminen*

3.3.1 Eurostatin raportissa todetaan, että vuonna 2015 EU:ssa noin 25 miljoonaa lasta eli 26 prosenttia 0–17-vuotiaasta väestöstä oli vaarassa ajautua köyhyteen tai syrjäytyä yhteiskunnasta. Vuonna 2015 yli kolmannes lapsista oli tällaisessa vaarassa kuudessa jäsenvaltiossa (Romania, Bulgaria, Kreikka, Unkari, Espanja ja Italia). Suurin lisäys näissä lukemissa ilmeni Kreikassa – vuoden 2010 28,7 prosentista 37,8 prosenttiin vuonna 2015, eli lisäys oli 9,1 prosenttia. Nämä huolestuttavat tilastot osoittavat selvästi kriisin ja köyhyyden yleistymisen välisen yhteyden.

3.3.2 EU:n uusimmat koulutusalaan käsittelevät kertomukset sisältävät lisätietoa seikasta, joka on tullut esiin monissa aiemmissa kansalaisyhteiskunnan analyyseissa ja kannanotoissa: köyhyys liittyy tiiviisti perheiden ja yhteiskunnallisten ryhmien sosioekonomiseen ja kulttuuriseen taustaan. Eurostat vahvistaa, että köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien lasten osuus EU:ssa alenee vanhempien koulutustason nousun myötä. Vuonna 2015 lähes kaksi kolmannesta (65,5 prosenttia) kaikista lapsista, joiden vanhempien koulutustaso oli alhainen (enintään ylemmän perusasteen koulutus), oli vaarassa ajautua köyhyyteen, kun taas keskitason koulutuksen saaneiden vanhempien lapsista köyhyys uhkasi 30,3:a prosenttia ja korkea-asteen koulutuksen saaneiden vanhempien lapsista 10,6:ta prosenttia.

3.3.3 Koulutuksellinen köyhyys eli sellaisten nuorten osuus, jotka eivät saavuta koulutuksen vähimmäisvaatimuksia, on nykyään yksi Euroopan suurimmista haasteista. Toisaalta koulutusjärjestelmien laatu on heikentynyt talouskriisin ja tiukkojen budjetti- ja finanssipoliittisten rajoitusten vuoksi, ja tämä lisää köyhyyden ja syrjäytymisen riskiä ja vaarantaa korkealaatuisen koulutuksen periaatteen.

3.3.4 Vaikka eräät Euroopan maat ovat päättäneet leikata koulutusmäärärahoja, alentaa palkkoja, rajoittaa henkilöstön rekrytointia, keskeyttää koulujen rakentamisen tai olla myöntämättä riittäviä varoja oppilaitosten turvallisen ja elinkelpoisen infrastruktuurin ylläpitämiseksi, tämä suuntaus on käännettävä. Vuonna 2014 koulutukseen käytetyt julkiset menot olivat reaalisesti vain 1,1 prosenttia, ja kymmenen jäsenvaltiota vähensi tuolloin menojaan vuoteen 2013 verrattuna<sup>(2)</sup>. Näin ollen ETSK kehottaa jäsenvaltioiden hallituksia harkitsemaan uudelleen ja muuttamaan säästöohjelmia, jotka voivat vaarantaa vakavalla tavalla EU:n ja kansainvälisellä tasolla annettujen, koulutusalaan liittyvien sitoumusten (kuten vuosiin 2020 ja 2030 tähtäävien ohjelmien) täytäntöönpanon.

#### 3.4 Koulutus ja työn tulevaisuus

3.4.1 Työn tulevaisuus on tärkeä aihe, jolle on annettava keskeinen asema korkealaatuista koulutusta käsittelevässä poliittisessa keskustelussa ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa. Lisäksi valtavat muutokset muuttavat työskentelytapoja. Sen tuloksena työmaailmalle on nykyään ominaista suuri ennakoimattomuus, joka kohdistuu sekä työntekijöihin että yrityksiin, huolimatta siitä, että uusia mahdollisuuksia avautuu innovaatioiden muuntamisessa työpaikoiksi. Vaikka digitaaliseen vallankumoukseen yhdistyy myös uusia myönteisiä mahdollisuuksia, sen aiheuttamat muutokset lisäävät ennakoimattomuuden ja monimutkaisuuden vaikutelmaa entisestään. Kuten Junckerin komission ensimmäisessä koulutuksen seurantakatsauksessa todetaan, ihmisten valmistaminen työmaailmaan on vain osa kokonaiskuva. Koulutuksella on yhtä tärkeä tehtävä paremman yhteiskunnan luomisessa. Nykyisin jopa kaikkein korkeimmin koulutetut työntekijät voivat menettää työpaikkansa. Vaikka yleissivistävä ja ammatillinen koulutus on ratkaisevan tärkeää, se ei enää sinänsä riitä varmistamaan hyvää, vakaata ja asianmukaisesti palkattua työtä. Näyttää myös siltä, että eriarvoisuudesta työmarkkinoilla on tullut ongelma, johon on puuttettava asianmukaisesti.

3.4.2 Ammatillinen koulutus on yhä tärkeämpää työttömyyden torjumisessa, ja sitä sekä sen saatavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on parannettava. Koulutus edellyttää riittäviä henkilöstö- ja taloudellisia resursseja, jotta voidaan varmistaa koulutustulosten laadukkuus ja koulutettavien työllistettävyys.

3.4.3 Euroopan komission arviointikertomus Euroopan sosiaalirahaston toimialaan kuuluneista investoinneista vuosina 2007–2013 osoittaa, että vuoden 2014 loppuun mennessä ainakin 9,4 miljoonaa eurooppalaista sai työpaikan ja 8,7 miljoonaa sai pätevyuden tai tutkintotodistuksen. Myönteisenä tuloksena oli mm. 13,7 miljoonan osallistujan osaamistason parantuminen. Näiden myönteisten tietojen tulisi kannustaa EU:n jäsenvaltioita jatkamaan työttömyyden torjuntaa, koska työttömyysaste on monissa niistä edelleen korkea.

3.4.4 ETSK kehottaa EU:ta ja sen jäsenvaltioita myös investoimaan entistä enemmän tutkimukseen ja innovaatioon uusien ja parempien työpaikkojen luomiseksi.

3.4.5 Sukupuolten välinen palkkakuilu on edelleen olemassa. Komission jäsen Věra Jourová sanoi marraskuussa 2015: ”Naiset työskentelevät edelleen ilmaiseksi lähes kaksi kuukautta vuodesta, koska naisten keskimääräinen tuntipalkka on 16,4 prosenttia miesten palkkaa alempi. Miesten ja naisten tasa-arvo on yksi Euroopan unionin perusarvoista, mutta tämä on muistutus siitä, että kyseessä ei ole yksi sen perustotuksista.” Koska koulutusala on naisvaltaista, alan palkkoja olisi tarkistettava ja uramahdollisuuksia parannettava.

<sup>(2)</sup> Koulutuksen seurantakatsaus 2015.

### 3.5 Julkinen koulutus

3.5.1 Jäsenvaltioiden on vahvistettava julkisen koulutuksen roolia tasa-arvon ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden saavuttamiseksi. Kun otetaan huomioon EU:n uusimmat köyhyiden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskiä koskevat tiedot, julkisen koulutuksen merkitystä tasa-arvoisemman yhteiskunnan luomisessa ei voi aliarvioida.

3.5.2 Korkealaatuista koulutusta olisi tarjottava tasapuolisesti ilman, että toiminnalla tavoitellaan voittoja. Valtioilla on ensisijainen vastuu varmistaa riittävät resurssit yleisesti saatavilla olevalle koulutukselle, koska ne ovat sitoutuneet siihen kansainvälisesti ja EU:n tasolla. Koulutukseen ja etenkin julkiseen koulutukseen investoimisesta olisi tultava poliittinen painopiste.

3.5.3 Koska kaikilla työntekijöillä ei ole välineitä yhteiskunnallisten, henkilökohtaisten ja ammatillisten riskien torjumiseen, mahdollisuus julkiseen, korkealaatuiseen jatko- ja uudelleen koulutukseen ja riittävä sosiaaliturva läpi elämän on keskeisen tärkeää. Kansalaisyhteiskunnan edustajana EU-tasolla ETSK korostaa tarvetta vahvistaa ja parantaa julkisen sektorin taloudellisia mahdollisuuksia kouluttaa työttömiä ja maahanmuuttajia.

3.5.4 Lisäksi ETSK katsoo, että työmarkkinaosapuolille ja koulutusyhteisölle olisi annettava valtuudet seurata ja arvioida julkisten menojen tehokkuutta koulutusosalalla.

### 3.6 Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja työehtosopimusneuvottelut

3.6.1 Kaikkialla Euroopassa koulutusalan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla on lukuisia erilaisia, sisäisiä ja ulkoisia tekijöistä johtuvia haasteita. Kiireellisemmät taloudelliset huolenaiheet ovat aiheuttaneet työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun putoamisen poliittisen ohjelman tärkeysjärjestyksessä. Tehokkaan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun puuttuminen ilmenee siten, että koulutusalan henkilöstöön ja koulutusyhteisöön vaikuttavat päätökset tehdään usein työmarkkinaosapuolten virallisten kuulemisten ulkopuolella. Monissa maissa neuvotteluväline on kaventunut juuri silloin, kun sen pitäisi laajentua, jotta koulutusyhteisö voisi kohdata monet uudet haasteet.

3.6.2 Näin ollen ETSK kannustaa jäsenvaltioita ja työmarkkinaosapuolia vahvistamaan kansallisen ja EU-tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun vastaavuutta ja pohtimaan, kuinka työehtosopimusneuvottelujen liikkumavaraa voitaisiin laajentaa. Koulutusalan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu Euroopan tasolla on ratkaisevan tärkeää Eurooppa 2020 -strategian ja vuoden 2030 toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska se kokoaa yhteen alan eurooppalaisia työnantajia ja työntekijöitä, jotta nämä voivat sopia, kuinka alan kohtaamiin haasteisiin vastataan. Koko koulutusyhteisön (vanhemmat, opiskelijat, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot jne.) olisi osallistuttava toimintaan.

### 3.7 Tieto- ja viestintäteknikka opetuksessa

3.7.1 Viime vuosina maailmassa on siirrytty laajalti tuotantovetoisesta taloudesta palvelupainotteisempaan talouteen. Tietämyksen luomisesta on tullut kriittinen arvotekijä sekä tuotannossa että palveluissa.

3.7.2 Globalisoituneessa maailmassa tieto- ja viestintäteknologia on muuttanut taloudellista yhdentymistä ja keskinäistä riippuvuutta kaikilla tasoilla. Lisäksi digitalisaatiokehitys aiheuttaa suuria muutoksia teollisuus- ja palvelualoilla. Tähän sisältyy perinteisten työpaikkojen muuttuminen digitaalikauden työpaikoiksi. Tieto- ja viestintäteknologiaa hyödynnetään monin tavoin. Se tukee myös sosiaalisia ja/tai poliittisia virtuaaliverkostoja. Näin ollen tieto- ja viestintäteknologialla on kasvava rooli lasten ja nuorten sosiaalistumisessa.

3.7.3 Vaikka tieto- ja viestintäteknologia tarjoaa mahdollisuuksia monilla aloilla, se avaa myös väylän todellisille vaaroille, kuten verkkorikollisuudelle, vaaralliselle ja vahingolliselle sisällölle ja palvelujen lisääntyvälle kaupallistumiselle, sekä mahdollistaa teknisen valvonnan ja henkilötietojen väärinkäytön. Henkilötietojen suoja ja tietoturvallisuutta koulutusosalalla olisi käsiteltävä eurooppalaisessa strategiassa. Lisäksi useilla Euroopan mailla on kansalliset strategiat tieto- ja viestintäteknologian käytön edistämiseksi eri osa-alueilla ja erityinen koulutusalan strategia, mutta täytäntöönpanossa on vielä laajoja puutteita.



3.7.4 Digitaalisten laitteiden käyttöönotto opetuksessa on koulutusyhteisölle ja yhteiskunnalle tärkeä aihe. Euroopan komissio on korostanut digitaalistrategiassaan ja vuoteen 2020 ulottuvissa koulutusyhteistyön strategisissa puitteissa tarvetta lisätä innovatiivisia opetus- ja oppimismenetelmiä jäsenvaltioissa, jotta voitaisiin vahvistaa digitaalista osaamista ja valmistaa työntekijöitä tulevaisuuden digitaalisiin työtehtäviin. Myös OECD:n ja Unescon tutkimukset ja raportit ovat samansuuntaisia: on varmistettava, että oppilaitoksilla on välineet tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämiseksi opetuksessa, ja vahvistettava opetustaitoja tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämiseksi pedagogisessa käytössä kaikilla koulutustasoilla tulevaisuuden valmistelemiseksi.

3.7.5 Uuden teknologian integroiminen opetukseen voisi edistää taitoja, joita tarvitaan nopeasti muuttuvaan teknologiaan sopeutumiseksi ja opiskelijoiden valmentamiseksi elinikäistä oppimista ja aktiivista demokraattista kansalaisuutta varten. Vaikka tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen opetuksessa voi parantaa opettamista ja oppimista, siihen liittyy myös monia haasteita sekä opettajille että opiskelijoille, esimerkkeinä tässä lausunnossa mainitut haasteet.

3.7.6 Lopuksi on huomattava, että jos EU haluaa säilyttää johtavan aseman korkeakoulutuksessa ja tieteellisessä tutkimuksessa, sen on lisättävä investointejaan lahjakkuuden tukemiseen, tutkimukseen ja innovointiin.

### 3.8 Opettajat – tulevaisuuden arkkitehdit

3.8.1 Tiedetään hyvin, että opettajilla on keskeinen rooli koulutusalan aloitteiden ja ohjelmien onnistumisessa tai epäonnistumisessa. ETSK kehottaa opetusviranomaisia ja oppilaitoksia tarjoamaan opettajille jatkuvaa ja säännönmukaista pedagogista ja teknistä tukea, jotta voitaisiin auttaa heitä sopeutumaan uusiin digitaalisiin järjestelmiin ja välttää tieto- ja viestintäteknikan käytöstä johtuva mahdollinen työskentelyolosuhteiden heikentyminen. ETSK suosittaa investoimaan kouluttajien ja opettajien pätevyyteen, pyrkimään tasapuoliseen sukupuolijakaumaan rekrytoinnissa valitsemalla ammattiryhmän parhaat edustajat sekä tarjoamaan vakaan työn ja hyvät etenemismahdollisuudet ja asianmukaiset palkat.

3.8.2 Koska kansallisten koulutukseen liittyvien teknologiastandardien odotetaan muuttuvan huomattavasti, koulutushenkilöstöä olisi kuultava silloin, kun kansalliset opetusviranomaiset suunnittelevat uusia strategioita ja ohjelmia, jotka aiheuttavat haasteita päivittäisessä työssä. Tiedon siirtämisen (engl. media capture), tietojen muuntelun (media manipulation), tietojen esittämisen ja julkaisemisen (media presentation and publishing), verkkosivustojen kehittämisen, tietojen syöttämisen, tietokantojen hallinnoinnin, tiedonkeruun, yhteistyöympäristön ja tiedostojen jakamisen kaltaiset aiheet olisi sisällytettävä ammatilliseen perus- ja täydennyskoulutukseen. On tärkeää, että jokainen opettaja saa koulutusta näiden taitojen kartuttamiseksi.

3.8.3 Lisäksi ETSK suosittaa, että jäsenvaltiot edistäisivät mahdollisuuksia opettajien ja muun koulutushenkilöstön liikkuvuuteen eri jäsenvaltioiden välillä, niin että he voisivat säilyttää sosiaaliturva- ja eläkeoikeutensa, jotta opettaminen ja kouluttaminen ammatteina saisivat lisää houkuttavuutta nuorten silmissä.

Bryssel 22. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Life-ohjelman väliarviointi”****(valmisteleva lausunto)**

(2017/C 173/02)

Esittelijä: **Lutz RIBBE**

Lausuntopyyntö	25.8.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Työvaliokunnan päätös	15.3.2016
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	6.2.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	23.2.2017
Täysistunnon numero	523
Äänestystulos	169/25/18
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK toistaa<sup>(1)</sup> painokkaasti kantansa, jonka mukaan on tärkeä pitää yllä ja kehittää edelleen erillistä EU:n rahoitusohjelmaa, jonka kohteena ovat ympäristö, biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja parantaminen, resurssitehokkuus, kestävä kehitys, viestintä ja tiedottaminen sekä valtiosta riippumattomien ympäristöjärjestöjen tukeminen.

1.2 Life-ohjelmalla on kuluneiden 25 vuoden aikana ollut huomattava merkitys eurooppalaisen ympäristö- ja enenevästi myös kestävyyspolitiikan kannalta. Sitä voidaan nykyään pitää oikeutetusti EU:n ympäristöpolitiikan välttämättömänä osana ja sitä oleellisesti vahvistavana tekijänä.

1.3 Life-ohjelma on vahvistanut ympäristöpolitiikkaa kahdella tavalla. Life-hankkeet ovat

- a) välittömästi edistäneet suorien ja havaittavien tulosten saavuttamista. Life-ohjelmasta rahoitetuilla hankkeilla on esimerkiksi pystytty estämään tiettyjen, EU:n lainsäädännön mukaisesti suojeltujen uhanalaisten lajien sukupuuttoon kuoleminen;
- b) osoittaneet väestölle paikan päällä, mitä myönteisiä lähestymistapoja EU:n ympäristöpolitiikan taustalta löytyy ja mitä hyötyä tästä politiikasta on ihmisille, ympäristölle ja luonnolle. Life-ohjelmasta on näin ollen tullut eräänlainen välittäjä EU-politiikan ja ”kansalaisten ja alueiden Euroopan” kesken. Tämä on erityisen tärkeää aikoina, joina Euroopan lisäarvo asetetaan yhä useammin kyseenalaiseksi.

1.4 Life-ohjelma, jonka jatkuvaa mukauttamista uusiin haasteisiin on arvostettava erityisesti, on osoittanut myös, että kansalaisyhteiskunnassa on suuri potentiaali ja valmius toimia EU:n ympäristö- ja kestävyyspolitiikan täytäntöönpanon ja kehittämisen puolesta. EU:n lainsäädännön täytäntöön paneminen on paljon enemmän kuin pelkkä lainsäädäntötoimenpide, joka jäsenvaltioiden on toteutettava. Ympäristö- ja kestävyyspolitiikan onnistuminen on riippuvainen kansalaisten hyväksynnästä, politiikan on oltava avointa, ja siitä on tiedotettava. Tässäkin Life-ohjelma antaa erittäin arvokkaan panoksen.

<sup>(1)</sup> ETSK:n lausunto EUVL C 191, 29.6.2012, s. 111

1.5 Life-hankkeet tuovat kuitenkin usein myös välittömästi tai välillisesti ilmi poliittisten päätösten ristiriitaisuudet, myös EU-tasolla. Vaikka tämä saattaa olla joillekin päätöksentekijöille epämiellyttävää, sitä tulisi pitää arvokkaana panoksena, joka voi viime kädessä johtaa ympäristönsuojelun vahvempaan integrointiin muihin politiikanaloihin.

1.6 YK-toimintaohjelman 2030 (eli kestävän kehityksen tavoitteiden) toteuttaminen EU-politiikassa on yksi unionin lähivuosien suurimmista haasteista. Life-ohjelmalla on oltava tässä tukitehtävä. Kyse ei ole pelkästään siitä, että tiiviissä vuoropuhelussa työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan ryhmien kanssa etsitään tehokkaimpia täytäntöönpanokeinoja. Myös useiden komission yksiköiden ja jäsenvaltioissa vastaavasti useiden ministeriöiden, viranomaisten ja virastojen, joille kestävyyspolitiikka on tähän asti ollut lähinnä sivuasia, on muutettava ajattelutapaansa, jotta paljon puhuttu luonnon- ja ympäristönsuojelun integrointi muihin politiikanaloihin muuttuu todellisuudeksi.

1.7 ETSK suosittaa joitain muutoksia:

- Life-ohjelmasta tulisi tehdä Natura 2000 -verkoston keskeinen rahoitusväline. Aikoinaan valittua lähestymistapaa, jonka mukaan Natura 2000 -verkoston rahoitus järjestetään ensisijaisesti EU:n aluekehitysrahastojen ja YMP:n toisen pilarin kautta, on pidettävä riittämättömänä. Komitea viittaa tässä yhteydessä lausuntoonsa <sup>(2)</sup> ja kannattaa kyseiseen käyttötarkoitukseen sidottujen määrärahojen lisäämistä Life-ohjelman talousarvioon. Tässä yhteydessä on varmistettava kaikkien tukitoimien johdonmukaisuus ja vältettävä ristiriitaisia tai kaksinkertaisia tukia muista EU:n rahastoista.
- Tulisi myös tarkastella, miten voitaisiin onnistua vielä paremmin Life-ohjelman tukemien hankkeiden muuttamisessa todellisiksi ”mallihankkeiksi” eli toistamaan niitä – mahdollisuuksien mukaan ilman lisärahoitusta – muualla Euroopassa.
- Perinteisiä tutkimushankkeita ei tulisi tukea Life-ohjelmasta, jolloin voidaan myös vetää entistä selkeämpi raja Horisontti 2020 -puiteohjelmaan nähden.

1.8 Ilmastopoliittista osaa on tulevaisuudessa vahvistettava entisestään. Tämä koskee erityisesti mahdollisia sopeutumistoimenpiteitä, joihin asianomaiset kansalaiset, maataloustuottajat, kaupungit tai kunnat ja alueet voivat itse ryhtyä.

## 2. Taustaa

2.1 Vuonna 1992 luotu Life-ohjelma on EU:n tärkein ympäristöalan tukiohjelma. Sen tarkoituksena on suojella luonnon monimuotoisuutta ja luontotyyppejä (erityisesti Natura 2000 -verkoston avulla) sekä edistää resurssitehokkuutta, ilmastonuojelua, viestintää ja tiedottamista. Life-ohjelmalla on kaudella 2014–2020 käytettävissään 3,456 miljardin euron määrärahat, kun edellisellä seitsemän vuoden ohjelmakaudella määrärahoja oli noin 2 miljardia euroa.

2.2 Ohjelmalla on seuraavat päätavoitteet:

- edistetään vähähiilisen, resurssitehokkaan ja ilmastonmuutoksen kestävän talouden rakentamista sekä ympäristönsuojelua ja biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä;
- parannetaan ympäristöpolitiikkaa sekä EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa ja valvontaa ja otetaan ympäristö- ja ilmastopoliittiset tavoitteet paremmin huomioon muilla politiikanaloilla sekä julkisten ja yksityisten organisaatioiden käytänteissä;
- tuetaan parempaa ympäristö- ja ilmastohallintoa kaikilla tasoilla, etenkin ottamalla siihen mukaan kansalaisyhteiskunta, valtiosta riippumattomat järjestöt ja paikalliset toimijat;
- tuetaan seitsemännen ympäristöä koskevan toimintaohjelman täytäntöönpanoa ja – tulevaisuudessa -kestävän kehityksen YK-toimintaohjelman 2030 toteuttamista EU-politiikassa.

<sup>(2)</sup> Ks. ETSK:n lausunto ”Biologista monimuotoisuutta koskeva EU-politiikka” EUVL C 487, 28.12.2016, s. 14

2.3 Tukikauteen 2007–2013 verrattuna Life-ohjelmassa on lukuisia uusia piirteistä:

- luodaan ilmastotoimet-alaohjelma;
- otetaan käyttöön uusi hankekategoria (integroidut hankkeet) ”perinteisten”, valmiuksia vahvistavien ja valmistelevien hankkeiden rinnalla;
- otetaan käyttöön uusia rahoitusvälineitä, tarkemmin sanottuna luonnonpääoman rahoitusjärjestely (NCFF), jonka painopisteenä ovat ekosysteemipalvelut ja luonnonpääoman suojeleminen, ja energiatehokkuuden yksityinen rahoitusväline (PF4EE);
- poistetaan asteittain hankkeisiin suunnattavat maakohtaiset määrärahat: vuodesta 2018 alkaen hankkeet valitaan pelkästään soveltuvuutensa perusteella ja riippumatta maantieteellisestä jakaumasta (koskee perinteisiä hankkeita);
- komissio huolehtii nyt ohjelman täytäntöönpanosta pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaavan toimeenpanoviraston (EASME) kautta.

2.4 Tukikaudella 2014–2020 Life-ohjelman rakenne on seuraava:

- ympäristö-alaohjelma, jonka painopistealueet ovat ”ympäristö ja resurssitehokkuus”, ”luonnon monimuotoisuus” sekä ”ympäristöhallinto ja -tieto” ja jonka osuus määrärahoista on noin 75 prosenttia (2 592 miljoonaa euroa);
- ilmastotoimet-alaohjelma, jonka painopistealueet ovat ”ilmastonmuutoksen hillitseminen”, ”ilmastonmuutokseen sopeutuminen” sekä ”ilmastohallinto ja -tieto” ja jonka osuus määrärahoista on noin 25 prosenttia (864 miljoonaa euroa).

2.5 Euroopan komissio toteuttaa 30. kesäkuuta 2017 mennessä Life-ohjelman väliarvioinnin ja on pyytänyt ETSK:ta ja alueiden komiteaa antamaan ennen väliarvioinnin julkistamista lausunnon Life-ohjelman uudesta muodosta vuonna 2014 käyttöön otetut uudistukset huomioon ottaen.

### 3. Yleisiä huomioita

3.1 ETSK:n mielestä on liian aikaista antaa meneillään olevasta ohjelmakaudesta pätevää ”väliarviota”, sillä uuden ohjelmakauden ensimmäiset hankkeet on myönnetty vasta vuonna 2015 ja valtaosaa niistä ei vielä ole saatu edes päätökseen, saati että ne olisivat jo arvioitavissa. Komitea haluaa kuitenkin tähänastisten ohjelmakausien arvioinnin pohjalta antaa alustavan panoksen Life-ohjelman muotoiluun tukikaudeksi 2021–2028.

*Life-ohjelman tähänastiset tulokset ja lisäarvo sekä sen rajat*

3.2 Life-ohjelmalla on kuluneiden 25 vuoden aikana ollut huomattava merkitys eurooppalaisen ympäristö- ja enenevästi myös kestävyyspolitiikan kannalta. Se on antanut mittaamattoman panoksen biologisen monimuotoisuuden suojelemiseen. Sitä voidaan nykyään pitää oikeutetusti EU:n ympäristöpolitiikan välttämättömänä osana ja sitä oleellisesti vahvistavana tekijänä.

3.3 Life-ohjelma on vahvistanut ympäristöpolitiikkaa kahdella tavalla. Life-hankkeet ovat

- a) välittömästi edistäneet suorien ja havaittavien tulosten saavuttamista. Life-ohjelmasta rahoitetuilla hankkeilla on esimerkiksi pystytty estämään tiettyjen, EU:n lainsäädännön mukaisesti suojeltujen uhanalaisten lajien sukupuuttoon kuoleminen. Esimerkkinä voidaan mainita työtyöihiksen ja isotrapin suojelemissa hankkeet. Life-ohjelma oli ja on usein ainoa rahoitusmahdollisuus, sillä monesti jäsenvaltioilla ei ole vastaavia suojelemissa hankkeita eivätkä ne ole kiinnostuneita sellaisten luomisesta;
- b) osoittaneet väestölle paikan päällä, mitä myönteisiä lähestymistapoja EU:n ympäristöpolitiikan taustalta löytyy ja mitä hyötyä tästä politiikasta on ihmisille, ympäristölle ja luonnolle. Life-ohjelmasta on näin ollen tullut eräänlainen välittäjä EU-politiikan ja ”kansalaisten ja alueiden Euroopan” kesken. Tämä on erityisen tärkeää aikoina, joina Euroopan lisäarvo asetetaan yhä useammin kyseenalaiseksi.

3.4 Life-ohjelma on monilla tähän mennessä tuetuilla hankkeilla osoittanut, että kansalaisyhteiskunnassa on suuri potentiaali ja valmius toimia EU:n ympäristö- ja kestävyyspolitiikan täytäntöönpanon ja kehittämisen puolesta. EU:n lainsäädännön täytäntöön paneminen on paljon enemmän kuin pelkkä lainsäädäntötoimenpide, joka jäsenvaltioiden on toteutettava. Ympäristö- ja kestävyyspolitiikan onnistuminen on riippuvainen kansalaisten hyväksynnästä, politiikan on oltava avointa, ja siitä on tiedotettava. Tässäkin Life-ohjelma antaa erittäin arvokkaan ja välttämättömän panoksen.

3.5 Life-hankkeet tuovat kuitenkin usein myös välittömästi tai välillisesti ilmi poliittisten päätösten ristiriitaisuudet, myös EU-tasolla. Vaikka tämä saattaa olla joillekin päätöksentekijöille epämiellyttävää, sitä tulisi pitää arvokkaana panoksena, joka voi viime kädessä johtaa ympäristönsuojelun vahvempaan integrointiin muihin politiikanaloihin.

3.6 Tässä törmätäänkin Life-ohjelman rajoihin: Life-ohjelmalla ei pystytä korjaamaan (eikä ole tarkoituskaan korjata) ongelmia, jotka johtuvat voimassa olevan ympäristölainsäädännön puutteellisesta täytäntöönpanosta tai ympäristönäkökohtien puutteellisesta huomioon ottamisesta muilla politiikanaloilla. Asiaa voidaan havainnollistaa kolmella esimerkillä:

3.6.1 Life-ohjelman avulla voidaan edistää sen tosiasian selkeyttämistä julkisuudessa, että ilman puhtautta koskevan EU-politiikan ensisijaisena tavoitteena on vähentää haitta-aineiden aiheuttamaa väestön terveyden vaarantumista. Life-ohjelmalla ei kuitenkaan voida ratkaista erimielisyyksiä, joita esimerkiksi Saksassa esiintyy ympäristöpoliitikkojen ja liikennepoliitikkojen välillä ja joissa on viime kädessä kyse siitä, mitä "suojelukohdetta" pidetään tärkeämpänä (kaupunkiväestön terveyden suojelua pienhiukkasilta vai autoilijoiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen).

3.6.2 Life-ohjelmalla on esimerkiksi Urban Bees -hankkeen<sup>(3)</sup> kautta välitetty laajoille väestöryhmille erinomaisesti tietoa pölyttäjien merkityksestä, niihin kohdistuvista vaaratekijöistä mutta myös toimintavaihtoehdoista niiden suojelemiseksi. Esimerkiksi tiettyjen maatalouskäytäntöjen tai mehiläisille mahdollisesti vaarallisten torjunta-aineiden sallimisen aiheuttamia riskejä voidaan poistaa kuitenkin vain, jos EU:n muut yksiköt panostavat asiaan riittävästi ja jos voimassa olevaa ennalta varautumisen periaatetta sovelletaan johdonmukaisesti.

3.6.3 Itävallassa on vuodesta 1999 alkaen rahoitettu julkisin varoin (joista osa tulee Life-ohjelmasta) tähän mennessä yhteensä 45 miljoonalla eurolla menestyksekkästä ohjelmaa maailmanlaajuisesti uhanalaisen kalalajin, tonavanjokilohen<sup>(4)</sup>, suojelemiseksi. Save-jokeen laskevat joet ovat lajin ensisijainen esiintymisalue. Hiljattainen tutkimus on osoittanut, että tonavanjokilohen esiintymisalueelle on suunniteltu noin 600 vesivoimalan rakentamista. Asiantuntijat odottavat, että tonavanjokilohen kanta vähenee näiden toimien myötä jopa 70 prosenttia. Joidenkin vesivoimaloiden rakentamista on tarkoitus tukea myös EU-varoin.

3.7 Komitea pitääkin myönteisenä, että Life-ohjelmassa kiinnitetään nyt enemmän huomiota lainsäädännön täytäntöönpanon parantamiseen paitsi asianomaisten viranomaisten myös valvontaelinten kohdalla.

#### *Life-ohjelman kehittäminen*

3.8 ETSK pitää tervetulleena, että Life-ohjelman luonteeseen on viime vuosina kuulunut joustavuus ja kyky mukautua uusiin haasteisiin ja kerättyihin kokemuksiin. Tämä pätee myös uudella rahoituskaudella 2014–2020:

— painopiste on asetettu maihin, joilla on suurimmat täytäntöönpanovajeet;

— kansalliset kiintiöt on poistettu;

— yritysten osallistumismahdollisuuksia on parannettu;

— innovointia painotetaan enemmän;

<sup>(3)</sup> <http://urbanbees.eu/>

<sup>(4)</sup> Suojeltu luontodirektiivin liitteen II mukaisesti.

- synergioita muiden ohjelmien kanssa on lisätty alkaen uusista integroiduista hankkeista, jotka otettiin käyttöön vuonna 2014. ETSK on tässä yhteydessä tyytyväinen siihen, että sen suositus<sup>(5)</sup> erottaa ”perinteisten” ja ”integroitujen” hankkeiden määrärahat selvästi toisistaan on otettu huomioon;
- otetaan käyttöön täysin uusia ympäristöalan rahoitusvälineitä, kuten energiatehokkuuden yksityinen rahoitusväline (PF4EE) ja luonnonpääoman rahoitusjärjestely (NCFE);
- luodaan ilmastouloottuvuus.

#### 4. ETSK:n suositukset

##### *Life-ohjelman ylläpitäminen ja vahvistaminen*

4.1 Mikään ohjelma ei ole niin hyvä, etteikö sitä voisi parantaa. Tästä huolimatta ETSK vahvistaa<sup>(6)</sup> lähtökohtaisesti vahvan kannatuksensa tämän talousarviossa eriytetyn rahoitusohjelman jatkamiselle meneillään olevan rahoituskauten jälkeen. Se on tarpeen, koska lukuisista kannustavista edistysaskeleista ja suuntaa-antavista päätöksistä (mm. YK-toimintaohjelma 2030, Pariisin ilmastopäätökset, biologista monimuotoisuutta koskeva EU-strategia) huolimatta ympäristöongelmia ei ole vielä läheskään ratkaistu eikä siirtymää resurssitehokkaaseen, vähäpäästöiseen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttävään EU-politiikkaan ole vielä onnistuttu käynnistämään. Päinvastoin: Euroopan komissio ja Euroopan ympäristökeskus esittävät itse useissa raporteissa, että ympäristön kuormitus on osittain jopa kasvamassa<sup>(7)</sup>.

4.2 Luonnonsuojeludirektiivien REFIT-prosessissa tehdyt analyysit ovat osoittaneet selkeästi, että oikeudelliset puitteet ovat asianmukaiset mutta että rahoitusvarat ovat aivan riittämättömät Natura 2000 -verkon tavoitepohjaisen hallinnoinnin mahdollistamiseksi. Tämä Euroopan biologisen monimuotoisuuden suojelemisen perustehtävä vaatii ehdottomasti asianmukaista rahoitusta.

4.3 Life-ohjelman jatkuvuudella on oleellinen merkitys EU:n ympäristöpolitiikan toimivuuden ja uskottavuuden kannalta, ja nämä on turvattava yhdistämällä ympäristöalan 7. toimintaohjelma, kestävä kehitys koskeva YK-toimintaohjelma ja Pariisin ilmastopäätökset horisontaalisesti kaikkiin muihin eurooppalaisiin politiikanaloihin ja rahoitusohjelmiin. ETSK muistuttaa, että se on lisäksi kannattanut toistuvasti ympäristösuuntautunutta ja oikeudenmukaisempaa eurooppalaista ohjausjaksoa.

##### *Vuoden 2014 muutosten vaikutukset*

4.4 Kahden uuden rahoitusvälineen sisällyttäminen Life-ohjelmaan pilottihankkeina on ETSK:n kannattama uudistus. On vielä aivan liian aikaista ryhtyä tämän lähestymistavan arviointiin, sillä molempien välineiden – luonnonpääoman rahoitusjärjestelyn (NCFE) ja energiatehokkuuden yksityisen rahoitusvälineen (PF4EE) – ensimmäisistä hankkeista on vasta päätetty eikä niitä ole vielä toteutettu.

4.5 Kyseisellä lähestymistavalla lähdetään täysin uudelle polulle innovatiivisten rahoitusmahdollisuuksien luomiseksi luonnonsuojelu- ja energiatehokkuushankkeita varten yksityisten piensijoittajien piirissä. Tämä on tarpeellista, sillä vastaavat hankkeet ovat usein kariutuneet perinteisiin rahoitusmalleihin.

4.6 Tällä hetkellä on vaikea arvioida, kuinka menestyksenkäs kyseinen ohjelmaosuus tulee olemaan, osoittautuuko yhteistyö EIP:n kanssa tarkoituksenmukaiseksi, ovatko hakumenettelyt riittävän yksinkertaisia ja ovatko rahoitusehdot, riskipääoman käyttö mukaan lukien, asianmukaisia. Tämän vuoksi ETSK kehottaa arvioimaan nimenomaan tätä Life-ohjelman osaa myöhemmin erityisen tarkkaan.

4.7 Komission tulisi omassa arvioinnissaan myös tarkastella, miten voitaisiin onnistua vielä paremmin Life-ohjelman tukemien hankkeiden muuttamisessa todellisiksi ”mallihankkeiksi” eli toistamaan niitä – mahdollisuuksien mukaan ilman lisärahoitusta – muualla Euroopassa taitotiedon siirtämistä ja taloudellista toteutettavuutta painottaen. Yksi askel voisi olla, että annetaan erityisen menestyksikkäiden hankkeiden toteuttajien tehtäväksi vastata tähän kysymykseen syventävässä hankevaiheessa.

<sup>(5)</sup> ETSK:n lausunto EUVL C 191, 29.6.2012, s. 111

<sup>(6)</sup> ETSK:n lausunto EUVL C 191, 29.6.2012, s. 111

<sup>(7)</sup> ”Euroopan ympäristö – tila ja näkymät 2015 – Yhteenvetoraportti”, Euroopan ympäristökeskus, Kööpenhamina, 2015.

4.8 ETSK pitää Life-ohjelmaa rahoitusvälineenä EU:n toimenpiteiden ja politiikkojen toteuttamiseksi eikä ohjelmana, jolla rahoitetaan ensisijaisesti kansallisten etujen mukaisia hankkeita. On kuitenkin tilanteita, joissa esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden esittämät Life-hankkeet ovat eurooppalaisen mutteivät niinkään kansallisen edun mukaisia. Yhteisrahoituskysymys onkin tulevaisuudessa ratkaistava niin, etteivät tällaiset hankkeet kariudu siihen, että niihin ei myönnetä kansallista rahoitusosuutta. (Tällaisia tapauksia on ETSK:n tiedossa.) Lisäksi ETSK kehottaa komissiota tarkastamaan, missä määrin erityisesti kansalaisjärjestöjen kohdalla voidaan soveltaa vielä suurempia yhteisrahoitusosuuksia. Oman rahoitusosuuden kokoaminen on usein nimenomaan kansalaisjärjestöille vaikeasti voitettava este. Lisäksi tämä rahoitus tulee usein julkiselta puolelta, jolloin rahoitusosuuden myöntäjät harjoittavat selkeästi "valintapolitiikkaa".

#### *Integroidut hankkeet / täydentävyys EU:n muiden politiikanalojen kanssa*

4.9 ETSK arvostaa erityisesti ns. integroituja hankkeita, jotka on kehitetty Life-ohjelman puitteissa. Loistava esimerkki on hanke Belgian Nature Integrated Project (BNIP), joka kattaa Belgian koko alueen, yhdistää 28 sidosryhmää, 18 erityistä suojeluhanketta, 48 selkeästi erillistä toimenpidettä ja yhteensä yli 300 hoitosuunnitelmaa (esimerkiksi Natura 2000 -alueita varten). Hanke on koostunut yhteen 52 työntekijää seitsemästä eri ryhmästä. Se on luonut onnistuneesti yhteyksiä erilaisten tarjolla olevien EU:n rahoitusmahdollisuuksien sekä myös kansallisten resurssien välille.

Nimenomaan tällaisia sisällöllisiä ja rakenteellisia kytköksiä tulisi vahvistaa entisestään, esimerkiksi mahdollisia yhteisvaikutuksia Life-ohjelman ja entistä ympäristöystävällisemmän YMP:n välillä.

#### *Life-ohjelman uudet tehtävät*

4.10 Sen lisäksi, että parannetaan Life-ohjelman ja YMP:n sisällöllisiä kytköksiä, olisi kuitenkin joka tapauksessa toteutettava myös tärkeä hallinnollinen ja budjettitekninen uudistus.

4.11 Tähän asti Natura 2000 -verkoston keskeisiä rahoitusvälineitä ovat olleet EU:n aluekehitysrahastot ja YMP:n toinen pilari, mikä perustuu komission vuonna 2004 esittämään ehdotukseen<sup>(8)</sup>. ETSK kannatti ehdotusta aikanaan sillä ehdolla, että mainittuihin rahastoihin osoitetaan myös riittävästi asianomaiseen käyttötarkoitukseen sidottuja varoja. Näin ei ole tapahtunut, ja siksi ETSK pitää senaikaista lähestymistapaa riittämättömänä<sup>(9)</sup>.

4.12 Tähän asti osoitetut varat eivät läheskään kata luonnonsuojeluvälineiden korvaamiseen, hoitosuunnitelmien laatimiseen ja vaadittujen toimenpiteiden toteuttamiseen tarvittavia summia. Natura 2000 on EU:n toimivaltaan kuuluva perinteinen tehtäväalue, minkä on käytävä ilmi myös talousarviosta.

4.13 Komitea ehdottaa, että seuraavasta rahoituskaudesta alkaen kaikki Natura 2000 -verkoston täytäntöönpanoon ja ylläpitoon tarvittavat varat rahoitetaan Life-ohjelmasta ja että tämä lisävarojen tarve otetaan talousarvion laatimisessa huomioon. Komitea pyytää lisäksi komissiota selvittämään sisäisesti, voisiko Life-ohjelma olla sopiva väline Euroopan laajuisen verkon "vihreä infrastruktuuri"<sup>(10)</sup> täytäntöön panemiseksi. Asianmukaiset rahoitusvarat olisi määriteltävä ja sisällytettävä talousarvioon. Tässä yhteydessä on varmistettava kaikkien tukitoimien johdonmukaisuus ja vältettävä ristiriitaisia tai kaksinkertaisia tukia muista EU:n rahastoista.

4.14 ETSK korostaa, että Natura 2000 -verkoston rahoituksessa on kyse Euroopan vihreän infrastruktuurin tärkeään osaan suunnatusta oleellisesta investoinnista, joka maksaa itsensä takaisin paitsi elämän- ja ympäristön laadun parantumisen muodossa myös paikallisten tulojen kasvamisena.

4.15 Kestävän kehityksen tavoitteiden eli YK-toimintaohjelman 2030 toteuttaminen EU-politiikassa tulee vaatimaan useita perustavanlaatuisia muutoksia EU:n poliittisiin lähestymistapoihin<sup>(11)</sup>. Se edellyttää myös

a) osittain radikaalia suunnanvaihdoista erityisesti niiden komission yksiköiden ajattelussa, jotka ovat tähän mennessä toimineet kestävyyspolitiikan alalla vähemmän tarkoituksenmukaisesti;

<sup>(8)</sup> COM(2004) 431, 15.7.2004, "Natura 2000 -verkoston rahoittaminen".

<sup>(9)</sup> Ks. ETSK:n lausunto EUVL C 487, 28.12.2016, s. 14

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index_en.htm)

<sup>(11)</sup> Ks. lausunnot EYVL C 117, 30.4.2004, s. 22 ja EYVL C 487, 28.12.2016, s. 41

b) täysin uudenlaista hallinnollista lähestymistapaa eli kansalaisyhteiskunnan toimijoiden huomattavasti tiiviimpää osallistumista ja alhaalta ylöspäin suuntautuvien lähestymistapojen merkittävää lisäämistä.

4.16 ETSK suosittaa komissiolle, että se luo Life-ohjelman vuoden 2020 jälkeisellä kaudella uusia toimia ja hankemahdollisuuksia kohdassa 4.15 mainittujen edellytysten vahvistamiseksi.

4.17 Perinteisten tutkimushankkeiden kohdalla, joita on aiemmin rahoitettu osittain Life-ohjelmasta, tulisi kysyä, soveltuisivatko niiden rahoittamiseen tulevaisuudessa paremmin komission perinteiset tutkimusalan välineet. Näin vedettäisiin myös selkeä raja Horisontti 2020 -puiteohjelmaan nähden.

4.18 Ilmastokysymyksiä käsittelevää Life-ohjelman osaa on tulevaisuudessa vahvistettava entisestään. Tämä koskee erityisesti mahdollisia sopeutumistoimenpiteitä, joihin asianomaiset kansalaiset, maataloustuottajat, kaupungit tai kunnat ja alueet voivat itse ryhtyä.

Bryssel 23. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---



## LIITE

## komitean lausuntoon

Lausuntoa käsiteltäessä hylättiin seuraava muutosehdotus, joka sai tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

**Kohta 3.6.2**

Muutetaan seuraavasti:

Life-ohjelmalla on esimerkiksi Urban Bees -hankkeen<sup>(12)</sup> kautta välitetty laajoille väestöryhmille erinomaisesti tietoa pölyttäjien merkityksestä, niihin kohdistuvista vaaratekijöistä mutta myös toimintavaihtoehtoista niiden suojelemiseksi. Esimerkiksi ~~tiettyjen~~ epäasianmukaisten maatalouskäytäntöjen tai mehiläisille ~~mahdollisesti~~ vaarallisten torjunta-aineiden sallimisen aiheuttamia riskejä voidaan poistaa ~~kuitenkin vain~~, jos EU:n muut yksiköt panostavat asiaan riittävästi ja jos voimassa olevaa ennalta varautumisen periaatetta sovelletaan asianmukaisesti ~~ohdonmukaisesti~~.

<sup>(12)</sup> <http://urbanbees.eu/>

**Perustelu**

Ei ole epäilystä siitä, että EU:n maataloudessa noudatetaan tiukimmin ympäristön huomioon ottamista, eläinten hyvinvointia, ympäristönsuojelua sekä maankäyttöä ja vesihuoltoa koskevia sääntöjä, sillä siihen sovelletaan maailmanlaajuisesti vaativimpia standardeja, ja "täydentävien ehtojen järjestelmä", toisin sanoen näiden kriteerien noudattaminen, on kaikkia eurooppalaisia maataloustuottajia sitova.

Lisäksi kasvinsuojeluaineiden hyväksyminen edellyttää Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen suorittamia tarkistus- ja valvontamenettelyjä. Näin ollen tieteellisten kriteerien, jotka perustuvat analyysiin vahingollisuuden todennäköisyydestä, tulee olla ratkaisevassa asemassa. Näitä samoja perusteita on käytettävä ohjenuorana ennalta varautumisen periaatteen asianmukaiseen soveltamiseen.

**Äänestystulos**

Puolesta	75
Vastaa	95
Pidättyi äänestämästä	33

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan sosiaalirahastosta ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta saadun rahoituksen teho köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi toteutettavien Eurooppa 2020 -strategiaan liittyvien kansalaisyhteiskunnan toimien yhteydessä”**

**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 173/03)

Esittelijä: **Krzysztof BALON**

Komitean täysistunnon päätös	21.1.2016
Oikeusperusta:	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	3.2.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	22.2.2017
Täysistunnon numero	523
Äänestystulos	171/1/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmä ja suosituksia

1.1 ETSK, joka toteaa, että köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen voimistavat populistisia suuntauksia monissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa, panee tyytyväisenä merkille Euroopan unionin neuvoston 16. kesäkuuta 2016 hyväksymät päätelmät aiheesta ”Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta: Integroitu lähestymistapa”<sup>(1)</sup> ja suosittaa samanaikaisesti, että seuraavan rahoituskehityksen yhteydessä perustetaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan keskittyvä yhdenmukainen EU:n rahasto, joka nojautuu tähänastisiin kokemuksiin vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) toiminnasta.

1.2 Koska jäsenvaltioissa on moninaisia ongelmia ja kohderyhmiä, mm. muuttoliikkeen eri muotoihin liittyviä, tulisi tämäntyyppisen rahaston toiminnassa hyödyntää kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kokemusta ja potentiaalia kaikilta osin ja varata niille johtava rooli myös suunnittelussa, toteuttamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. Rahaston tulisi myös edistää kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden verkostojen valmiuksien kehittämistä kiinnittäen erityistä huomiota avustusorganisaatioihin.

1.3 ETSK katsoo, että Euroopan komission tulee seurata tehokkaammin ESR:n hyödyntämistä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston hyödyntämistä integraatiotoimintaan jäsenvaltioissa nykyisen rahoituskehityksen puitteissa. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden sekä köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä kokeneiden ihmisten tulisi osallistua seurantaan merkittävällä panoksella.

1.4 ETSK:n näkemyksen mukaan keskeinen kysymys on rahastoja hallinnoivien kansallisten elinten yhteistyö kumppaniorganisaatioiden kanssa<sup>(2)</sup>. Nämä organisaatiot antavat merkittävän sisällöllisen ja organisatorisen panoksen ja tuovat todellista lisäarvoa vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston toimintaan. ETSK esittääkin Euroopan komission harkittavaksi, että täsmennetään tuntuvasti vähimmäisvaatimuksia, jotka jäsenvaltioiden elinten tulee täyttää kumppanuutta toteutettaessa, ja että määrätään seuraamuksia, mikäli ne jäävät täyttymättä riittävässä määrin.

<sup>(1)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/fi/pdf>

<sup>(2)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa N:o 223/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta tarkoitetaan ”kumppaniorganisaatioilla” julkisia elimiä ja/tai voittoa tavoittelemattomia organisaatioita, jotka jakavat elintarvikkeita ja/tai perushyödykkeitä ja joiden toimet hallintoviranomainen on valinnut. Euroopan sosiaalirahastosta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 223/2014, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, puhutaan työmarkkinaosapuolista, kansalaisjärjestöistä ja muista järjestöistä.

1.5 ETSK esittää Euroopan komission harkittavaksi, pitäisikö jäsenvaltiot velvoittaa käyttämään vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston puitteissa teknistä apua myös köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa aktiivisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valmiuksien kehittämiseen. Tämän lisäksi ETSK suosittaa, että köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa aktiivisten organisaatioiden eurooppalaisten verkostojen teknisiä ja organisatorisia valmiuksia vahvistetaan.

1.6 ETSK kehottaa jäsenvaltioita soveltamaan laajemmin nk. yleiskattavia avustuksia (tukea) ja uudelleenrahoitusta ja kohtelemaan – mikäli mahdollista – luontoissuoritusta samanvertaisena kuin rahoituspanosta. Lisäksi täytyy harkita, tulisiko Euroopan komission määrätä velvoite, että toimenpideohjelmien puitteissa osoitetaan merkittävä osuus määrärahoista talousarvioltaan suppeisiin hankkeisiin. Näin olisi mahdollista tukea paikallistason organisaatioiden ja oma-apuryhmien toimintaa.

1.7 ETSK aikoo tukea järjestelmällisesti kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toimintaa ja niiden yhteistyötä julkisen vallan tahojen ja julkisten laitosten kanssa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa. ETSK toteaa olevansa valmis perustamaan ETSK:n jäsenistä ja asiaankuuluvista Euroopan tason kansalaisyhteiskunnan foorumeista koostuvan suppean väliaikaisen ryhmän, joka olisi nykyistenkin rahoitusnäkyvien vallitessa omiaan edistämään Euroopan sosiaalirahaston ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston toiminnan parempaa koordinoitua ja joka antaisi lisäksi aineksia keskusteluun tulevan yhdenmisen eurooppalaisen, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan keskittyvän rahaston perusteista. ETSK katsoo, että yhteistoiminta alueiden komitean kanssa on välttämätöntä tässä yhteydessä.

## 2. Johdanto

2.1 Kestävän kehityksen YK-toimintaohjelman 2030<sup>(3)</sup> tavoitteena nro 1 on poistaa köyhyys sen kaikissa muodoissa kaikkialta. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta on lisäksi yksi Eurooppa 2020 -strategian prioriteeteista. Samanaikaisesti EU:n toimepiteet ja erät jäsenvaltiot pitävät aivan kuin ennenkin itsepintaisesti kiinni säästöpolitiikastaan, vaikka nopeaa ja havaittavaa parannusta ei tapahdu niiden EU-kansalaisten tilanteessa, jotka kokevat köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä. Tämä vaikuttaa olevan yksi pääasiallisista syistä siihen, että Euroopan yhdentymisen tuki jäsenvaltioissa hupenee. Euroopan unionin välineitä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan edistämiseksi – eli vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastoa sekä Euroopan sosiaalirahaston (ESR) varoista vähintään 20 prosentin osoittamista sosiaalisen osallisuuden tukemiseen – tulee käyttää tuloksettaammin kaikissa jäsenvaltioissa. Ne eivät kuitenkaan saa korvata kokonaisvaltaista ja integroitua, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan tähtäävää politiikkaa.

2.2 Kuten tunnettua Euroopan unioni on asettanut Eurooppa 2020 -strategian puitteissa tavoitteekseen vähentää köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä kärsivien tai niiden uhkaamien ihmisten lukumäärää ainakin 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Vuotta 2014 koskevat tiedot<sup>(4)</sup> kuitenkin osoittavat, että edelleen jopa 24,4 prosenttia EU:n väestöstä – lähes 122 miljoonaa ihmistä – eli köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen uhkaamina (kun vuonna 2011 vastaava osuus oli 24,2 prosenttia ja vuonna 2010 se oli 23,4 prosenttia). Yksittäisten, erikseen vertailtujen indikaattorien analyysi osoittaa kullekin niistä kasvukehitystä vuoteen 2008 nähden: köyhyyshäiriö sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeen (lisäystä 16,6 prosentista 17,2 prosenttiin), vakava aineellinen puute (8,5 prosentista 8,9 prosenttiin), työmarkkinoille rajoitetusti osallistuvissa perheissä elävät 0–59-vuotiaat (9,1 prosentista 11,1 prosenttiin). Samaan aikaan, kuten Euroopan unionin neuvosto toteaa, ”kasvat erot jäsenvaltioiden välillä ja sisällä osoittavat, että toimia tarvitaan koko unionissa.”<sup>(5)</sup>

2.3 Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta on yksi perustavista kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden – esim. yhdistykset, sosiaaliset säätiöt ja osuuskunnat sekä ammatilliset liitot ja työntantajärjestöt – jäsenvaltioiden julkisen vallan tahojen ja julkisten laitosten kanssa harjoittaman yhteistoiminnan aloista. Jotta kyetään poistamaan köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen (tai vähentämään niitä oleellisesti), on voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden annettava moninaista aineellista ja aineetonta apua (mm. sosiaalipalveluja), ja on luotava – myös työmarkkinavuoropuhelun keinoin – suotuisat olosuhteet työmarkkinoille integroitumiseen, minkä lisäksi jäsenvaltioiden ja EU:n on osoitettava tarkoitukseen riittävästi varoja. Tässä yhteydessä ETSK katsoo, että tämä Eurooppa 2020 -strategian tavoite pystytään toteuttamaan ainoastaan sellaisessa Euroopan unionissa, joka ymmärretään eurooppalaisesta kansalaisyhteiskunnasta, jäsenvaltioista ja EU:n toimepiteistä koostuvaksi yhteisöksi.

2.4 Erityisesti työtätekevien köyhien voimistuvan ilmiön ja väestökehityksen näkökulmasta voidaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskeviin Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin päästä ainoastaan toteuttamalla toimepiteitä, joiden avulla pyritään juurimaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen syitä eikä pelkästään poistamaan niiden oireita. Laajasti ottaen tämä käsittää myös talous-, perhe-, vero- ja rahapolitiikan.

<sup>(3)</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>(4)</sup> Eurostatin 16.10.2015 julkaisema lehdistötiedote nro 181/2015.

<sup>(5)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/fi/pdf>

2.5 Niinpä – vaikka kysymys vähävaraisimpien auttamisesta on ollut lukuisia kertoja keskustelun kohteena ETSK:ssa <sup>(6)</sup> – komitea, konsultoituaan asianosaisia ja Euroopan komissiota, on laatinut käsillä olevan lausunnon, joka sisältää konkreettisia havaintoja ja suosituksia, jotka liittyvät tähän mennessä saatuihin kokemuksiin vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston toiminnasta köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan alalla.

### 3. Vähävaraisimmille suunnattu eurooppalaisen avun rahasto ja Euroopan sosiaalirahasto köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa tukevana välineinä

3.1 Vähävaraisimmille suunnattu eurooppalaisen avun rahasto on – tähänastisista elintarvikepuohjelmista poiketen – perustettu koheesiopolitiikan puitteissa. Rahastolle on annettu tehtävä, ”joka koskee köyhyyden pahimpien muotojen lieventämistä, tarjoamalla – elintarvikkeina ja/tai perushyödykkeinä annettavaa apua sekä toteuttamalla sosiaalista osallisuutta edistäviä toimia, joiden tavoitteena on vähävaraisimpien integroituminen yhteiskuntaan.” <sup>(7)</sup>

3.2 Euroopan sosiaalirahastolla on seuraavat tavoitteet: saavuttaa korkea työllisyystaso ja luoda laadukkaita työpaikkoja; edistää kaikkien saatavilla olevan koulutuksen korkeaa tasoa; torjua köyhyyttä, vahvistaa sosiaalista osallisuutta ja tukea sukupuolten tasa-arvoa, syrjimättömyyttä sekä yhtäläisiä mahdollisuuksia.

3.3 Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston rahoitustoimien on määrä täydentää Euroopan sosiaalirahaston rahoitustoimia. Ensiksi mainituissa tulee keskittyä helpottamaan pahinta aineellista puutetta ja tukemaan pitkään syrjäytyneinä olleiden ihmisten perustavaa yhteiskunnallista aktivoitumista, kun taas Euroopan sosiaalirahaston rahoitustoimien avulla pitää mm. pyrkiä tasoittamaan kyseisten ihmisten tietä enenevään ammatilliseen ja yhteiskunnalliseen integroitumiseen. Niinpä vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston tarkoitus on auttaa ottamaan ensimmäiset askeleet köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen voittamiseksi sekä luoda mahdollisuuksia työpaikan löytämiseen tai osallistumiseen muunlaisiin työmarkkinapoliittisiin hankkeisiin. Tähän toimintaan ei kuitenkaan ole osoitettu riittävästi varoja todellisiin tarpeisiin nähden.

3.4 Kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet varmistamaan, että Euroopan sosiaalirahastosta ja muista rakenne- ja investointirahastoista myönnettävä tuki on yhdenmukaista asiaankuuluvien unionin toimintapolitiikkojen ja ensisijaisten tavoitteiden kanssa, mukaan luettuna kumppanuusperiaatteen toteuttaminen kumppanuutta koskevien eurooppalaisten käytännösääntöjen (European Code of Conduct on Partnership, ECCP) hengessä <sup>(8)</sup>.

### 4. Tähänastiset käytänteet vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston toiminnassa köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen alalla ohjelmakaudella 2014–2020

4.1 Niin kansalaisyhteiskunnan organisaatioilta peräisin olevat viestit kuin yleisesti saatavilla oleva informaatio ja tilastotietoaineisto osoittavat, että vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston toiminnassa on erittäin vakavia vaikeuksia kyseisellä alalla. Näihin tietyissä jäsenvaltioissa vaihtelevassa määrin esiintyviin ongelmiin kuuluvat seuraavat:

4.1.1 Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston tukimekanismien käyttöönotossa on ollut viipeitä, eikä yleisöä ja kohderyhmiä ole informoitu riittävästi sen tavoitteista eikä mahdollisuuksista hyödyntää ohjelmaan kuuluvia toimintoja.

4.1.2 Kun ajatellaan tavoitetta vähentää köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä, ei 20 prosentin osuuden varaaminen Euroopan sosiaalirahaston osoittamista varoista tuota tulosta: suositaan työmarkkinoille integroitumiseen tähtäviä hankkeita sivuuttaen kysymys sosiaaliavun saatavuudesta ja käytettävyydestä syrjäytyneiden ryhmien kannalta <sup>(9)</sup>. Vaikka vuoteen 2016 asti 25,6 prosenttia Euroopan sosiaalirahaston budjetista osoitettiin edellä mainittuun tarkoitukseen <sup>(10)</sup>, ei Euroopan sosiaalirahaston toimintamallissa ole tapahtunut kouraantuntuvia muutoksia.

4.1.3 Jäsenvaltiot eivät ole käyttäneet kylliksi mahdollisuutta tarjota vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston edunsaajille ”matalan kynnyksen” periaatteella Euroopan sosiaalirahaston tukemia työmarkkinaintegraation ja sosiaalisen osallistamisen palveluita.

4.1.4 Euroopan sosiaalirahaston suhteen ei ole toteutettu kumppanuusperiaatetta riittävän paljon kumppanuutta koskevien eurooppalaisten käytännösääntöjen (ECCP) hengessä, ja vastaavanlainen väline puuttuu vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston osalta. Suurta yleisöä ei konsultoida tarpeeksi, ja ratkaisevat päätökset uskotaan julkisten laitosten tehtäväksi kansalaisia kuulematta. Kumppanuusperiaatteen riittämätön toteutuminen huonontaa sen lisäksi varainkäytön läpinäkyvyyttä ja kasvattaa niin muodoin korruption ja väärinkäytösten vaaraa <sup>(11)</sup>.

<sup>(6)</sup> Aikaisemmat lausunnot: EUVL C 133, 14.4.2016, s. 9; EUVL C 170, 5.6.2014, s. 23

<sup>(7)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 223/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta. Asetuksen mukaan käsitteen ”vähävaraisimmat” määrittely kuuluu jäsenvaltioille.

<sup>(8)</sup> Mainitut käytännösäännöt eivät poikkeavan oikeusperustansa vuoksi ole sovellettavissa vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastoon.

<sup>(9)</sup> <http://www.eapn.eu/barometer-report-eapns-monitoring-the-implementation-of-the-20-of-the-european-social-funds-for-the-fight-against-poverty/>

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/pdf/esif/invest-progr-investing-job-growth-report\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/contracts_grants/pdf/esif/invest-progr-investing-job-growth-report_fi.pdf)

<sup>(11)</sup> Ks. ETSK:n lausunto (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 1).

4.1.5 Jäsenvaltiot asettavat sekä vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston että Euroopan sosiaalirahaston osalta liian ankaria muodollisia ja hallinnollisia vaatimuksia, joita EU:n säädösten asianmukainen soveltaminen ei edellytä. Kyseiset vaatimukset, jotka useissa tapauksissa perustuvat julkisen sosiaalihalinnon toimintamekanismeihin, eivät ota huomioon sen paremmin nimenomaisia kohderyhmiä (esim. asunnottomat, joiden muodollinen identifiointi ja kirjaaminen on monesti mahdotonta) kuin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toimintatapoja; eräissä jäsenvaltioissa näille organisaatioille määrätään hallinnollisia ja taloudellisia seuraamuksia, jotka ovat suhteettoman suuria rikkomuksen vakavuuteen nähden.

4.1.6 Rakennerahastojen ja maakohtaisten strategioiden välinen koordinointi on puutteellista; rahaston puiteissa käynnistettyjen ohjelmien rahoitusta ei jatketa kansallisista talousarvioista, eikä saatavilla ole pitkäkestoista rahoitusta unionin rakenne- ja investointirahastoista, mikä saattaa vakavasti vaarantaa rahastotavoitteiden tosiasiallisen toteuttamisen jäsenvaltioissa<sup>(12)</sup>. Ongelmana on myös indikaattorien määrittelemisen epäasianmukaisesti tai epäselvästi, mikä ei edistä toiminnan pitkäkestoisten tavoitteiden saavuttamista.

4.1.7 Puuttuu mekanismeja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valmiuksien kehittämisen vauhdittamista ja tukemista varten, mihin liittyy kumppanuuksien epävakaus (samaten akkreditointi vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston tapauksessa). Puuttuu toimintojen ennakkorahoitusta, eikä organisaatioiden valmiuksien kehittämiseen ole käytettävissä riittävästi teknisen avun resursseja.

4.2 Köyhyden torjunnan parissa toimivien organisaatioiden maakohtaisten verkostojen parissa tehty kysely<sup>(13)</sup> osoittaa, että niiden osallisuus toimenpideohjelmien valmisteluun on, tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, hyvin vähäistä. Avustusjärjestöjen mielipiteille ei anneta tarvittavaa huomiota seurantakomiteoissa.

4.3 Kun kuitenkin muistetaan, että vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto on – toisin kuin Euroopan sosiaalirahasto – uusi väline, on syytä mainita myös myönteisiä näkökohtia sen tähänastisesta soveltamisesta. Niinpä vuonna 2014 jo kahdeksan jäsenvaltiota otti vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston käyttöön (ja seuraavat 15 vuonna 2015). Arvioiden mukaan pelkästään vuonna 2014 rahastolla oli 10,9 miljoonaa edunsaajaa<sup>(14)</sup>. Tämän lisäksi vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston käyttöönotto ja velvoite osoittaa 20 prosenttia Euroopan sosiaalirahaston varoista köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan ovat johtaneet parempaan yhteistyöhön Euroopan komission ja jäsenvaltioiden välillä ja parempaan koordinointiin köyhyden ja syrjäytymisen torjunnan alan eri osapuolten toimintojen välillä. Useimmissa jäsenvaltioissa vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston puiteissa toteutetut aineellisen avun ja täydentävän tuen toimenpiteet ovatkin luomassa edellytyksiä parempaan sosiaaliseen integroitumiseen elintarvikeapuohjelmien tähänastisille edunsaajille.

4.4 ETSK ilmaiseekin tässä yhteydessä tyytyväisyytensä Euroopan komission käynnistämään FEAD Network -foorumiin, joka mahdollistaa vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastoon liittyvän kokemustenvaihdon ja verkottumisen sekä hyvien käytänteiden yleistämisen. ETSK katsoo kuitenkin, että se itse sekä tärkeimmät vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston tiimoilta jäsenvaltioissa työskentelevät verkottumisorganisaatiot tulee osallistaa Euroopan komission kanssa käytävään järjestelmälliseen vuoropuheluun.

## 5. Suosituksia vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston toimintaan liittyen

5.1 ETSK suositaa, että seuraavan rahoituskehityksen yhteydessä perustetaan köyhyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan keskittyvä yhdennetty EU:n rahasto, joka nojautuu tähänastisiin kokemuksiin vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston toiminnasta. Välineen yhteydessä tulisi ottaa huomioon yksittäisissä jäsenvaltioissa olevat moninaiset ongelmat ja kohderyhmät, mm. muuttoliikkeen eri muotoihin liittyvät seikat. Tämän tyyppisen rahaston toiminnassa tulisi hyödyntää entistä laajemmin kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kokemusta ja potentiaalia. Kyseisille organisaatioille tulisi varata merkittävä rooli suunnittelussa, toteuttamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. Tämän rahaston pitäisi myös edistää kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden verkostojen valmiuksien kehittämistä kiinnittäen erityistä huomiota avustusorganisaatioihin. Rahastojen yhdentäminen ei saa heikentää määrärahoja eikä unionin vahvaa sosiaalista sitoutumista niihin tavoitteisiin, joiden saavuttamiseen rahastoilla pyritään.

<sup>(12)</sup> Harnessing cohesion policy to tackle social exclusion, in-depth analysis, EPRS 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS\\_IDA%282016%29583785\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS_IDA%282016%29583785_EN.pdf).

<sup>(13)</sup> <http://www.eapn.eu/barometer-report-eapns-monitoring-the-implementation-of-the-20-of-the-european-social-funds-for-the-fight-against-poverty/>

<sup>(14)</sup> COM(2016) 435 final.

5.2 ETSK katsoo, että Euroopan komission tulee seurata tehokkaammin Euroopan sosiaalirahaston hyödyntämistä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston hyödyntämistä integraatiotoimintaan jäsenvaltioissa. Seurannassa tulisi arvioida erityisesti edistymistä sosiaalisen osallisuuden alalla eikä pelkästään asetettujen määrällisten indikaattorien kehittymistä, ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden sekä köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä kokeneiden ihmisten tulisi osallistua seurantaan merkittäväällä panoksella. Näihin kysymyksiin tulisi kiinnittää oleellisesti huomiota väliarvioinnissa.

5.3 ETSK esittää Euroopan komission harkittavaksi, että täsmennetään tuntuvasti vähimmäisvaatimuksia, jotka jäsenvaltioiden elinten tulee täyttää toteutettaessa kumppanuutta kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa, ja että määrätään seuraamuksia, mikäli ne jäävät täyttymättä riittävässä määrin <sup>(15)</sup>.

5.4 ETSK esittää Euroopan komission harkittavaksi, pitäisikö jäsenvaltiot velvoittaa ottamaan käyttöön – vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston puitteissa teknistä apua hyödyntäen – tehokkaita järjestelmiä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa aktiivisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden sisällöllisten ja organisatoristen valmiuksien kehittämisen tukemista varten <sup>(16)</sup>.

5.5 ETSK katsoo, että olennainen kysymys on rahastoja hallinnoivien keskushallinnon elinten ammatillinen yhteistyö kumppaniorganisaatioiden – mm. kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden sekä alueiden, piirikuntien ja kuntien – kanssa helposti hahmotuvien periaatteiden ja selkeiden sopimusten pohjalta. Nämä organisaatiot antavat merkittävän sisällöllisen ja organisatorisen panoksen ja tuovat todellista lisäarvoa vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston ja Euroopan sosiaalirahaston toimintaan. Hallinnointielinten pitää toimia yksituumaisemmin kumppaniorganisaatioiden kanssa toimenpideohjelmien viimeistelemiseksi sekä edistää ja tukea keskinäistä yhteistyötä, konsultointia ja kokemustenvaihtoa <sup>(17)</sup>.

5.6 Koska kumppanuuksopimukset ja toimenpideohjelmat ovat tulosta Euroopan komission ja kansallisten elinten neuvotteluista, komissio voisi vastedes olla vaativampi näistä sopimuksista ja ohjelmista päätettäessä ja edellyttää niiden korjaamista, elleivät ne ole täysin kumppanuuksoperiaatteen mukaisia <sup>(18)</sup>.

5.7 ETSK kehottaa jäsenvaltioita soveltamaan laajemmin nk. yleiskattavia avustuksia (tukea) ja uudelleenrahoitusta ja kohtelemaan – mikäli mahdollista – luontoissuoritusta samanvertaisena kuin rahoituspanosta. Lisäksi täytyy harkita, tulisiko Euroopan komission määrätä velvoite, että toimenpideohjelmien puitteissa osoitetaan merkittävä osuus määrärahoista talousarvioltaan suppeisiin hankkeisiin <sup>(19)</sup>. Tämä mahdollistaisi pienimuotoisten, ruohojuuritason hankkeiden, organisaatioiden ja oma-apuryhmien tukemisen sekä helpottaisi kumppanuuksien solmimista paikallistasolla.

5.8 ETSK katsoo, että myös avustustoimien välittömät edunsaajat voivat ja näiden pitää antaa panoksensa kyseisten toimien tuloksekkuuden lisäämiseksi. Avustusorganisaatioiden tulee tässä tarkoituksessa kehittää asianmukaisia arviointivälineitä sekä mahdollisuuksien mukaan rekrytoida vapaaehtoisia välittömien edunsaajien keskuudesta.

5.9 Tämän lisäksi ETSK suosittaa, että köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa aktiivisten organisaatioiden eurooppalaisten verkostojen teknisiä ja organisatorisia valmiuksia vahvistetaan.

Bryssel 22. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(15)</sup> Ks. ETSK:n lausunto (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 1).

<sup>(16)</sup> Ks. ETSK:n lausunto (EUVL C 487, 28.12.2016, s. 1).

<sup>(17)</sup> Vrt. neuvoston 16. kesäkuuta 2016 hyväksymät päätelmät ”Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta: Integroitu lähestymistapa”, kohta 15.

<sup>(18)</sup> Harnessing cohesion policy to tackle social exclusion, EPRS, in-depth analysis, toukokuu 2016: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS\\_IDA\(2016\)583785\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS_IDA(2016)583785_EN.pdf)

<sup>(19)</sup> Esimerkiksi 50 000 euron rajaan asti.



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maatalouden rooli monenvälisissä, kahdenvälisissä ja alueellisissa kauppaneuvotteluissa Nairobissa pidetyn WTO:n ministerikokouksen valossa”**

**(oma-aloitteinen lausunto)**

(2017/C 173/04)

Esittelijä: **Jonathan PEEL**

Komitean täysistunnon päätös	21.1.2016
Oikeusperusta:	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen erityisjaostossa	6.2.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	23.2.2017
Täysistunnon numero	523
Äänestystulos	212/0/0
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Mark Twainia<sup>(1)</sup> mukaillen: huhut WTO:n kuolemasta Dohan kierroksen epäonnistumisen seurauksena ovat vahvasti liioiteltuja. WTO on edelleen elinkelpoinen ja toimiva kauppaneuvottelujen foorumi, erityisesti maatalousalalla.

1.1.1 Nairobissa vuoden 2015 joulukuussa pidetty WTO:n kymmenes ministerikokous oli uusi osoitus tästä. Siellä päätettiin muun muassa maatalousalan vientitukien tosiasiallisesta poistamisesta. WTO:n pääjohtaja kuvasi tätä WTO:n huomattavimmaksi saavutukseksi maatalousalalla 20 vuoteen. Tämä on jatkoa kaupan helpottamiseen tähtäävälle sopimukselle ja muille sopimuksille, jotka tehtiin Balissa vuonna 2013 pidetyssä WTO:n edellisessä ministerikokouksessa.

1.1.2 Maataloustuotteiden kauppaan<sup>(2)</sup> liittyy keskeisiä politiikanaloja, joita koskevia sopimuksia on paras tehdä monenvälisesti, erityisesti sovitusta kotimaisista tuista, vientituista ja tietyistä markkinoille pääsyyn liittyvistä näkökohdista maailmanlaajuisesti. Viimeksi mainittuja ovat muun muassa erityinen suojamekanismi sekä WTO:n jäseninä olevien kehitysmaiden erityis- ja erilliskohtelu.

1.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) katsoo, että maataloustuotteiden kauppaan tarvitaan uusi toimintamalli, uutta sisältöä ja uutta pontta, koska kyseessä on useasti neuvottelujen kaikkein kiistanalaisin lohko. Nairobien ministerikokouksen julkilausumassa<sup>(3)</sup> jätettiin ensimmäistä kertaa uudistamatta vakuutus varauksettomasta sitoutumisesta Dohan kierroksen viemiseen päätökseen, mutta siinä vahvistetaan kaikkien jäsenten olevan lujasti sitoutuneita jatkamaan neuvotteluja jäljellä olevista Dohan kysymyksistä, muun muassa maataloudesta.

1.2.1 Monenvälistä lähestymistapaa maatalouteen nähden on pohdittava uudelleen ja sitä on lujitettava, mutta sitä ei pidä hylätä. ”Doha” on kehittyneiden ja kehitysmaiden kauppaa koskevan vuoropuhelun käsite, joka tulee säilyttää ja jota pitää kehittää kunnioittaen samalla periaatetta, jonka mukaan ruokasuvereniteetti on kaikkien oikeus.

<sup>(1)</sup> Yhdysvaltalainen klassikkokirjailija.

<sup>(2)</sup> WTO:n ilmaus, jota käytetään tässä johdonmukaisesti.

<sup>(3)</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/mindecision\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm)



1.2.2 EU:lla on hyvät mahdollisuudet näyttellä johtavaa, aloitteellista roolia uudenlaisen, tasapainoisen toimintamallin edistäjänä. ETSK kehottaa unionia tarttumaan tähän tehtävään ennen kaikkea siksi, että monet nopean kehitysvaiheen taloudet eivät juurikaan näe vaivaa auttaakseen kehityksessä selkeästi muista jälkeen jääneitä. Viimeksi mainittujen maiden valmiuksien parantaminen on edelleen ratkaisevan tärkeä asia, samoin kuin se, että muiden tahdista jääneille kehitysmaille tarjotaan paremmat resurssit estää elintarviketurvallisuutensa heikentäminen tai nousevan maataloussektorinsa kehityksen vaikeuttaminen.

1.3 Lisäksi on pohdittava sitä, mikä on maataloustuotteiden kaupan alalla parhaiten saavutettavissa kahdenvälisin ja aluekohtaisin neuvotteluin, samalla kun varmistetaan, etteivät ne ole ristiriidassa monenvälisyyden periaatteiden kanssa.

1.4 ETSK katsoo, että YK:n hyväksymät kestävän kehityksen tavoitteet sekä Pariisin sopimus (COP21<sup>(4)</sup>) muuttavat maailmankaupan agenda perinpohjaisesti ja varsinkin maataloustuotteiden kaupan osalta. Nämä sopimukset ovat laadultaan perustavia, ja tarve panna ne täytäntöön on vastedes otettava ensisijaisesti huomioon kaikissa kauppaneuvotte- luissa.

1.4.1 Kaupalla ja investoinneilla täytyy olla keskeinen rooli, mikäli kestävän kehityksen tavoitteet halutaan saavuttaa. YK:n kauppaja- ja kehityskonferenssi UNCTAD arvioi, että vuositasolla tarvitaan 2,5 biljoonaa Yhdysvaltain dollaria lisää näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Kestävän kehityksen tavoitteet ovat yleismaailmallisia ja sovellettavissa kaikkialla – kaikkien maiden täytyy osaltaan kantaa vastuuta niiden saavuttamisesta. Niiden tulee johtaa uuteen globaaliin toimintamalliin: laaja- alaisempaan, aktiivisemmin osallistuvaan ja keskustelevampaan. Jo nyt yli 90 maata on pyytänyt muiden apua tavoitteiden saavuttamiseksi.

1.4.2 Kestävän kehityksen tavoitteiden edistämällä ja toteuttamisella ja EU:n arvojen tekemisellä maailmanlaajuisesti tunnetuksi tulee olemaan enenevästi yhteisvaikutusta eritoten ympäristöä koskevan ja sosiaalisen edistyksen sarjalla. Komitea suosittelee painokkaasti, että asiaankuuluvasta avoimuudesta ja kansalaisyhteiskunnan osallistamisesta – mihin EU viimein pääsi Yhdysvaltojen kanssa käymissään neuvotteluissa – täytyy tehdä vakiokäytänne.

1.4.3 Nairobien julkilausumassa korostetaan, että WTO:lla on tärkeä rooli kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa, joka olisi paljon vaikeampaa ilman tehokasta monenvälistä kaupan järjestelmää.

1.5 Komitea on hyvillään Euroopan komission vuoden 2016 marraskuussa julkaistusta tiedonannosta ”Seuraavat toimet Euroopan kestävän tulevaisuuden varmistamiseksi”<sup>(5)</sup>, jossa pyritään sovittamaan kestävän kehityksen tavoitteet täysimääräisesti unionin toimintapolitiikan puitteisiin ja komission tämänhetkisiin painopisteisiin.

1.5.1 Tämä on erityisen tärkeää maataloustuotteiden kauppaa koskevien neuvottelujen tulevaisuutta ajatellen. Maataloudella on keskeinen rooli useimpien ellei peräti kaikkien kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamisessa. Tämä koskee erityisesti tavoitteita 2 (nälän poistaminen), 12 (kestävän kulutuksen ja tuotannon varmistaminen) ja 15 (maaperän köyhtymisen pysäyttäminen). Kauppa lieventää myös kysynnän ja tarjonnan epätasapainoa sekä voi parantaa merkittävästi elintarviketurvallisuutta ja ravitsemusta elintarvikkeiden saatavuutta lisäämällä, edistää resurssien käytön tehokkuutta ja lisätä investointeja, markkinamahdollisuuksia ja talouskasvua eli tuottaa työpaikkoja, tuloja ja hyvinvointia maaseutu-alueille.

1.6 EU:lla on erinomaiset lähtökohdat ajaa tätä asiaa: sillä on suuri vaikutusvalta maailman suurimpana maataloustuotteiden viejänä ja tuojana, sitä ei enää pidetä ensisijaisesti puolustautuvana toimijana maatalouden alalla, se on todistanut olevansa pitkäjänteisesti kiinnostunut kaupasta ja kehityksestä ja, ennen kaikkea, se osoitti Nairobissa kykenevänsä uudenlaiseen ja tasapainoiseen ajatteluun. EU nauttii uskottavuutta, jonka turvin se pystyy menestyksekkäästi toimimaan sillanrakentajana kehittyneiden maiden ja kehitysmaiden välillä.

1.7 Kuitenkin ennen kuin tämä on mahdollista myös tosiasiallisesti ETSK kehottaa komissiota laatimaan aivan aluksi täysimittaisen arvion kestävän kehityksen tavoitteiden ja Pariisin sopimuksen toteuttamisen todennäköisistä vaikutuksista EU:n maatalouteen ja EU:n kauppapolitiikkaan.

<sup>(4)</sup> Ilmastonmuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen sopimuspuolten konferenssi Pariisissa (UNFCCC COP 21).

<sup>(5)</sup> SWD(2016) 390 final

1.7.1 EU:n tulee samassa yhteydessä ulottaa arvionsa kattamaan EU:n äskettäin solmimien kauppasopimusten ja kaupan globaalien suuntausten vaikutukset kaikkialla EU:ssa. Vaikka maatalous ja kauppa ovat kuuluneet EU:n toimivaltuuksiin yli 40 vuoden ajan, on näiden keskeisten intressien välillä ollut toisinaan puutteita viestinnässä tai yhteisessä pohdinnassa.

## 2. Taustaa

2.1 Uruguay'n kierroksella vuonna 1994 tehdyn maataloussopimuksen yhteydessä (20 artikla) silloin hiljattain perustetun, GATT-sopimuksen eli tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen korvanneen WTO:n jäsenet päättivät aloittaa lisäneuvottelut maataloustuotteiden kaupan uudistusmenettelyn jatkamisesta vuoden 1999 loppuun mennessä. Vuonna 2001 tämä "uudistusohjelma" puolestaan siirtyi osaksi laajempaa "Dohan kierrosta" eli Dohan kehitysohjelmaa. Alun perin neuvottelut oli tarkoitus saattaa päätökseen 1. tammikuuta 2005 mennessä mutta nyt 15 vuotta myöhemmin ne ovat yhä käynnissä.

2.2 Yli sadan WTO:n jäsenen esittämiin neuvottelukannanottoihin perustuvassa Dohan julkilausumassa <sup>(6)</sup> vahvistettiin uudelleen pitkän aikavälin tavoitteeksi "saavuttaa hyvän kauppatavan mukainen ja markkinasuuntautunut kauppajärjestelmä perinpohjaisella uudistusohjelmalla". Ohjelmaan oli sisällyttävä tiukennettuja vaatimuksia sekä maataloudelle tarkoitettua valtion tukea ja suojelua koskevia erityissitoumuksia maailman maatalousmarkkinoiden rajoitteiden ja vääristymien oikaisemiseksi ja estämiseksi.

2.2.1 Dohan kehitysohjelma kattoi maataloustuotteiden kaupan "kolme pilaria", jotka oli määritetty Uruguay'n kierroksella tehdyn maataloussopimuksen yhteydessä:

- **markkinoille pääsyn** esteiden raivaaminen,
- kaikenlaisten **vientitukien** alentaminen ja niiden poistaminen asteittain,
- kauppaa vääristävien **kotimaisten maataloustukien** huomattava alentaminen.

2.2.2 Dohan julkilausumassa kehitysmaiden erityis- ja erilliskohtelu sisällytetään neuvotteluihin olennaisena osatekijänä, koska kehitysmaiden olisi pystyttävä vastaamaan tarpeisiinsa, erityisesti elintarviketurvallisuuden ja maaseudun kehittämisen aloilla. Jäsenten kannanottojen pohjalta mukaan päätettiin ottaa myös muita kuin kaupan alaan kuuluvia näkökohtia, kuten ympäristönsuojelu.

2.3 Monien toteutumatta jääneiden määräaikojen jälkeen Dohan kierrosta ei ole vielä saatu päätökseen, vaikka merkittävää edistystä saatiinkin aikaan sekä Balissa että Nairobissa.

2.3.1 Dohan julkilausuman ytimessä oli "yksi ainoa sitoumus", jonka mukaan mistään ei ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu. Vaikka WTO:n jäsenet olivat moneen kertaan päässeet miltei sopimukseen, viimeksi vuonna 2008, jäljellä oli vielä avoimia kysymyksiä. Lukkiutuma purettiin kuitenkin tosiasiallisesti Balissa vuonna 2013, kun saavutettiin sopimus kaupan helpottamisesta ja joukko muita sopimuksia, joita Nairobissa aikaansaadut maataloutta koskevat erityissopimukset ovat edistäneet.

2.4 Vaikka Nairobissa pidetyn ministerikokouksen julkilausuman 12 kohdassa todetaan edistyksen olleen maatalousalalla kuitenkin huomattavasti vähäisempää, WTO:n pääjohtaja kuvasi päätöstä maatalouden vientitukien lakkauttamisesta WTO:n merkittävimmäksi saavutukseksi maatalousalalla <sup>(7)</sup> 20 vuoteen. Ministerien julkilausumassa suositetaan lisäksi, että jäsenet jatkavat työskentelyä tavoitteena jäseninä olevien kehitysmaiden erityinen suojamekanismi (SSM) sekä pysyvä ratkaisu julkisesta varastoinnista elintarvikkeiden saatavuuden turvaamiseksi seuraavassa ministerikokouksessa (MC11) vuonna 2017. Puuvillasta tehty ministerikokouksen päätös on myös tärkeä seikka.

<sup>(6)</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)

<sup>(7)</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra108\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra108_e.htm)

### 3. Erityishuomioita: monenvälisen menettelyn tuleva eteneminen maatalouden alalla

3.1 Kuten sekä Uruguayn kierroksella tehdyssä maataloussopimuksessa että Dohan kehitysohjelmassa myönnettiin, erityisesti suojamekanismista, erityis- ja erilliskohtelusta tai maataloustukien yleisistä tasoista voidaan tehdä tehokkaita maailmanlaajuisia sopimuksia ainoastaan monenvälisellä tasolla. Jos asioita kuitenkin käsitellään paloitellen, kuten Nairobissa, kannustaa se vaimeammin ratkaisemaan vaikeampia kysymyksiä, koska niille, joilta odotetaan suuria myönnytyksiä, on vähemmän tarjolla.

3.1.1 WTO:n maatalouskomitea on osoittanut enenevästi tahtoa jatkaa työtä "maatalouteen liittyvien tulosten" saavuttamiseksi seuraavassa ministerikokouksessa, joka on tarkoitus järjestää vuoden 2017 loppupuolella Buenos Airesissa, sekä jatkaa Uruguayn kierroksella tehdyn maataloussopimuksen mukaiseen uudistusohjelmaan<sup>(8)</sup> liittyvää työtä varsinkin monenvälisen toimintamallin hyväksi.

3.1.2 On kuitenkin realistista todeta, että Dohan prosessi on käyty loppuun ja että tarvitaan uudenlaista ajattelua ja uutta sisältöä, ei ainoastaan tulevien monenvälisen neuvottelujen kohdalla vaan myös pohdittaessa, mikä olisi parhaiten saavutettavissa kahdenvälisesti tai aluekohtaisesti vääristämättä globaalia yleistilannetta.

3.2 "Nairobin paketti" käsittää kuusi sopimusta maatalouden alalta, tärkeimpänä niistä sitoumus poistaa maataloustuotteiden vientituet, mikä tosiasiallisesti tuo ratkaisun yhteen kolmesta maatalouspilarista, ja kehitysmaille myönnettiin jonkin verran lisäaikaa mainitun kaltaisten tukien vaiheittaiseen lopettamiseen. Samalla toimittiin myös kestävä kehityksen tavoitteen 2 tärkeän alatavoitteen (näiden poistaminen) saavuttamiseksi.

3.2.1 EU kuului keskeisiin vaikuttajiin asiassa varsinkin laatiessaan etukäteen yhteisen kannan maailman muiden suurten maataloustuoteveijien, mm. Brasilian, kanssa. Kyseiseen sopimukseen sisältyi sitovia periaatteita myös muista vientituen muodoista, muun muassa vientiluotoista, elintarvikeavusta ja valtion kaupallisista yrityksistä, sekä puuvillan vientitukien poistamisesta.

3.3 **Markkinoille pääsyä** koskeissa Dohan kehitysohjelman neuvotteluissa on toistaiseksi keskitytty käsittelemään tariffitasoja, tariffikiintiöitä, tariffikiintiöiden hallinnointia sekä erityisiä suojatoimia, muun muassa kehitysmaiden erityis- ja erilliskohtelua. Uruguayn kierroksella tehdyn maataloussopimuksen seurauksena maatalousalalla lähes kaikki tullien ulkopuoliset esteet oli poistettava tai muutettava tullessiin liittyviksi, ellei niihin sovellettu muita WTO:n sääntöjä, eritoten terveyttä ja kasvinsuojelua koskevaa sopimusta (SPS) ja kaupan teknisiä esteitä koskevaa TBT-sopimusta<sup>(9)</sup>. Niitä tapauksia ajatellen, joissa lasketut vastaavat tullitariffit pysyvät edelleen liian korkeina, jotta tuonnille olisi voitu taata todellisia mahdollisuuksia, otettiin käyttöön tariffikiintiöjärjestelmä, jossa kiintiöiden puitteissa sovellettiin alempia tullitariffeja.

3.3.1 Tullitariffeja ja tariffikiintiöitä on kyllä mahdollista käsitellä kahdenvälisissä kauppaneuvotteluissa, mutta erityiset suojatoimet ja erityis- ja erilliskohtelu ovat tosiasiallisesti monenvälisiä kysymyksiä. Valtiot voivat, käytännössäkin, myös alentaa tullitariffejaan tai tukiaan yksipuolisesti, ja monet niistä ovatkin menetelleet niin.

3.4 Maatalouden **kotimaiset tukitoimet** kuuluvat monenvälisen neuvottelujen ydinasioihin, ja niissä on nyt liikkumavaraa ja tiettyjä toiveita edistymisestä seuraavassa ministerikokouksessa.

3.4.1 Useimmissa maissa viljelijöille annetaan kotimaista tukea. Tämä tuki on eräissä tapauksissa erittäin vähäistä (esimerkiksi johtavissa vientimaissa, erityisesti Australiassa ja Uudessa-Seelannissa). Muut kehittyneet maat myöntävät maataloustuottajilleen mittavaa tukea monin eri muodoin, eritoten palkkiona näiden yhteiskunnalle tekemistä palveluksista. Näin toimivat myös nopeassa kehitysvaiheessa olevat taloudet, missä tuen uskotaan lisääntyvän merkittävästi niiden vaurastuessa mutta missä viipeet lukujen toimittamisessa WTO:lle ovat reilussa kasvussa.

<sup>(8)</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/news16\\_e/agng\\_09mar16\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/agng_09mar16_e.htm); ICTSD Bridges report, vol. 20, nro 40–24.11.2016.

<sup>(9)</sup> Tämä on tärkeää varsinkin merkintöjä ja jäljitettävyyttä silmällä pitäen.

3.4.2 Yhdysvallat käynnisti vuoden 2016 syyskuussa WTO:n riitojenratkaisumenettelyn Kiinaa vastaan tämän kotimaisista tukitoimista erityisesti vehnän, maissin ja eri riisilajikkeiden osalta. Kiinan viimeiset WTO:lle toimittamat luvut ovat vuodelta 2010, ja sen myöntämisen tuen uskotaan kohonneen nopeasti tuon jälkeen. Vaikka riitojenratkaisumenettely saattaa olla työläs ja vaikka se ei kehittyisikään täyteen mittaansa, mainittu ratkaisu heittää pitkän varjon kotimaisista tuista WTO:n piirissä käytävien neuvottelujen ylle ministerikokouksen edellä. Tämä vaikuttaa myös olevan ristiriidassa Balissa saavutetun yhteisymmärryksen kanssa: sen mukaan kehitysmailhin liittyviä elintarvikkeiden julkista varastointia koskevia kiistoja pyritään välttämään<sup>(10)</sup>.

3.4.3 Yhdysvaltain hallituksen WTO:lle hiljattain toimittamat tiedot<sup>(11)</sup> osoittavat, että sen myöntämä kotimainen tuki kasvoi 12 miljardista Yhdysvaltain dollarista 14 miljardiin dollariin vuonna 2013. Tämä määrä on lähellä heinäkuussa 2008 tehdystä, torjuttuksi tulleesta sopimuspaketissa ehdotettua yleistä enimmäisrajaa. Määrään sisältyi 6,9 miljardia Yhdysvaltain dollaria "keltaisen laatikon" mukaisia tukia ja 7 miljardia dollaria vähämerkityksisiä tukia. "Vihreän laatikon" tukea myönnettiin 132 miljardin Yhdysvaltain dollarin arvosta. Tuen yli 140 miljardin Yhdysvaltain dollarin kokonaismäärä on lähes kaksinkertainen vuonna 2007 myönnettyyn tukeen verrattuna. Selvityksessä todetaan myös, että Kiina ilmoitti myöntäneensä GATTin Uruguayan kierroksella vuonna 1994 tehdystä maataloutta koskevassa sopimuksessa olevan määritelmän mukaisia kauppaa vääristäviä tukia noin 18 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuonna 2010, Japani 14 miljardia dollaria vuonna 2012, Venäjä 5 miljardia dollaria vuonna 2014 ja Intia 2 miljardia dollaria vuosina 2010–2011. Brasilia ilmoitti myöntäneensä vähemmän kuin 2 miljardia Yhdysvaltain dollaria kauppaa vääristäviä tukia vuosina 2014–2015<sup>(12)</sup>.

3.4.4 EU:n WTO:lle antamien tietojen mukaan<sup>(13)</sup> vuosina 2012–2013 tuki oli noin 80 miljardia euroa vuodessa. Tuen määrä on pysynyt lukuarvoltaan tasaisena Dohan kierroksen käynnistymisestä alkaen. Tästä kuitenkin yli 70 miljardia luokiteltiin "vihreän laatikon" tueksi. EU:n yleinen "kauppaa vääristävä" tuki, johon sisältyy "keltaisen laatikon" ja "sinisen laatikon" mukainen tuki sekä vähämerkityksinen tuki, oli vain 10 miljardia euroa. EU:n "vihreän laatikon" tuki (ei ollenkaan tai erittäin vähän kauppaa vääristävä) käsittää luonnonsuojelua ja aluekehitystä koskevat ohjelmat.

3.4.5 Mittava siirtymä kauppaa vääristävästä EU:n tuesta – arvoltaan yli 60 miljardia euroa vuonna 2001 – "vihreään laatikkoon" on seurausta vuonna 2003 tehdystä yhteiseen maatalouspolitiikkaan kuuluvasta Luxemburgin sopimuksesta, jonka mukaan EU:n tilatuet muutettiin yksittäisiä viljelykasveja koskevista suorista tuista tuotannosta irrotetuksi (erotetuksi) tulotueksi. Tämä merkittävä yksipuolinen toimenpide keskeisen maataloutta koskevan Dohan kehitysohjelman tavoitteen täyttämiseksi kasvattaa EU:n uskottavuutta maatalousneuvottelujen välittäjätahona tulevaisuudessa.

3.4.6 Yhdysvaltojen ja muiden valtioiden voi kuitenkin odottaa tekevän vakavasti otettavia myönnytyksiä kotimaisen tuen alalla vain vastikkeena merkittävistä myönnytyksistä muualla, muut kuin maatalouteen liittyvät monenväliset kysymykset mukaan luettuina – mutta näkymät tämän suhteen eivät ole rohkaisevia. Eräät maat saattavat katsoa, ettei ole tarpeen edetä pidemmälle, kun käsillä on laajoja alueellisia sopimuksia.

3.4.7 On lisäksi muita, kehitysmaiden kesken hyvin kiistanalaisia kysymyksiä, varsinkin julkinen varastointi elintarvikkeiden saatavuuden turvaamiseksi. Tämä seikka hiertää naapurimaiden suhteita. Nairobissa päästiin sopimukseen siitä, että jäsenet jatkavat pyrkimyksiään pysyvän ratkaisun löytämiseksi tähän kysymykseen, jonka käsittelyä ei vielä ollut saatu päätökseen Balissa, missä asian oli nostanut esille Intia. Balissa tehdyn päätöksen mukaan kehitysmaat voivat jatkaa elintarvikkeiden varastointiohjelmaa, jotka muuten saattaisivat rikkoa WTO:ssa kotimaiselle tuelle määrättyjä rajoja.

3.5 Kuten komission hiljattain julkaisemassa tiedonannossa "Kaikkien kauppa" kuitenkin todetaan, monenvälinen järjestelmä muodostaa maailmankaupan ytimen ja sen on pysyttävä "EU:n kauppapolitiikan kulmakivenä"<sup>(14)</sup>. WTO kehittää maailmankaupan sääntöjä ja valvoo niiden noudattamista ja varmistaa globaalin yhdenmukaisuuden. WTO:lla on tukenaan riitojenratkaisumekanisminsa<sup>(15)</sup>, joka on laajalti arvostettu ja johon turvaututaan yhä useammin. Kestävän kehityksen tavoitteet ja COP21 muodostavat kumpainkin selkeät tavoitekokonaisuudet. WTO:lla on sen sijaan selkeä mekanismi, jolla torjutaan sellaista laajamittaista protektionismia ja kaupan häiriintymistä, jota esiintyi ennen toista maailmansotaa ja tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT) solmimista sodan jälkeen.

<sup>(10)</sup> WTO:n on käytettävä YK:n luokituksia ja luettava kehitysmailiksi kaikki sellaiset maat, joita ei ole luokiteltu kehittyneiksi mailiksi tai vähiten kehittyneiksi mailiksi (LDC). EU voi käyttää yleisessä tullietuusjärjestelmässään (GSP- ja GSP+-järjestelmät) tarkempia Maailmanpankin luokkia, jotka perustuvat maiden tulotasoon.

<sup>(11)</sup> Ks. ICTSD Bridges report, osa 20, nro 20–2.6.2016.

<sup>(12)</sup> Ks. ICTSD Bridges report, osa 20, nro 37–3.11.2016.

<sup>(13)</sup> Ks. ICTSD Bridges report, osa 19, nro 38–12.11.2015.

<sup>(14)</sup> COM(2015) 497 final, kohta 5.1.

<sup>(15)</sup> Meneillään on 513. tapaus.

3.5.1 Tämä sääntöjä luova rooli on erityisen tärkeä maataloustuotteiden kaupan alalla. Ennen kaikkea tämä koskee terveys- ja kasvinuojelusopimusta sekä erittäin monimutkaista alkuperäsääntöjen alaa, vaikka ne eivät olekaan osa Dohan kehitysohjelman agendaa. On yhä olemassa todellinen vaara siitä, että kahdenvälisissä sopimuksissa voitaisiin vahvistaa mahdollisesti päällekkäisiä ja jopa ristiriitaisia sääntöjä, jotka ennemminkin monimutkaistaisivat kuin selventäisivät maailmankaupan säännöstöä.

3.5.2 WTO:n vuoden 1995 sopimus terveys- ja kasvinuojelutoimista kattaa elintarviketurvallisuutta sekä eläinten ja kasvien terveyttä koskevien säännösten soveltamisen. 5.7 artikla koskee ennalta varautumisen periaatetta, joka on nyt vahvistettu Lissabonin sopimuksessa. Kaikenlaiset pyrkimykset sen muuttamiseen muulla tavoin kuin monenvälisellä tasolla vaikuttaisivat oleellisesti maailmankaupan järjestykseen sekä terveys- ja kasvinuojelusopimuksen tulevaan uskottavuuteen.

#### 4. Kahdenvälisen tai alueellisten kauppasopimusten näkymät

4.1 Kahdenvälisen vapaakauppasopimusten on tarjottava todellista lisäarvoa niin maataloudessa kuin muilla aloilla. Ne antavat paremmat mahdollisuudet ottaa huomioon alueelliset ja maakohtaiset erot samoin kuin kulttuurisidonnaiset seikat. Mittapuuna niitä arvioitaessa tulee käyttää myös sitä, missä määrin ne lujittavat monenvälisyyttä.

4.2 Tullitariffien alentaminen ja tariffikiintiöt ovat kahdenvälisen kauppasopimusten keskeinen osa. Japanissa elintarvikkeiden tuontitariffit ovat yhä hyvin korkeat; Kiinassa tariffit ovat huomattavasti matalammat. EU:lla voisi olla liikkumavaraa tiettyjen tariffikiintiöiden suhteen – mahdollisesti niissä tapauksissa, joihin asennoituminen on saattanut muuttua sitten Uruguayn kierroksella tehdyn maataloussopimuksen päivien, jolloin ne alun perin vahvistettiin.

4.2.1 Maantieteelliset merkinnät, joiden vuotuisiksi arvoksi on mainittu 5,6 miljardia euroa <sup>(16)</sup>, ovat hyvin tärkeä ala, jolla EU:n pitää huolehtia maksimaalisesti omista intresseistään kahdenvälisissä neuvotteluissa. EU:n neuvottelijat onnistuivat sisällyttämään 145 tunnustettua EU:n maantieteellistä merkintää EU:n ja Kanadan sopimukseen (CETA) <sup>(17)</sup>, ja Vietnamin kanssa tehtyyn sopimukseen vielä sitäkin enemmän, mutta tämä seikka vaihtelee riippuen siitä, mikä kussakin vapaakauppasopimuksessa katsotaan oleelliseksi. Muut maat, erityisesti Itä-Aasiassa, ovat määrittäneet maantieteellisiä merkintöjä hitaasti, kun taas Yhdysvaltojen mukaan monet tällaisilla merkinnöillä varustetuista ovat geneerisiä tuotteita.

4.2.2 EU:n on myös turvattava tinkimättömästi maataloutensa edut kahdenvälisissä neuvotteluissa ja vahvistettava niitä mahdollisimman pitkälle etenkin silloin, kun EU:n neuvottelukumppanina on Mercosur-maiden, Australian tai Uuden-Seelannin kaltainen merkittävä maataloustuotteiden viejämaa. EU:n on vältettävä kiusausta tehdä myönnytyksiä maatalouden alalla saadakseen hyötyä jossain muualla.

4.3 Kahdenvälisillä sopimuksilla olisi pyrittävä lakkauttamaan kahdentyyppisten sääntöjen soveltaminen maataloustuotteiden kaupassa, erityisesti terveys- ja kasvinuojelusopimuksen ja kaupan teknisiä esteitä koskevan sopimuksen yhteydessä kumppanimaissa. EU haluaa myös edistää omia eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevia vaatimuksiaan sekä ympäristönormejaan, sosiaalisia normejaan ja muita laaja-alaisempia kestävä kehityksen normeja kestävä kehityksen tavoitteiden puitteissa. Komitea on tyytyväinen siihen, että transatlanttisesta kauppa- ja investointikumppanuudesta käydyissä neuvotteluissa saavutettiin lopulta asiaankuuluva avoimuuden taso ja että kansalaisyhteiskunta osallistettiin niihin alusta pitäen, ja suosittaa tämän ottamista käytännöksi tulevissa neuvotteluissa.

4.3.1 EU:n (ja muiden tahojen) tulee sisällyttää niihin tinkimätön sitoumus auttaa kehitysmaita saavuttamaan nämä normit, esimerkkinä apu vaatimukset täyttävän eläinlääkintäjärjestelmän kehittämiseksi, missä elintarviketurvallisuusnormit näyttelevät ratkaisevaa osaa.

4.4 Elintarviketurvallisuuden takaaminen ja parantaminen on myös keskeinen poliittinen toimintalinja maatalousalalla mahdollisesti käytävissä kahdenvälisissä neuvotteluissa, kuten todetaan komitean lausunnossa aiheesta ”Maatalouskauppa / maailmanlaajuinen ruokaturva” <sup>(18)</sup>. Kuten lausunnossa korostetaan, maataloustuotteiden kaupan on ”yhtäältä tyydytettävä maksukykyinen kysyntä” (mahdollisesti ensimmäistä kertaa) ”ja toisaalta annettava apua ja tukea siellä, missä nälkää ja puutetta ei voida omin voimin poistaa”. Yhtä tärkeää on pitää yllä riittävää elintarvikeomavaraisuutta erityisesti tuojamaiden suojelemiseksi tuontituotteiden suurilta hintavaihteluilta.

<sup>(16)</sup> Euroopan komission virkamiesten ETSK:n kokouksessa maaliskuussa 2016 esittämien tietojen mukaan.

<sup>(17)</sup> Kattava talous- ja kauppasopimus, joka odottaa tällä hetkellä ratifiointia.

<sup>(18)</sup> EUVL C 13, 15.1.2016, s. 97

4.4.1 Lausunnossa todetaan, että EU:n elintarvike- ja juomateollisuuden tuotteille on valtavasti potentiaalista kysyntää Euroopan ulkopuolella. Noin kaksi kolmasosaa EU:n maataloustuotannosta edelleenjalostetaan. EU:n maatalous- ja elintarviketuotteiden vienti kohosi vuonna 2015 arvoltaan 129 miljardiin euroon, mikä merkitsee 27 prosentin lisäystä vuodesta 2011. Vuoden 2016 toisen neljänneksen aikana EU:n viennin arvo oli yhteensä 25,4 miljardia euroa, kun taas EU:hun tuotiin elintarvikkeita ja juomia 17,8 miljardin euron arvosta. Menestyksekkäimpiä vientituotteita olivat liha, väkevät alkoholijuomat, viini, maitotuotteet sekä suklaa ja makeiset.

## 5. Kauppa, maatalous ja kestävän kehityksen tavoitteet

5.1 YK:n syyskuussa 2015 hyväksymät kestävän kehityksen tavoitteet, kestävän kehityksen YK-toimintasuunnitelman (Agenda 2030) ydin, ja Pariisin sopimuksen (COP21) toteuttaminen<sup>(19)</sup> tulevat vaikuttamaan maailmankauppaan perinpohjaisesti. Kaikissa kauppaneuvotteluissa ja eritoten kaupan ja maatalouden aloilla käytävissä neuvotteluissa täytyy vastedes ilmentyä yleinen tarve toteuttaa edellä mainitut asiakirjat.

5.2 Kestävän kehityksen tavoitteet tulevat vaikuttamaan suoremmin maataloustuotteiden kauppaan. Kestävän kehityksen tavoitteet rakentuvat vuosituhattavoiteille, mutta ne tulevat vaikuttamaan jokaiseen maahan. Kestävän kehityksen tavoitteet ovat yleismaailmallisia ja sovellettavissa kaikkialla – kaikkien maiden täytyy osaltaan kantaa vastuuta niiden saavuttamisesta. Kestävän kehityksen tavoitteet nivoutuvat tiiviisti Pariisin sopimukseen: ainakin 13 kestävän kehityksen tavoitetta juontuu ilmastomuutokseen.

5.2.1 Jo yli 90 maata on pyytänyt muilta apua pystyäkseen täyttämään kestävän kehityksen tavoitteet. Kestävän kehityksen tavoitteet ovat keskeinen puheenaihe maailmanlaajuisessa keskustelussa, jota EU on ollut virittämässä. Niiden on määrä johtaa uuteen globaaliin toimintamalliin: laaja-alaisempaan, aktiivisemmin osallistuvaan ja keskustelempaan.

5.2.2 Komitea on hyvillään Euroopan komission vuoden 2016 marraskuussa julkaistusta tiedonannosta ”Seuraavat toimet Euroopan kestävän tulevaisuuden varmistamiseksi”<sup>(20)</sup>, jossa pyritään ”sisällyttämään kestävän kehityksen tavoitteet täysin EU:n poliittisiin puitteisiin ja nykyisen komission painopisteisiin”, mihin Lissabonin sopimus komission velvoittaakin<sup>(21)</sup>. Kestävän kehityksen tavoitteet ”tulevat olemaan monialainen ulottuvuus” toteutettaessa EU:n globaalia strategiaa. Todetaan myös, että EU:lla on ollut ”keskeinen rooli” muokattaessa tätä agendaa. Kestävän kehityksen tavoitteiden edistämällä ja toteuttamisella ja EU:n arvojen tekemisellä maailmalaajuisesti tunnetuksi tulee olemaan enenevästi yhteisvaikutusta, vaikka kestävän kehityksen tavoitteiden nimenomaisena tarkoituksena ei olekaan edistää suoranaisesti hyvää hallintotapaa ja oikeusvaltioperiaatetta.

5.2.3 Kestävän kehityksen tavoitteet menevät lisäksi vuosituhattavoitteita pidemmälle, koska niissä määritetään erikseen välineet tai ”täytäntöönpanokeinot” kaikkien 17:n kestävän kehityksen tavoitteen ja niiden 169:n erityisesti yksilöidyn alatavoitteen saavuttamiseksi. Kauppa mainitaan erikseen yhdeksässä kestävän kehityksen tavoitteessa (vuosituhattavoitteista puolestaan vain yhdessä).

5.2.4 Mikäli kestävän kehityksen tavoitteet halutaan tosiasiallisesti toteuttaa, kaupalla ja investoinneilla on oltava siinä aivan olennainen rooli, varsinkin kun otetaan huomioon UNCTADin arvio, jonka mukaan näiden tavoitteiden saavuttaminen kysyy 2,5 **biljoonan** Yhdysvaltain dollarin lisärahoitusta vuosittain, ja suurimman osan siitä odotetaan löytyvän yksityissektorilta. Kuten WTO:n pääjohtaja on huomauttanut, vuosituhattavoitteet ovat jo osoittaneet ”kaupankäynnin potentiaalın muutoksen edistäjänä”<sup>(22)</sup>.

5.3 Myös maataloustuotteiden kaupan täytyy olla keskeisessä asemassa, kun toteutetaan useimpia kestävän kehityksen tavoitteita tai jopa kaikkia niistä. Ratkaisevan tärkeää se on tavoitteille 2 (näälän poistaminen / elintarviketurvallisuus), 12 (kestävä kulutus/tuotanto) ja 15 (maaperän köyhtymisen pysäyttäminen).

5.3.1 Se on olennaisen tärkeässä asemassa myös toteutettaessa seuraavien aihepiirien tavoitteita: 1 (köyhyys ja aliravitsemus), 8 (osallistava, kestävä talouskasvu), 9 (infrastruktuuri), 10 (eriarvoisuuden vähentäminen), 13 (ilmastonmuutos), 3 (hyvinvointi), 5 (sukupuolten tasa-arvo) ja 7 (energia). Sillä on lisäksi oltava täysi yhteisvaikutussuhde muiden toimintamutojen, muun muassa kehityksen, kanssa.

<sup>(19)</sup> Ilmastomuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen sopimuspuolten konferenssi Pariisissa (UNFCCC COP 21).

<sup>(20)</sup> SWD(2016) 390 final

<sup>(21)</sup> Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 21 artiklan 3 kohta.

<sup>(22)</sup> Puhe Yhdistyneissä kansakunnissa 21.9.2016.



5.4 Kuten WTO:n Nairobissa pidetyn ministerikokouksen julkilausumassa todetaan, kansainvälisellä kaupalla voi olla merkitystä, kun luodaan kestäväällä pohjalla olevaa, voimakasta ja tasapainoista kasvua kaikille<sup>(23)</sup>. Siinä painotetaan, että WTO:lla on tärkeä rooli kestäväen kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa ja että se olisi paljon vaikeampaa ilman tehokasta monenvälistä kaupan järjestelmää.

5.4.1 Maataloustuotteiden kauppa ja alan investoinnit on otettava huomioon. Ympäristöhyödykkeitä koskevasta sopimuksesta käytävät useammankeskiset neuvottelut vaikuttavat muodostuvan merkittäväksi askeleeksi ilmastonmuutoksen integroimisessa monenväliseen kauppapolitiikkaan, mutta tarvitaan vielä lisää monenvälisiä toimia johdonmukaisuuden kasvattamiseksi.

5.4.2 Kansainvälinen kauppa voi merkittävästi parantaa elintarviketurvallisuutta ja ravitsemusta lisäämällä elintarvikkeiden saatavuutta ja edistämällä investointeja ja kasvua. Toisaalta turvautuminen protektionistisiin toimenpiteisiin vie olennaisen tärkeää joustavuutta ja ehkäisee alueellisten markkinoiden kehittymistä. Kauppasopimukseen on kuitenkin sisällytettävä tehokkaita toimenpiteitä, jotta muiden tahdista jääneille kehitysmaille tarjotaan paremmat resurssit estää elintarviketurvallisuutensa heikentämisen tai nousevan maataloussektorinsa kehityksen vaikeuttamisen.

5.5 EU on ollut suunnannäyttäjänä sisällytettäessä kestäväen kehityksen näkökohtia vapaakauppasopimuksiin. Sitten vuoden 2010 se on solminut menestyksekkäästi kuusi vapaakauppasopimusta, alkaen Etelä-Koreasta, ja yhden täysin ratifioitun talouskumppanuussopimuksen ja muita, jotka vielä odottava ratifiointia, mm. Kanadan, Singaporen ja Vietnamin kanssa. Ne sisältävät erityisiä kauppaa ja kestäväen kehitystä koskevia lukuja, ja niiden tukena käytetään yhteistä kansalaisyhteiskunnan mekanismia, jolla valvotaan täytäntöönpanoa. ETSK:n rooli on kussakin tapauksessa keskeinen.

5.5.1 Komitea on jo vaatinut<sup>(24)</sup> vastaavien kauppaa ja kestäväen kehitystä koskevien lukujen sisällyttämistä EU:n nykyisissä ja tulevaisissa neuvotteluissa erillisistä, itsenäisistä investointisopimuksista. Myös TPP-sopimus sisältää erityisiä, sosiaali- ja ympäristöasioita käsitteleviä lukuja.

5.6 Komitea toteaa myös, että monet elintarvikkeiden puutteesta kärsivät maailmassa ovat maataloustyöntekijöitä ja että nälän vähentäminen on perustellusti ollut avainasemassa vuosittain asetetuissa ja nyt kestäväen kehityksen tavoitteissa 2. Puutteellisesta ruokaturvasta kärsivistä 70 prosenttia asuu maaseudulla, mikä johtuu osittain maatalousinvestointien asteittaisesta supistumisesta ja maatalouden kroonisen heikosta tuottavuudesta köyhissä maissa mutta myös toimivan maatalous- tai kauppapolitiikan puuttumisesta, jolloin ei oteta riittävässä määrin huomioon maataloustuotannon ominaispiirteitä (kuten ilmasto, voimavarat, eliöperäisyys tai markkinoiden ailahtelut). Tässä yhteydessä on pantava merkille FAO:n huomiot, erityisesti sosiaalisen suojelun osalta.

5.6.1 Afrikan sisäinen kauppa on vähäistä – 10–15 prosenttia Afrikan koko kaupasta. Afrikan maiden valmiuksien parantaminen maataloustuotteilla käytävän kaupan laajentamiseen yhdessä infrastruktuuria, alueellista yhdentymistä ja sisämarkkinoiden syventämistä – myös toisen asteen jalostusprosesseja tehostamalla – koskevien kestäväen kehityksen tavoitteiden kanssa on olennaisen tärkeää, jotta Afrikka pystyy osallistumaan positiivisesti maataloustuotteiden kauppaan ja parantamaan elintarviketurvallisuutta.

## 6. EU:n rooli tulevaisissa maataloustuotteiden kauppa koskevissa neuvotteluissa

6.1 Kuten Nairobin kokous, missä ennako-odotusten vastaisesti sovittiin merkittävästä ministerien julkilausumasta, osoitti, EU:lla on erityisen hyvät mahdollisuudet omaksua johtava rooli tulevaisissa maataloustuotteiden kauppa koskevissa neuvotteluissa. Tuo asema perustuu siihen, että EU:lla katsotaan olevan johtava rooli sekä kestäväen kehityksen että kehityspolitiikan alalla (tämä olikin sen rooli Nairobissa), ja aikaisemmin tehtyjen yhteisen maatalouspolitiikan uudistusten tuloksena EU:ta ei enää pidetä ensisijaisesti puolustuksellisenä toimijana.

6.1.1 Komission uudessa tiedonannossa EU:lle osoitetaan ”edelläkävijän” asema kestäväen kehityksen tavoitteita toteutettaessa, yhdessä Pariisin sopimuksen kanssa. Kaikkien kauppapolitiikkaa koskevien EU:n aloitteiden täytyy vastedes täyttää näiden tiiviisti toisiinsa lomittuvien sopimusten vaatimukset.

<sup>(23)</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc10\\_e/mindecision\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm)

<sup>(24)</sup> ETSK:n lausunto, EUVL C 268, 14.8.2015, s. 19



6.2 Komissio on lisäksi laatinut tutkimuksen tulevien kauppasopimusten vaikutuksista maataloussektoriin<sup>(25)</sup>. Siinä tarkastellaan 12:ta valmisteilla olevaa vapaakauppasopimusta ja paneudutaan eurooppalaisten maataloustuotteiden mahdollisuuksiin maailmanmarkkinoilla. Siinä ei ole kuitenkaan pystytty kattamaan maataloustuotteiden koko kirjoa, eikä varsinkaan elintarvikejalosteita. Komissio on tietoinen tutkimuksensa rajoittuneisuudesta: sen suorittamassa arvioinnissa ei ole otettu huomioon tullien ulkopuolisia kaupanesteitä, joilla kuitenkin on merkittävä vaikutus kaupankäyntiin.

6.2.1 Jotta komissio pystyisi laatimaan täysimittaisen ja toimivan maataloustuotteiden kauppaa koskevan strategian, tarkastelua pitäisi laajentaa arvioimalla kattavasti, mitä todennäköisiä vaikutuksia kestävä kehityksen tavoitteiden ja Pariisin sopimuksen toteuttamisella on EU:n maatalouteen, minkä lisäksi tulisi arvioida enemmän maailmankaupan viimeaikaisen suuntausten vaikutuksia maatalouteen koko EU:ssa. Arvioon tulisi sisällyttää EU:n tuoreet vapaakauppasopimukset, ja siinä tulisi ottaa huomioon epäsuorat kehityssuuntauksat, kuten tapaukset, joissa kumppanitahojen valuutan devalvoitumisella on ollut huomattavaa vaikutusta.

6.2.2 Ennen vuonna 2006 julkaistua tiedonantoa ”Globaali Eurooppa”<sup>(26)</sup> tehdyt sopimukset tulisi ottaa lukuun, erityisesti Etelä-Afrikan, Meksikon ja Chilen kanssa solmitut, varsinkin kun kahta viimeksi mainittua on määrää tarkastella uudestaan.

6.3 Näissä vaikutustenarvioinneissa komission on pidettävä mielessä tarve huolehtia siitä, että maataloustuottajat hyötyvät oikeudenmukaisesti mainitunkaltaisista kauppasopimuksista. Maataloustuottajilla on keskeinen tehtävä, sillä nämä ruokkivat paitsi paikallisväestöä myös nopeasti kasvavaa maailman väestöä. On olennaisen tärkeää pitää maaseudun yhteisöt elinkelpoisina ja jarruttaa mahdollisuuksien mukaan väestökatoa kaikkialla Euroopassa.

6.3.1 Resurssitehokkuuteen perustuvat maatalouden käytänteet ovat keskeisessä asemassa. On parannettava resurssien hallintaa ja saatavuutta parantamalla pienviljelijöiden kykyä sopeutua ilmastonmuutokseen ja kestää sitä ja lisäämällä osaamista ja vähempiarvoisten maa-alojen tuottavuutta.

6.4 Ilmastonmuutos on todellinen uhka maataloudelle. Maapallon mitassa maa- ja vesivarat ovat rajalliset, viljelyolosuhteiden pitkäkestoiset muutokset ovat seurausta lisääntyvistä ilmastollisista ääri-ilmiöistä, ja hintojen ailahtelu on enenemässä. Tarvitaan välttämättä voimakasta ja elinkelpoista maataloussektoria, jotta pystytään ylläpitämään vakaita, turvallisia ja varmoja elintarviketoimituksia tai lisäämään niitä. Kauppa luonnollisesti lieventää myös kysynnän ja tarjonnan epätasapainoa, edistää resurssien käytön tehokkuutta ja lisää markkinamahdollisuuksia ja talouskasvua eli tuottaa työpaikkoja, tuloja ja hyvinvointia maaseutualueille.

6.4.1 ”Keskiluokkaisen” väestöosan odotetaan kasvan noin 2 miljardilla henkilöllä vuoteen 2030 mennessä, ja myös nämä odottavat ruokavalikoimaltaan ennen kokemattonta nautinnollista monipuolisuutta. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että proteiinin ja muiden maatalatuotteiden kysyntä kasvaa räjähdysmäisesti.

6.4.2 Cork 2.0 -julistus on merkittävä asiakirja mainittavaksi tässä yhteydessä. Maataloustuottajat ovat sekä maaperän että maaseudun muiden resurssien suojelijoita, joille eläinten hyvinvointi on samoin tärkeä huomion kohde. Tässä yhteydessä on perusteltua viitata ETSK:n lausuntoon aiheesta ”Integroitu tuotanto Euroopan unionissa”<sup>(27)</sup>.

Bryssel 23. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(25)</sup> [http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n\\_full\\_report\\_final.pdf](http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n_full_report_final.pdf)

<sup>(26)</sup> COM(2006) 567 final

<sup>(27)</sup> EUVL C 214, 8.7.2014, s. 8

## III

(Valmistavat säädökset)

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

523. TÄYSISTUNTO 22. JA 23. HELMIKUUTA 2017

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi kaksinkertaisen verotuksen riitojenratkaisumekanismeista Euroopan unionissa”**

(COM(2016) 686 final – 2016/0338 (CNS))

(2017/C 173/05)

Esittelijä: **Krister ANDERSSON**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 16.2.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 115 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	2.2.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	22.2.2017
Täysistunnon numero	523
Äänestystulos	174/0/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK on tyytyväinen komission ehdotukseen neuvoston direktiiviksi, jolla parannetaan kaksinkertaisen verotuksen riitojenratkaisumekanismeja EU:ssa.

1.2 ETSK on samaa mieltä komission kanssa siitä, että kaksinkertainen verotus on yksi sisämarkkinoiden suurimmista verotuksellisista esteistä. Tarvitaan kiireellisesti mekanismeja, joilla varmistetaan, että jäsenvaltioiden väliset kaksinkertaisen verotuksen tapaukset ratkaistaan nykyistä nopeammin ja päättäväisemmin.

1.3 ETSK myöntää, että kaksinkertaisen verotuksen poistaminen ei yksin riitä luomaan verotuksellisesti tasapuolisia toimintaedellytyksiä. ETSK katsoo, että EU tarvitsee yhteisen positiivisen, tulevaisuuteen suuntautuneen kehyyksen yhtiöverotusta varten.

1.4 ETSK on tyytyväinen siihen, että ehdotettuun direktiiviin on lisätty kohdennettuja vireillepanotoimia, joilla pyritään ratkomaan unionin välimiesmenettely-yleissopimuksen <sup>(1)</sup> suurimmat puutteet.

1.5 ETSK on erittäin tyytyväinen siihen, että tilanteessa, jossa jäsenvaltio ei automaattisesti käynnistä välimiesmenettelyä, veronmaksaja voi pyytää kansallista tuomioistuinta ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin välimieslautakunnan asettamiseksi ja sitä kautta lopullisen, sitovan päätöksen saamiseksi tapaukseen asetetussa määräajassa.

<sup>(1)</sup> Yleissopimus kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta etuyhteydessä keskenään olevien yritysten tulonoikaisun yhteydessä (90/436/ETY)

1.6 ETSK kannattaa komission ehdotusta laajentaa maiden suoriutumisen vuosittaista valvontaa siten, että se kattaa kaikki rajatylittävien liiketapahtumien kaksinkertaista verotusta koskevat riita-asiat, jotta pystytään arvioimaan, täyttyvätkö direktiivin tavoitteet.

1.7 Komitea on tyytyväinen myös jäsenvaltioille annettuun joustavaan mahdollisuuteen sopia riita-asiat tapauskohtaisesti kahdenvälisesti vaihtoehtoisena riitojenratkaisumekanismina. Se helpottaa ratkaisujen löytämistä monenvälisissä tilanteissa, joissa riita-asia täytyy ratkaista EU-tason lisäksi myös suhteessa kolmanteen maahan kahdenvälisen sopimusten kautta.

1.8 ETSK kannattaa säännöstä, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat julkaista lopullisen päätöksen, jos kaikki asianomaiset verovelvolliset antavat suostumuksen.

1.9 Komitea korostaa, että tämä ehdotus täytyy panna täytäntöön kiireellisesti. Kaksin- tai moninkertaisen verotuksen tapaukset ovat yhä monilukuisempia ja laajempia. Viivyttelyyn ei ole varaa.

## 2. Tausta ja komission ehdotus

2.1 Nykyisin yksi rajatylittävää toimintaa harjoittavien yritysten suurimmista ongelmista on kaksinkertainen verotus. Tällä hetkellä käytössä on jo kaksinkertaista verotusta koskevia riitojenratkaisumekanismeja. Näitä ovat keskinäiset sopimusmenettelyt, joista määrätään jäsenvaltioiden tekemissä kaksinkertaista verotusta koskevilla sopimuksilla, ja unionin välimiesmenettely-yleissopimus kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta etuyhteydessä keskenään olevien yritysten tulonoikaisun yhteydessä.

2.2 Vaikka nykyiset mekanismit toimivat usein hyvin, on silti syytä helpottaa mekanismien saatavuutta verovelvollisten keskuudessa sekä parantaa mekanismien kattavuutta, ajantasaisuutta ja todistusvoimaisuutta. Lisäksi perinteiset riitojenratkaisumenetelmät eivät enää ole täysin yhteensopivia monimutkaisen ja riskialttiin globaalin verotusympäristön kanssa.

2.3 Direktiiviehdotuksessa keskitytään yrityksiin, jotka useimmin kärsivät kaksinkertaisesta verotuksesta. Se pohjautuu voimassa olevaan unionin välimiesmenettely-yleissopimukseen, jossa määrätään jo pakollisesta, sitovasta välimiesmenettelystä, mutta sen soveltamisala ulotetaan koskemaan uusia aloja ja siihen on lisätty kohdennettuja vireillepanotoimia, joilla pyritään ratkomaan tämän mekanismin vireillepanoon ja vaikuttavuuteen liittyvät suurimmat puutteet. Näin ollen kaikki EU:n sisäisten rajatylittävien liiketapahtumien kaksinkertaista verotusta koskevat riita-asiat, jotka vaikuttavat yritysvoiittoihin, kuuluvat ehdotuksen soveltamisalaan.

2.4 Ehdotuksessa lisätään jäsenvaltioita koskeva nimenomainen tulosvelvoite ja selkeästi määritelty määräaika. Kaksinkertaista verottamatta jäämistä sekä petoksia, tahallista laiminlyöntiä ja törkeää huolimattomuutta koskevat tapaukset on jätetty ehdotuksen ulkopuolelle.

2.5 Direktiivissä säädetään verovelvollisen kantelun perusteella vireille pantavasta keskinäisestä sopimusmenettelystä, jossa jäsenvaltiot voivat tehdä yhteistyötä vapaasti ja jossa niiden on päästävä sopimukseen kahden vuoden kuluessa.

2.6 Keskinäistä sopimusmenettelyä täydennetään välimiesmenettelyllä, jossa riita on tarkoitus ratkaista 15 kuukauden kuluessa niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltiot eivät ole päässeet sopimukseen ensimmäisessä sovitteluvaiheessa. Välimiesmenettely on pakollinen ja alkaa automaattisesti. Menettelyn lopuksi asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset antavat sitovan päätöksen.

2.7 Läpinäkyvyyden parantaminen on yksi direktiiviehdotuksen tavoitteista. Toimivaltaiset viranomaiset voivat verovelvollisen suostumuksella julkaista lopullisen välimiespäätöksen ja yksityiskohtaisemmat tiedot. Kun verovelvollinen ei anna suostumustaan, toimivaltaisten viranomaisten on julkaistava tiivistelmä päätöksestä.

## 3. Yleistä

3.1 ETSK on tyytyväinen yhtiöveropakettiin kuuluvaan komission ehdotukseen neuvoston direktiiviksi, jolla parannetaan kaksinkertaisen verotuksen riitojenratkaisumekanismeja EU:ssa. Tarvitaan kiireellisesti mekanismeja, joilla varmistetaan, että jäsenvaltioiden väliset kaksinkertaisen verotuksen tapaukset ratkaistaan nykyistä nopeammin ja päättäväisemmin.

3.2 ETSK yhtyy komission kantaan, että Eurooppa tarvitsee verojärjestelmän, joka soveltuu sen sisämarkkinoille ja joka tukee talouskasvua ja kilpailukykyä, houkuttelee investointeja, auttaa luomaan työpaikkoja, edistää innovointia ja ylläpitää Euroopan sosiaalista mallia. Verotuksen tulisi tuoda vakaat tulot julkisia investointeja ja kasvua tukevia toimintapolitiikkoja varten. Sen tulisi turvata kaikille yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset ja oikeusvarmuus ja asettaa mahdollisimman vähän rajatylittävän toiminnan esteitä.

3.3 ETSK on komission tapaan huolissaan siitä, että jäsenvaltioiden erimielisyys siitä, millä maalla on oikeus verottaa tiettyjä voittoja, johtaa usein yritysten tuloihin kohdistuvaan kaksin- tai moninkertaiseen verotukseen. Komission uusimpien lukujen mukaan kaksinkertaista verotusta koskevia riita-asioita on tällä hetkellä vireillä EU:ssa noin 900, ja niissä on kyse 10,5 miljardista eurosta.

3.4 Komitea suhtautuu myönteisesti komission pyrkimykseen varmistaa, että kaikki EU:ssa toimivat yritykset maksavat veronsa siellä, missä voitot ja arvo syntyvät, ja ettei samoja voittoja veroteta kaksin- tai monenkertaisesti. Tämä periaate on keskeinen oikeudenmukaisen ja tehokkaan verotuksen varmistamiseksi. ETSK on samaa mieltä komission kanssa siitä, että yksi sisämarkkinoiden suurimmista verotuksellisista esteistä on kaksinkertainen verotus.

3.5 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti komission aloitteeseen puuttua kaksinkertaiseen verotukseen koordinoitusti koko EU:ssa. Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että työllisyyden, kasvun ja investointien edistämiseksi on luotava yrityksille suotuisampi verotusympäristö alentamalla sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollisia rasituksia ja takaamalla verotuksen oikeusvarmuus. G20-maiden johtajat tunnustivat hiljattain verotuksen oikeusvarmuuden tärkeyden investointien ja kasvun edistämiseksi. Siitä onkin tullut uusi globaali painopisteala. Jäsenvaltioiden täytyy sovittaa yhteen tarvittavien uudistusten toteuttaminen ja vakaan, selkeän ja ennakoitavissa olevan verotuksellisen ympäristön luominen yrityksille.

3.6 ETSK myöntää, että kaksinkertaisen verotuksen poistaminen ei yksin riitä luomaan verotuksellisesti tasapuolisia toimintaedellytyksiä. ETSK katsoo, että EU tarvitsee yhteisen positiivisen, tulevaisuuteen suuntautuneen kehityksen yhtiöverotusta varten. Tämä on taustalla komission ehdotuksessa käynnistää uudelleen yhteistä yhdistettyä yhtiöveropohjaa koskeva hanke.

3.7 ETSK ottaa huomioon, että useimmilla jäsenvaltioilla on keskinäiset kahdenväliset verotussopimukset kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi ja että on olemassa menettelyjä riitojen ratkaisemiseksi. Menettelyt ovat kuitenkin pitkäjäisiä ja kalliita eivätkä ne aina johda sopimukseen. Unionin välimiesmenettely-yleissopimus tuo hieman helpotusta. Sen soveltamisala rajoittuu kuitenkin siirtohinnoittelua koskeviin riitoihin, eikä sääntöjen tulkintapäätökseen voi hakea muutosta.

3.8 ETSK on tyytyväinen siihen, että ehdotettuun direktiiviin on lisätty kohdennettuja vireillepanotoimia, joilla pyritään ratkomaan unionin välimiesmenettely-yleissopimuksen suurimmat puutteet eli tilanteet, joissa mekanismin saatavuus on eväty välillisesti tai suoraan, sekä pitkittyneet tai jumituneet menettelyt.

3.9 ETSK suhtautuu myönteisesti myös siihen, että yhä suuremmalle osalle riita-asioita on tarjolla sitova riitojenratkaisumekanismi. Nämä parannukset riitojenratkaisumekanismeihin säästävät huomattavasti sekä yritysten että hallinnon aikaa, rahaa ja resursseja ja parantavat verotuksen oikeusvarmuutta EU:n yritysten näkökulmasta.

3.10 ETSK on erittäin tyytyväinen siihen, että tilanteessa, jossa jäsenvaltio ei automaattisesti käynnistä välimiesmenettelyä, veronmaksaja voi pyytää kansallista tuomioistuinta ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin välimieslautakunnan asettamiseksi ja sitä kautta lopullisen, sitovan päätöksen saamiseksi tapaukseen asetetussa määräajassa. Tämä auttaa vähentämään asianomaisten yritysten epävarmuutta. Menettely pohjautuu mekanismeihin ja hyviin käytänteisiin, joita jo sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa muiden alojen kuin verotuksen rajatylittävissä riita-asioissa. ETSK painottaa kuitenkin, että jäsenvaltioiden tulee varmistaa oikeudenkäyntimenettelyjen lyhyt kesto, jotta riitojen ratkaiseminen ei viivästy kohtuuttomasti.

3.11 ETSK kannattaa komission ehdotusta laajentaa maiden suoriutumisen vuosittaista valvontaa siten, että se kattaa kaikki rajatylittävien liiketapahtumien kaksinkertaista verotusta koskevat riita-asiat, jotta pystytään arvioimaan, täyttyvätkö direktiivin tavoitteet. Tähänastisesta tulosten analyysistä on käynyt ilmi tapauksia, joissa nykyisten mekanismien soveltaminen oli estynyt tai jotka eivät kuuluneet unionin välimiesmenettely-yleissopimuksen tai kaksinkertaista verotusta koskevan sopimuksen soveltamisalaan tai jumiutuivat paikalleen ilman että verovelvolliselle ilmoitettiin tämän syytä tai jäivät kokonaan ratkaisematta. Tässä vaiheessa ETSK ei pidä jäsenvaltioiden suorituskykyä tyydyttävänä ja kehottaa komissiota seuraamaan tarkasti direktiivin toimivuutta sen täytäntöönpanon jälkeen ja julkaisemaan analyysit ja tulokset.

3.12 ETSK on samaa mieltä siitä, että kaksinkertainen verotus olisi poistettava menettelyllä, jonka ensimmäisessä vaiheessa asia saatetaan asianomaisten jäsenvaltioiden veroviranomaisten käsittelyyn riidan ratkaisemiseksi keskinäisellä sopimusmenettelyllä. Jos tällaiseen sopimukseen ei päästä tietyssä määräajassa, asia olisi saatettava käsittelyyn neuvoo-antavassa toimikunnassa tai vaihtoehtoisessa riitojenratkaisutoimikunnassa, joissa molemmissa on asianomaisten veroviranomaisten edustajia ja luotettaviksi tunnettuja riippumattomia henkilöitä. Veroviranomaisten olisi tehtävä lopullinen, sitova päätös neuvoo-antavan toimikunnan tai vaihtoehtoisen riitojenratkaisutoimikunnan lausunnon perusteella.

3.13 ETSK katsoo, että EU:hun on asetettava riitojenratkaisumekanismeja koskeva tehokas vähimmäisstandardi, joissa käsitellään kattavasti ja riittävän yksityiskohtaisesti kaikkia niitä menettelyvaiheita, jotka tarvitaan yhdenmukaisen ja tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi.

3.14 Komitea on tyytyväinen myös jäsenvaltioille annettuun joustavaan mahdollisuuteen sopia riita-asiat tapauskohtaisesti kahdenvälisesti vaihtoehtoisena riitojenratkaisumekanismina. Se helpottaa ratkaisujen löytämistä monenvälisissä tilanteissa, joissa riita-asia täytyy ratkaista EU-tason lisäksi myös suhteessa kolmanteen maahan kahdenvälisten sopimusten kautta.

3.15 ETSK kannattaa säännöstä, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat julkaista lopullisen päätöksen, jos kaikki asianomaiset verovelvolliset antavat suostumuksen.

3.16 Komitea korostaa, että tämä ehdotus täytyy panna täytäntöön kiireellisesti. Kaksin- tai moninkertaisen verotuksen tapaukset ovat yhä monilukuisempia ja laajempia. Viivyttelyyn ei ole varaa.

Bryssel 22. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Suositus Neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta”**

(COM(2016) 726 final)

**sekä aiheesta**

**”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroalueelle tavoitteeksi positiivinen finanssipolitiikan viritys”**

(COM(2016) 727 final)

(2017/C 173/06)

Esittelijä: **Javier DOZ ORRIT**

Toinen esittelijä: **Petr ZAHRADNÍK**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 27.1.2017
Oikeusperusta	EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	2.2.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	22.2.2017
Täysistunnon numero	523
Äänestystulos	218/4/4
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK tukee Euroopan komission pyrkimystä toteuttaa talouspolitiikkaa, jonka tavoitteena on tukea euroalueen vahvaa, kestävästä, tasapainoista ja osallistavaa kasvua ja jossa käytetään tasapainoista raha-, finanssi- ja rakennepoliittisten välineiden yhdistelmää tämän tavoitteen ja positiivisen finanssipolitiikan virityksen saavuttamiseksi.

1.2 ETSK suhtautuukin myönteisesti Euroopan komission suositukseen euroalueen positiivisesta finanssipolitiikan virityksestä, jossa otetaan huomioon myös julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä koskevat tavoitteet.

1.3 ETSK kannustaa Euroopan komissiota hyödyntämään täysimääräisesti roolinsa EU:n perussopimusten valvojana ja puolustamaan siten perussopimuksissa tehtyjä sitoumuksia edistää toisaalta hyvinvointia, sosiaalista edistystä ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja toisaalta taloudellista vaurautta ja kilpailukykyä sekä käyttämään hiljattain saamiaan uusia valtuuksia tulkita finanssipoliittisia sääntöjä joustavasti siten, että mahdollistetaan julkisten investointien merkittävä lisääminen ja jättäminen tietyin ehdoin vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia alijäämätavoitteita koskevien laskelmien ulkopuolelle.

1.4 ETSK on tyytyväinen siihen, että painotuksena on investointien lisääminen nykyisen investointiohjelman pohjalta. Jotta rahoitusta olisi tarjolla riittävästi, EIP:n lainanantoa on lisättävä huomattavasti viime vuosiin verrattuna. Hallintorakenteiden on varmistettava, että varat ohjautuvat riittävässä määrin maihin, joissa investoinnit ovat supistuneet erityisen paljon. Näiden toimenpiteiden rinnalla on toteutettava tarvittavia rakenneuudistuksia, joilla edistetään kasvua, työllisyyttä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

1.5 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission kehoitukseen sopeuttaa vaihtotaseen alijäämiä symmetrisesti euroalueella. Tähän pitäisi osallistua yhtä lailla alijäämäisten kuin ylijäämäisten jäsenvaltioiden. Jäsenvaltioiden tulisi päättää yhteisten yleisten suuntaaviivojen puitteissa, miten sopeutukset tehdään.

1.6 Etusijalle olisi asetettava rakenneuudistukset, jotka voivat piristää kysyntää ja kasvua jopa lyhyellä aikavälillä. Sen sijaan olisi vältettävä uudistuksia, jotka todennäköisesti heikentävät kasvua lisäämällä työsuhteiden ja tulojen epävarmuutta. Toteuttavien rakenneuudistusten pitäisi pystyä tuomaan konkreettisia parannuksia liiketoiminnan olosuhteisiin, vähentämään investoinnin esteitä ja auttamaan EU:n sisämarkkinoiden valmiiksi saattamisessa kaikilta osin.

1.7 Tuottavuuden kasvun tulisi olla rakenneuudistusten ensisijainen tavoite. Uudistuksilla tulisi varmistaa, että mahdolliset tuottavuushyödyt jakautuvat oikeudenmukaisesti, jotta kysyntä- ja tarjontapuoleen kohdistuvat parannukset olisivat tehokkaampia.

1.8 Tuottavuuden ja BKT:n kasvun palauttamista ja voimistamista olisi pidettävä keskeisinä keinoina tervehdyttää pahiten velkaantuneet taloudet.

1.9 Etusijalle olisi asetettava uudistukset, jotka tukevat laadukkaiden (vakaiden ja kohtuupalkkaisten) työpaikkojen luomista.

1.10 ETSK korostaa, että työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelun tiivistäminen ja edistäminen kansallisella tasolla ja euroalueen tasolla on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan sopia elpymisen ja talouden pitkän aikavälin kestävyuden edellyttämistä toimintapolitiikoista ja toteuttaa niitä onnistuneesti.

1.11 Tehokkaat toimet rahanpesua, verorikoksia, veroparatiisien hyödyntämistä ja jäsenvaltioiden välistä epäoikeudenmukaista verokilpailua vastaan auttavat myös osaltaan vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteiden saavuttamisessa.

1.12 ETSK kannattaa eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamista ja kehottaa nopeuttamaan pankkiunionin kriisinratkaisurahastoa tukevan varautumisjärjestelyn luomista. Järjestämättömien lainojen ongelmaan on etsittävä päättäväisesti ratkaisuja, joissa samalla suojataan kuluttajien oikeuksia ja noudatetaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin asiaan liittyviä periaatteita.

1.13 ETSK tukee aloitteita talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi: näihin kuuluvat vahva Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari, enemmän finanssipoliittista joustavuutta sekä oma rahoituskapasiteetti euroalueelle. Komitea tukee etenkin euroalueen varainhoitohallinnon perustamista ja katsoo, että sen tulisi tulevaisuudessa laskea liikkeelle yhteisiä joukkovelkakirjoja vahvan demokraattisen ja poliittisen valvonnan alaisena.

1.14 ETSK kehottaa kehittämään edelleen eurooppalaista ohjausjaksoa: Euroopan komissiolle olisi annettava vahvempi koordinoitirooli, ja jäsenvaltioiden tulisi sitoutua selvästi toteuttamaan neuvoston tasolla sovittua politiikkaa, jotta vältetään epävarmuudelta ja luodaan investointiin kannustavat olosuhteet.

## 2. Taustaa

2.1 Viiden puheenjohtajan kertomuksen mukaan eurooppalaisessa ohjausjaksossa on sitouduttu tiivistämään euroalueen ja kansallisten tasojen välistä integraatiota. Kuten vuonna 2016, vuotuisen kasvuselvitykseen 2017 liittyy suositus neuvoston suositukseksi euroalueen talouspolitiikasta. Tavoitteena on tarjota mahdollisuus koko euroaluetta koskevaan kohdennettuun keskusteluun varhaisessa vaiheessa ennen maakohtaisten keskustelujen käymistä, jotta yhteiset haasteet voidaan ottaa kaikilta osin huomioon maakohtaisissa toimissa.

2.2 Komissio esitti seuraavat viisi suositusta euroalueen talouspolitiikasta vuoden 2017 eurooppalaista ohjausjaksoa varten:

- jatketaan kasvua ja lähentymistä tukevia toimintapolitiikkoja ja poistetaan investointien ja uusien työpaikkojen luomisen esteet. Maiden, joilla on vaihtotaseen alijäämä tai paljon ulkomaanvelkaa, olisi lisättävä tuottavuutta, kun taas maiden, joilla on suuri vaihtotaseen ylijäämä, olisi lisättävä kotimaista kysyntää ja investointeja;
- toteutetaan positiivinen finanssipoliittikan kokonaisviritys, joka tukee uudistuksia ja vahvistaa elpymistä. Toteutetaan eriytettyjä kansallisia toimia, joilla turvataan julkisen talouden pohjan kestävyys pitkällä aikavälillä ja vakautetaan makrotaloutta. Parannetaan julkisen talouden rakennetta;
- toteutetaan uudistuksia, joilla edistetään työpaikkojen luomista, sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja lähentymistä, ja siirretään verotuksen painopistettä pois työn verottamisesta erityisesti kun on kyse pienipalkkaisista työpaikoista;



- sovitaan eurooppalaisesta talletussuojajärjestelmästä ja aloitetaan kriisinratkaisurahastoa tukevaa varautumisjärjestelyä koskeva työ. Puututaan pankkialan elinkelpoisuutta uhkaaviin riskeihin ja edistetään velkaantumisen hallittua vähentämistä yksityissektorilla;
- nopeutetaan talous- ja rahaliiton viimeistelyä ja toteutetaan jäljellä olevat viiden puheenjohtajan laatiman kertomuksen mukaiset ensimmäisen vaiheen toimet.

2.3 Eurooppalaisen ohjausjakson 2017 uutuus on tiedonanto ”Euroalueelle tavoitteeksi positiivinen finanssipolitiikan viritys”. Tässä asiakirjassa komissio korostaa positiivisen finanssipolitiikan virityksen tarvetta ja näkee myös mahdollisuuden sen saavuttamiseen. Tällaisen finanssipolitiikan virityksen saavuttamiseksi euroalueen on omaksuttava aiempaa kollektiivisempi lähestymistapa, jossa otetaan huomioon eri maiden erilaiset tilanteet. Komissio suosittaa koko euroalueella enimmillään 0,5 prosentin finanssipoliittista elvytystä suhteessa BKT:hen ja on asettanut vaihteluväliksi 0,3–0,8 prosenttia, jotta voidaan ottaa huomioon eri maiden riskit makrotalouden vakauttamiseen ja julkisen talouden kestävyteen nähden.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission kehoitukseen toteuttaa positiivinen finanssipolitiikan kokonaisviritys euroalueella. ETSK on kuitenkin huolissaan siitä, että ehdotettua finanssipolitiikan kokonaisviritystä tuskin onnistutakaan toteuttamaan rajaamalla finanssipoliittinen elvytys kahteen tai kolmeen jäsenvaltioon, joilla tällä hetkellä on EU:n finanssipoliittisten sääntöjen mukaan finanssipoliittista liikkumavaraa. Euroalueen ja EU:n talouskasvun vahvistaminen on tärkeää nykyisessä poliittisessä kriisissä ja epävarmuuden tilanteessa, jota kärjistävät brexit ja Yhdysvaltojen uuden hallituksen politiikka ja erityisesti sen protektionistinen kauppapolitiikka. Finanssipoliittinen elvytys ja julkisen ja yksityisen investoinnin kasvu edistävät kotimaista kysyntää, joka on oleellinen tekijä vakaan kasvun kannalta. Kasvua edistävät osaltaan myös rakenneuudistukset, joiden tavoitteena on tuottavuuden lisääminen, liiketoimintaolosuhteiden parantaminen ja investointeja haittaavien esteiden poistaminen.

3.2 Muutos euroalueen taloudellista tilannetta koskevassa Euroopan komission arvioissa on ETSK:n edellisen euroalueen talouspolitiikkaa käsitelleen lausunnon<sup>(1)</sup> mukainen: lausunnossa vaadittiin hyödyntämään aktiivisesti finanssipolitiikkaa koko euroalueen elpymisen tukemiseksi. Euroopan komission ehdotus positiiviseksi finanssipolitiikan viritykseksi on vaatimaton, mutta yhdistettynä investointiohjelman ja ESIRin tehokkaaseen käyttöön se voi auttaa ratkaisemaan syvempiä ongelmia, jotka liittyvät hitaaseen kasvuun, osittaiseen talouden pysähtyneisyyteen ja jatkuviin eroihin talouden suorituskyvyssä eri euroalueen maissa.

3.3 ETSK huomauttaa, että koko euroalueen positiivista finanssipolitiikan viritystä tulisi pitää lyhyen tai keskipitkän aikavälin välineenä, jonka tulee olla yhteensopiva julkisen talouden pohjan kestävyuden kanssa pitkällä aikavälillä. BKT:hen suhteutettuja alijäämä- ja velkatavoitteita tulisi nykytilanteessa soveltaa joustavasti ottaen huomioon EU:n, EMU:n ja vakaus- ja kasvusopimuksen yleiset päämäärät ja tarkoitukset, jotka on mainittu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 119 ja 120 artiklassa.

3.4 ETSK kehottaa Euroopan komissiota toimimaan roolinsa mukaisesti EU:n perussopimusten valvojana ja puolustamaan erityisesti EU:sta tehdyn sopimuksen 3 artiklaa, jossa tavoitteeksi asetetaan hyvinvoinnin, yhteenkuuluvuuden ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistäminen. Komitea katsoo, että vakaus- ja kasvusopimuksen tarkat numeeriset rajat ja sen tiukka täytäntöönpano eivät ole tarkoituksenmukaisia eivätkä tarpeellisia nykyisessä talouden pysähtyneisyyden ja historiallisen alhaisten korkojen tilanteessa. Tätä mieltä on myös muun muassa OECD. Hyvinvoinnin, yhteenkuuluvuuden ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden edistäminen sopii täysin yhteen talouden ja tuottavuuden kasvun kanssa.

3.5 ETSK ehdottaa, että vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa varten omaksutaan kultainen sääntö, jonka mukaan kasvupotentiaalia ja talouden kilpailukykyä parantavia investointeja ei oteta huomioon vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämätavoitteissa. ETSK toistaa Euroopan investointiohjelmasta, Euroopan strategisten investointien rahastosta (ESIR) ja sen voimassaoloajan pidentämisestä antamissaan lausunnoissa esitetyn kannan<sup>(2)</sup>, jonka mukaan julkisia investointeja on lisättävä kasvun piristämiseksi lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä, ja kasvu puolestaan on välttämätön edellytys julkisen talouden vakauttamiselle.

<sup>(1)</sup> EUVL C 177, 18.5.2016, s. 41

<sup>(2)</sup> EUVL C 268, 14.8.2015 s. 27 ja EUVL C 75, 10.3.2017, s. 57

3.6 ETSK varoittaa, että kykenemättömyys ohjata talouspolitiikkaa kohti EU:n ja EMU:n yleisten tavoitteiden edistämistä muun muassa tulevassa Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä valkoisessa kirjassa voi johtaa siihen, että EU:n ja EMU:n vastaisten mielialojen yleistymistä ei pystytä pysäyttämään. Tämä olisi erityisen ongelmallista muun muassa EU:n naapurimaiden geopoliittisen kehityksen, pakolais- ja muuttoaaltojen ja ilmastonmuutoksen asettamien haasteiden takia. Vain yhtenäinen ja taloudellisesti voimakas Eurooppa, jolla on vahva kansan tuki, voi onnistua kääntämään nämä haasteet mahdollisuuksiksi. EU:n toimielinten tulisi yhdessä EU-hankkeeseen sitoutuneiden kansalaisyhteiskunnan tahojen kanssa pyrkiä soveltuvin keinoin välittämään kaikille eurooppalaisille käsitys kaikista myönteisistä asioista, joita EU:n on määrä tehdä heidän hyväkseen politiikan ja talouden alalla.

3.7 Euroopan investointiohjelman tulisi olla väline, joka voi auttaa palauttamaan kasvun ja tasoittamaan eroja. Rahoituksen tähänastinen määrä on merkinnyt sitä, että se on voinut vain ylläpitää EIP:n aiempaa lainatasoa investointien painoutuessa vahvasti maihin, jotka ovat vähiten vaikeuksissa. Tähän olisi puututtava kiireellisesti tarjoamalla vakaus- ja kasvusopimuksessa riittävästi joustavuutta tarvittavien julkisten investointien suhteen ja mahdollistamalla siten investointien kohdistaminen energia-alan siirtymään, koulutukseen ja taitoihin ja infrastruktuuriin ja ESIR-rahoitteisten hankkeiden lisääminen kaikkialla euroalueella, samalla kun kannustetaan investoimaan innovatiivisiin yksityissektorin hankkeisiin.

3.8 Veropolitiikka, johon sisältyy progressiivinen verotus, on keskeinen sosiaalista oikeudenmukaisuutta edistävä tekijä. Optimaalinen, tarkoituksenmukainen ja kasvua piristävä verojärjestelmä onkin erittäin tärkeä. Alhaisimpiin tuloihin kohdistuvan verotuksen keventäminen voi sekä edistää makrotaloudellista vakautta että tarjota suuremman kannustimen palkkatyöhön. Veronalennusten yhteydessä tulisi kuitenkin aina turvata vaihtoehtoiset veronlähteet, jotta vältytään budjettialijäämilta.

3.9 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission kehoitukseen, että jäsenvaltioiden, joilla on vaihtotaseen alijäämä tai paljon ulkomaanvelkaa, olisi keskityttävä tuottavuuden kasvun parantamiseen. Komitea huomauttaa tässä yhteydessä, että tulojen ja tuottavuuden kasvusta saadun varallisuuden oikeudenmukaisen jaon olisi lisättävä tasa-arvoa ja vaikutettava positiivisesti kotimaiseen ja kokonaiskysyntään euroalueella. On tärkeää piristää kotimaista kysyntää, sillä se on välttämätön kasvun tukemisen ja kriisistä selviytymisen edellytys.

3.10 ETSK katsoo, että rakenneuudistuksista ensisijaisina olisi pidettävä uudistuksia, jotka parantavat tuottavuuden kasvua mutta myös kohentavat työsuhdeturvaa ja sosiaalisen suojelun järjestelmää tarkoituksenmukaisten liiketoimintaedellytysten puitteissa. Mikään euroalueen valtio ei voi kilpailla nykymaailmassa alhaisilla palkoilla ja epävarmoilla työsuhteilla. Painon tulisi olla uudistuksissa, joissa yhdistyvät joustavuus ja turva neuvottelujen pohjalta niin, että edistetään osaamista ja innovointia ja luodaan kannustimia niiden parantamista varten. Työmarkkinauudistuksilla tulisi edistää vakaampia työsuhteita, jotka auttaisivat kohentamaan euroalueen talouden sekä tarjonta- että kysyntäpuolta jopa lyhyellä aikavälillä.

3.11 ETSK korostaa jälleen kerran<sup>(3)</sup>, että euroalueen tämänhetkiset ongelmat johtuvat heikosta kysynnästä, joka puolestaan on seurausta edellisvuosien finanssipoliittista linjauksista ja vaihtotaseen epäsymmetrisestä sopeuttamisesta (pääasiassa työvoimakustannusten pohjalta) suurimman sodanjälkeisen laman aikana, eikä jäsenvaltioiden toteuttamien uudistusten riittämättömyydestä. Komitea painottaa jälleen, että talouden tarjontapuoleen kohdistuvien rakenneuudistusten vaikutus investointien ja kasvun elpymiseen on vähäinen, ellei euroalueella ryhdytä harjoittamaan elvyttävää finanssipoliitiikkaa, jota jatketaan siihen asti, kunnes elpyminen on päässyt kunnolla vauhtiin.

3.12 ETSK pitää valitettavana, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelu on kriisin aikana jäänyt varjoon tai kokonaan vaiennettu jäsenvaltioissa ja erityisesti niissä maissa, joissa on tarvittu rahoitustukea ja joissa on toteutettu laajamittaisia yhteiskunnallisia ja työmarkkinoihin kohdistuvia uudistuksia. Olisi suositeltavaa muutamia pääindikaattoreita, jotka kuvastavat Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria edustaen tasapuolisesti eri työmarkkinaosapuolia, sisällytettäväksi eurooppalaiseen ohjausjaksoon. ETSK panee merkille, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun menettelyt eivät tällä hetkellä ole taattuina EU:ssa eivätkä monissa jäsenvaltioissa, ja tästä syystä työmarkkinaosapuolet eivät pysty tehokkaasti osallistumaan eurooppalaisen ohjausjakson prosessiin.

<sup>(3)</sup> EUVL C 177, 18.5.2016, s. 41

3.13 ETSK katsoo lisäksi, että talouspolitiikan koordinoitua eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä olisi parannettava ja Euroopan komission roolia siinä vahvistettava. Prosessin uskottavuuden lisäämiseksi jäsenvaltioiden tulisi täyttää neuvoston kokouksissa antamansa sitoumukset asianmukaisesti.

#### 4. Erityistä

4.1 ETSK kannattaa Euroopan komission aloitteita pankkiunionin valmiiksi saattamiseksi perustamalla yhteinen talletussuojajärjestelmä ja kriisinratkaisurahastoa tukeva varautumisjärjestely. Nämä toimenpiteet ovat välttämättömiä jäsenvaltioiden budjetteihin pankkijärjestelmän yleisen edun mukaisen vakauden varmistamisesta aiheutuvan taakan keventämiseksi. Ne ovat sitäkin tärkeämpiä, kun otetaan huomioon, että edistyminen kohti poliittista unionia on toistaiseksi poissa asialistoilta.

4.2 ETSK katsoo myös, että pankkien järjestämättömien lainojen kysymys on erityisen tärkeä kasvun elvyttämiseen tähtäävän politiikan täydentämiseksi. Ongelman ratkaisemiseen olisi ryhdyttävä pikimmiten ottaen samalla huomioon kuluttajansuojanäkökohdat.

4.3 Veropetokset ja veronkierto vähentävät julkisia varoja merkittävästi, ja tämä vaikuttaa erittäin kielteisesti vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteiden täyttymiseen ja kykyyn lisätä julkisia investointeja. Etenkin veroparatiisit ovat olennaisia laajamittaisissa veronkierto-operaatioissa ja niihin liittyvissä rikoksissa (esim. rahanpesu). Veroparatiisikäytäntöjen lopettamisen tulisi olla ensisijainen tavoite. ETSK kehottaa kaikkia EU:n ja euroalueen toimielimiä antamaan ja panemaan viipymättä täytäntöön direktiivejä tätä tarkoitusta varten.

4.4 Epäoikeudenmukainen verokilpailu jäsenvaltioiden välillä heikentää useiden jäsenvaltioiden veronkantokykyä ja siten kykyä täyttää vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteet. ETSK katsoo, että EU:n viranomaisten tulisi toteuttaa kohtuullisia ja tasapainoisia toimenpiteitä epäoikeudenmukaisen verokilpailun kitkemiseksi OECD:n ja IMF:n suositusten mukaisesti.

4.5 ETSK tiedostaa, että euron vahvistamiseen ja kehittämiseen liittyy valtavasti työtä tällä hetkellä ja lähitulevaisuudessa, jotta euroalueen hyvinvointi ja vakaus saadaan turvattua pysyvästi, mutta pitää silti muun muassa seuraavia tavoitteita toivottavina:

- euroalueen yhdenmukainen ulkoinen edustus kansainvälisillä foorumeilla (Kansainvälinen valuuttarahasto, OECD jne.)<sup>(4)</sup>;
- euroalueen finanssipoliittisen joustavuuden ja rahoituskapasiteetin kehittäminen ja tähän liittyen mahdollisuus laskea liikkeeseen eurooppalaisia joukkovelkakirjoja mahdollisten institutionaalisten toimenpiteiden kuten euroalueen yhteisen varainhoitohallinnon perustamisen kautta<sup>(5)</sup>;
- Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin vahvistaminen asianmukaisen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun avulla ja osallistamalla työmarkkinaosapuolet kaikkiin lainsäädäntöaloitteisiin<sup>(6)</sup>;
- erityisen makrotaloudellisen vuoropuheluprosessin luominen euroaluetta varten, kuten aiemmissa ETSK:n lausunnoissa on ehdotettu<sup>(7)</sup>;
- EU-politiikan demokraattisen valvonnan vahvistaminen<sup>(8)</sup>.

Bryssel 22. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(4)</sup> EUVL C 177, 18.5.2016, s. 16

<sup>(5)</sup> EUVL C 451, 16.12.2014, s. 10, EUVL C 268, 14.8.2015, s. 33 ja EUVL C 332, 8.10.2015, s. 8

<sup>(6)</sup> EUVL C 451, 16.12.2014, s. 10 ja ETSK:n lausunto Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari, (EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10).

<sup>(7)</sup> EUVL C 13, 15.1.2016, s. 33 ja EUVL C 177, 18.5.2016, s. 35

<sup>(8)</sup> EUVL C 332, 8.10.2015, s. 8

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta erityistoimenpiteiden osalta, jotka koskevat lisätuen antamista luonnonmullistuksista kärsiville jäsenvaltioille”**

(COM(2016) 778 final – 2016/0384 (COD))

(2017/C 173/07)

Esittelijä: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 11.1.2017 Euroopan parlamentti, 15.12.2016
Oikeusperusta	EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 177 ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	2.2.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	22.2.2017
Täysistunnon nro	523
Äänestystulos	183/0/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen komission ehdotukseen 2016/0384 asetuksen (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta <sup>(1)</sup> erityistoimenpiteiden osalta, jotka koskevat lisätuen antamista luonnonmullistuksista kärsiville jäsenvaltioille.

1.2 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen alkaa hyödyntää Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) täydentämään Euroopan unionin solidaarisuusrahastosta (EUSR) käytettävissä olevia varoja vakavien luonnonkatastrofien kohtaamien jäsenvaltioiden ja alueiden hyväksi.

1.3 ETSK kannattaa erillisen toimintalinjan perustamista EAKR:n tukemille jälleenrakennustoimille toimenpideohjelman sisällä ilman kansallista yhteisrahoitusta Euroopan unionin solidaarisuusrahaston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 2012/2002 mukaisesti.

1.4 ETSK kannattaa tukikelpoisuuden laajentamista siten, että aiheutuneita menoja voidaan korvata siitä päivästä lähtien, jona luonnonkatastrofi on tapahtunut, vaikka kyseinen päivämäärä olisi aiempi kuin tässä tarkasteltavan asetusta muuttavan ehdotuksen voimaantulopäivä.

1.5 ETSK on tyytyväinen ehdotukseen, jonka mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat jo sisällyttäneet toimiaan komissiolle aiemmin esittämäänsä maksatushakemukseen, voivat tehdä tarpeelliset tarkistukset seuraavaan maksatushakemukseen.

1.6 Aiemmissä lausunnoissaan esittämänsä mukaisesti ETSK suhtautuu myönteisesti edellä esiin tuotuihin komission toimiin, joiden avulla pyritään yksinkertaistamaan ja nopeuttamaan tukien saamista, jotta luonnonkatastrofeihin voidaan reagoida oikea-aikaisemmin, tehokkaammin ja näkyvämmiin.

1.7 Samalla on ETSK:n mielestä välttämätöntä käynnistää rahaston lisätarkistusprosessi, jotta voidaan tarkentaa rahaston toiminta-alaa siten, ettei suljeta pois ilmastonmuutoksesta ja terroriteoista johtuvia katastrofeja, sekä tarkistaa ETSK:n mielestä liian korkeita kynnyksarvoja.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 778 final – 2016/0384 (COD)

1.8 ETSK katsoo, että rahasto on tärkeä osoitus eurooppalaisesta solidaarisuudesta ja että sen näkyvyyttä on edistettävä unionin kansalaisten keskuudessa.

## 2. Lausunnon perusteluja ja erityishuomioita

2.1 Euroopalla on ikäviä kokemuksia erilaisista luonnonkatastrofeista. Kuluneina vuosina monissa EU:n jäsenvaltioissa on valitettavasti sattunut vakavia onnettomuuksia.

2.1.1 Vuonna 2002 Keski-Euroopassa, etenkin Saksassa, Itävallassa, Tšekin tasavallassa ja Slovakiassa, kärsittiin vakavista tulvista. EU päätti samana vuonna perustaa Euroopan unionin solidaarisuusrahaston (EUSR), jonka avulla unioni voi reagoida suuriin luonnonkatastrofeihin ja osoittaa solidaarisuutta katastrofialueille. Sen jälkeen solidaarisuusrahastoa on käytetty useiden erityyppisten katastrofien, kuten tulvien, metsäpalojen, maanjäristysten, rajuilmojen ja kuivuuden, yhteydessä <sup>(2)</sup>.

2.2 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) <sup>(3)</sup> käytetään täydentämään EUSR:ää vakavissa katastrofitapauksissa. Molemmilla rahastoilla on samanlaiset eettiset tehtävät sekä tiettyjä yhteisiä ohjelmallisia toimintakriteereitä. Molemmat rahastot ovat osoitus EU:n solidaarisuudesta, ja niistä yleensä rahoitetuilla toimilla on yhtäläinen tavoite edistää talouskasvua sekä oikeudenmukaista ja kestävästä kehitystä Euroopan alueilla <sup>(4)</sup>.

2.3 ETSK on jo aiemmin todennut, että avun oikea-aikaisuus on keskeinen tekijä, jotta voidaan varmistaa sen tehokkuus ja asiaankuuluva näkyvyys. ETSK on tuonut esiin etenkin EUSR:n aikaa vievän byrokratian <sup>(5)</sup> sekä liian pitkät odotusajat avun antamisessa <sup>(6)</sup>.

2.4 ETSK vahvistaa aiemmin jo esittämänsä kannan rahaston toiminnasta:

- On selvennettävä lopullisesti rahaston toiminta-ala, jotta ei luoda perusteettomia odotuksia ja vältetään se, että rahastoa käytetään poliittisen tiedotuksen välineenä.
- On määriteltävä taloudellisten vaikutusten kynnyсарvo, jonka avulla katastrofin laajuus voidaan arvioida riittävän suureksi, jotta rahastoa käytetään vain poikkeustapauksissa.
- On vähennettävä edelleen toimintamekanismeja ja avun antamiseen kuluva aikaa, jotta apu olisi todella välitöntä.

2.4.1 ETSK on myös huolissaan luonnon- ja muiden katastrofien määrän lisääntymisestä ja painottaa tarvetta vahvistaa ennaltaehkäisytoimia.

2.5 ETSK kannattaa sitä, että asetuksen (EU) N:o 1303/2013 120 artiklaan lisätään 8 kohta, jonka myötä perustetaan erillinen toimintalinja ja otetaan käyttöön EAKR:n 100 prosenttiin ulottuva yhteisrahoitusosuus edellyttäen, että

- hallintoviranomaiset valitsevat toimet reaktion vakaviin luonnonkatastrofeihin;
- toimet ovat luonnonkatastrofien johdosta toteutettavia jälleenrakennustoimia;
- toimia tuetaan EAKR:n investointiprioriteettien puitteissa.

<sup>(2)</sup> Komission EUSR:n kautta myöntämä apu on ollut ratkaisevassa asemassa pyrittäessä selviytymään esimerkiksi Bulgariassa, Italiassa ja Romaniassa vuonna 2014 sattuneista luonnonkatastrofeista.

<sup>(3)</sup> Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) on yksi Euroopan unionin rakennerahastoista. Sen tavoitteena on kuroa umpeen Euroopan eri alueiden välistä kehityskulua ottaen huomioon eräiden alueiden luonnonhaitat ja väestökehitykseen liittyvät haitat. EAKR:n toimien tarkoituksena on edistää talouskasvua mukauttamalla rakenteellisesti kehityksessä jälkeen jääneitä alueita.

<sup>(4)</sup> Taloudellisen toiminnan elvyttämiseksi asianomaisilla alueilla painopisteiksi on päätetty asettaa tarkoin määritellyt hätä- ja pelastustoimet, kuten tilapäismajoituksen rakentaminen väestölle sekä tuhoutuneen keskeisen infrastruktuurin jälleenrakentaminen.

<sup>(5)</sup> EUVL C 181, 21.6.2012, s. 52

<sup>(6)</sup> EUVL C 170, 5.6.2014, s. 45

2.6 ETSK kannattaa poikkeusta siitä, mitä asetuksen (EU) N:o 1303/2013 65 artiklan 9 kohdassa säädetään, jotta kyseisen toimintalinjan mukaisista toimista aiheutuvat menot ovat korvattavissa siitä päivästä, jona luonnonmullistus tapahtui.

### 3. ETSK:n kanta

3.1 ETSK on sitä mieltä, että asetusehdotusta on tarkasteltava yhdessä asetuksen (EU) N:o 2012/2002 ja siihen tehtyjen muutosten kanssa, sillä se täydentää ja muuttaa tätä. Ehdotetut muutokset ovat ETSK:n aiemmissa lausunnoissaan esittämän mukaisia, eli niiden avulla pyritään nopeuttamaan ja yksinkertaistamaan rahaston toimintamekanismeja. Muutamia puutteita on kuitenkin vielä tuotava esiin.

3.2 ETSK toteaa, että asetus on erityisen merkittävä toimenpide, sillä se on osoitus eurooppalaisesta solidaarisuudesta. Siinä vahvistetaan toissijaisuusperiaatteen säilyttäminen, sillä se täydentää jäsenvaltioiden poliittisia toimia, sekä koordinointi Euroopan unionin muiden poliittisten toimien, muun muassa rakennerahastojen ja Euroopan investointipankin puitteissa toteutettujen ohjelmien kanssa. ETSK katsoo, että siinä on otettava huomioon myös ne vakaussopimuksen poikkeukset, joita sovelletaan luonnon- ja muista katastrofeista kärsiviin jäsenvaltioihin.

3.3 Asetusta sovelletaan vakavissa luonnonkatastrofeissa, eikä jäsenvaltioille myönnetä tukea, jos luonnonkatastrofin aiheuttamien vahinkojen voidaan arvioida alittavan summan, joka on ETSK:n mielestä aivan liian korkea kynnyksarvo ja jota tulisikin tarkistaa.

3.4 Asuminen luetaan tukikelpoiseen toimiin vain, jos kyse on tilapäisestä hätämajoituksesta. Muutoin on valtion tai vakuutusyhtiön asia toimia tässä yhteydessä. Vanhojen kylien olemassaolo saattaa riippua vapaa-ajan asumiseen liittyvästä matkailusta. ETSK katsoo, että on puututtava asumisen ja taloudellisen toiminnan välille tehtyyn jakoon.

3.5 Asetuksessa säädetään myös, ettei päällekkäisyyksiä muissa alueellisissa hätätilanteissa – johtuivatpa ne luonnon- tai muista katastrofeista – sovellettavien EU:n toimien kanssa voi olla. Yksi tärkeimmistä rahaston hyödyntämisedellytyksistä on ennaltaehkäisytoimia koskeva suunnitelma luonnonkatastrofiriskin varalta. ETSK on sitä mieltä, että unionin toimielimet ja jäsenvaltiot eivät painota riittävästi ennaltaehkäisyä.

3.6 Asetuksessa säädetään, että rahastosta rahoitusta saavien toimien on vastattava perussopimuksen määräyksiä ja perussopimuksen pohjalta annettuja sääntelyvälineitä. Tämä koskee etenkin asianmukaista varainhoitoa, julkisten hankintojen avoimuutta sekä ympäristönsuojelua ja ilmastonmuutokseen mukautumista sekä ympäristöystävällisiin infrastruktuuritoimiin suunnattuja investointeja. Asetusta annettaessa erillinen esteettömyysdirektiivi<sup>(7)</sup> ei vielä ollut voimassa. Koska esteettömien tuotteiden ja palvelujen kysyntä on lisääntynyt entisestään Euroopan unionin väestön ikääntyessä<sup>(8)</sup>, on esteettömyyttä ETSK:n mielestä painotettava hätäapu- ja jälleenrakennustoimien yhtenä tärkeimmistä kriteereistä.

Bryssel 22. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(7)</sup> Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, COM(2015) 615 final – 2015/0278 (COD)

<sup>(8)</sup> Vuonna 2020 EU:ssa on arviolta 120 miljoonaa ihmistä, joilla on jonkinasteinen vamma. Lisäksi on korostettava, että maaseutu- ja vuoristokylissä, joita on äskettäin kohdannut luonnonkatastrofi, asuu enimmäkseen iäkästä väestöä.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta kattamattomien velkainstrumenttien maksukyvyttömyyttä koskevaan ensisijaisuusjärjestykseen sijoittamisen osalta”**

(COM(2016) 853 final – 2016/0363 (COD))

(2017/C 173/08)

Yleisesittelijä: **Daniel MAREELS**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 3.1.2017 Euroopan parlamentti, 16.1.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”
Hyväksyminen täysistunnossa	22.2.2017
Täysistunnon nro	523
Äänestystulo	169/0/3
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen, jolla muutetaan pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä (BRRD<sup>(1)</sup>) erityisesti siinä tarkoituksessa, että **kattamattomat velkainstrumentit luokiteltaisiin jäsenvaltioissa maksukyvyttömyysmenettelyissä yhdenmukaisella tavalla**. Ehdotus on osa laajempaa äskettäin julkistettua ehdotuspakettia, jolla jatketaan pankkiuudistuksia<sup>(2)</sup>. Paketin pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön kansainvälisellä tasolla mm. G20-ryhmässä, Baselin komiteassa ja finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmässä tehdyn työn tuloksena laaditut asiakirjat.

1.2 Komitea pitää edelleen ratkaisevan tärkeänä, että pankkijärjestelmä kestää häiriöitä ja on riittävästi pääomitettu: tämä on rahoitusvakauden ylläpitämisen edellytys ja perusta. Olennaista on myös, että pankin ajaututtua kriisiin apua haetaan ensisijaisesti osakkeenomistajien ja pankkien muiden velkojien yksityisestä pääomasta (velan arvon alentaminen eli sijoittajavastuu, bail-in), jotta ei tarvitse turvautua julkisiin varoihin tai veronmaksajiin. Myöskään palkkoihin tai eläke-etuuksiin ei saa kajota tämän takia.

1.3 Komitea kannattaa sitä, että nyt tehty ehdotus nostetaan edellä (kohdassa 1.1) mainitusta paketista ensisijaiseksi ja nopeaan käsittelyyn. Viimeaikainen kehitys siihen suuntaan, että jäsenvaltiot antavat yksitellen omien tulkintojensa perusteella alan sääddöksiä, voi toden totta johtaa hankaluuksiin esimerkiksi sijoittajavastuusääntöjen soveltamisessa. On syytä muuttaa suuntaa ja luopua yksittäisistä toimista ja omaksua tilalle yhdenmukaistettu EU-tason lähestymistapa, jotta kaikkialla sovelletaan samoja BRRD-sääntöjä.

1.4 Toimimalla yhdenmukaisella tavalla vältytään myös lisävääristymiltä jäsenvaltioiden välillä ja ei-toivotulta markkinakilpailulta. Komitea pitää tärkeänä luoda rahoituslaitoksille ja jäsenvaltioille nykyistä tasapuolisemmat toimintaedellytykset ja vähentää finanssialan riskejä.

<sup>(1)</sup> Englanniksi Bank Recovery and Resolution Directive. Direktiivin suomenkielinen nimi on direktiivi luottolaitosten (ja sijoituspalveluyritysten) elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä.

<sup>(2)</sup> Lainsäädäntöpakettiin sisältyvät lisäksi muutokset asetukseen (EU) N:o 575/2013 (vakavaraisuusasetus – Capital Requirements Regulation, CRR), direktiiviin 2013/36/EU (vakavaraisuusdirektiivi – Capital Requirements Directive, CRD) ja asetukseen (EU) N:o 806/2014 (yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus – Single Resolution Mechanism Regulation, SRMR). Viittauksia on jäljempänä alaviitteissä 8–10. Ks. näihin ehdotuksiin liittyen myös valmisteilla (helmikuu 2017) oleva ETSK:n lausunto (asiakokonaisuus ECO/424).



1.5 Komitea on hyvillään siitä, että ehdotus vahvistaa kriisinratkaisumekanismeja ja myös parantaa ja voi nopeuttaa sen toteuttamista käytännössä.

1.6 Komitean mielestä tappion kattamisesta olisi oltava kaikkia pankkeja koskevat säännöt. Tähän liittyen on myönteistä, että nyt tehty ehdotus osaltaan edistää maailmanlaajuisia järjestelmän kannalta merkittäviä pankkeja koskevien erityistoimenpiteiden toteuttamista. Toimenpiteisiin kuuluu, että tällaisten G-SIB-pankkien<sup>(3)</sup> on pidettävä hallussaan enemmän tappionkattamiskykyisiä omaisuuseriä, joita voidaan käyttää kriisitilanteissa. Kyse on nk. kokonaistappionkattamiskyvystä (TLAC<sup>(4)</sup>). Ehdotus edistää niin ikään muiden pankkien sijoittajavastuusääntöjen täytäntöönpanoa vähentämällä mahdollisten oikeudellisten kiistojen riskiä.

1.7 Komitea pitää myönteisenä, että edellä mainitut TLAC-säännöt on tarkoitus integroida voimassa oleviin kaikkia pankkeja koskeviin EU:n vaatimuksiin eli MREL-vaatimuksiin<sup>(5)</sup> siten, että kaikkiin G-SIB-pankkeihin sovelletaan yhdenmukaista sääntelykehystä. Säännösten sisällyttäminen yhteen ja samaan säädökseen parantaa myös kriisinratkaisun vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

1.8 Pankeilla on hyvin tärkeä asema talouden – etenkin kotitalouksien ja pk-yritysten – rahoittajina. Mahdolliset kielteiset vaikutukset pankkien rahoituskustannuksiin on näin ollen pidettävä mahdollisimman pieninä. Uusien sääntöjen on samanaikaisesti helpotettava toimien kohteena olevien kattamattomien velkainstrumenttien liikkeeseenlaskua ja tehtävä siitä mahdollisimman laajaa sekä oltava mahdollisimman selkeät ja tarjottava mahdollisimman suuri oikeusvarmuus kaikille osapuolille, myös sijoittajille. On kuitenkin pidettävä huolta siitä, että kuluttajansuojasäännökset pätevät ja niitä sovelletaan entisessä laajuudessa.

1.9 Ehdotettu lähestymistapa, jonka mukaan uusia sääntöjä sovelletaan vain tulevaisuudessa tapahtuviin kyseisenlaisten velkainstrumenttien liikkeeseenlaskuihin, vaikuttaa realistisimmalta vaihtoehdolta, ja komitea kannattaa sitä.

## 2. Taustaa<sup>(6)</sup>

2.1 Nyt tarkasteltava ehdotus<sup>(7)</sup> on osa komission hiljattain<sup>(8)</sup> julkaisemaa, voimassa olevaan alan lainsäädäntöön<sup>(9)</sup> perustuvaa pakettia, joka koostuu viidestä pankkien sääntelyä koskevasta säädösehdotuksesta. Ehdotus on nostettu paketista ensisijaiseksi, jotta se saataisiin hyväksyttyä ja toteutettua nopeammassa aikataulussa.

2.2 Paketin avulla on tarkoitus panna täytäntöön Baselin pankkivalvontakomiteassa ja finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmässä tehdyn työn tuloksena laaditut asiakirjat ottaen myös huomioon komission ehdotuksistaan järjestämän, nykyisen pankkilainsäädännön vaikuttavuutta ja tehokkuutta kartoittaneen kannanottopyynnön tulokset.

2.3 Ehdotuspaketilla pyritään kaiken kaikkiaan seuraaviin keskeisiin tavoitteisiin:

2.3.1 lisäämään EU:n rahoituslaitosten häiriönsietokykyä ja parantamaan rahoitusvakautta

2.3.2 parantamaan pankkien luotonantokykyä Euroopan unionin talouden hyväksi

2.3.3 helpottamaan pankkien tehtävää olla mukana luomassa EU:hun syvempiä ja likvidimpiä pääomamarkkinoita, jotka tukevat pääomamarkkinaunionin syntymistä.

2.3.4 Mainittakoon tässä yhteydessä, että samalla pyritään kehittämään yhä pidemmälle suhteellisuusperiaatteen soveltamista pienten ja/tai rakenteeltaan yksinkertaisten pankkien hyväksi.

<sup>(3)</sup> Lyhenne englanninkielisestä ilmaisusta global systemically important banks.

<sup>(4)</sup> Lyhenne englanninkielisestä ilmaisusta total loss-absorption capacity.

<sup>(5)</sup> Lyhenne englanninkielisestä ilmaisusta minimum requirement for own funds and eligible liabilities. Suomenkielinen vastine on "omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimus".

<sup>(6)</sup> Tämä teksti pohjautuu mm. komission lainsäädäntöpakettiin ja nyt esitetystä ehdotuksesta antamiin tietoihin (lehdistötiedote ja Kysymyksiä ja vastauksia -tietopaketti).

<sup>(7)</sup> COM(2016) 853 final

<sup>(8)</sup> 23. marraskuuta 2016. Ks. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3731\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_fi.htm)

<sup>(9)</sup> Paketti sisältää muutoksia seuraaviin säädöksiin:

- vuonna 2013 annetut vakavaraisuusasetus (CRR) ja vakavaraisuusdirektiivi (CRD), joissa vahvistetaan luottolaitoksia (pankkeja) ja sijoituspalveluyrityksiä koskevat vakavaraisuusvaatimukset ja niiden hallintoa ja valvontaa koskevat säännöt
- vuonna 2014 annetut pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi (BRRD) ja yhteistä kriisinratkaisumekanismeja koskeva asetusta (SRMR), joissa annetaan vaikeuksissa olevien laitosten elvytystä ja kriisinratkaisua koskevat säännöt ja joilla perustetaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi.

2.4 Tarkasteltavana olevalla ehdotuksella pyritään edellä mainitussa kontekstissa siihen, että kattamattomat velkainstrumentit luokiteltaisiin jäsenvaltioissa yhdenmukaisella tavalla. Tämä on tärkeää ratkaistaessa pankkien kriisejä BRRD-säännösten mukaisesti.

2.5 Kyseisenlaisen kriisinratkaisun yhteydessä tappiot tulee kattaa ensisijaisesti yksityisestä pääomasta eikä veronmaksajien rahoilla tai julkisista varoista. Tähän päästään alentamalla velkojen arvoa (bail-in) tai muuntamalla niitä riskipääomaksi.

2.6 Pankkeilla on oltava tätä varten tietty vähimmäismäärä omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja, toisin sanoen niiden on täytettävä MREL-vaatimukset.

2.7 Uutuutena on nyt, että kansainvälisellä tasolla on sovittu ”liian suuri kaatumaan” -ongelman ratkaisemiseksi lisävaatimuksista, jotka koskevat maailmanlaajuisia järjestelmän kannalta merkittäviä pankkeja (G-SIB-pankkeja). Yksi muista edellä mainitun toimenpidepaketin ehdotuksista tähtää juuri tämän kokonaistappionkattamiskyky- eli TLAC-vaatimuksen sisällyttämiseen kyseisten pankkien nykyiseen MREL-järjestelmään.

2.8 Molemmat velvoitteet ovat saaneet useat jäsenvaltiot jo mukauttamaan<sup>(10)</sup> kansallisella tasolla maksukyvyttömyyslainsäädäntöään tiettyjen pankin velkojen luokituksen osalta.

2.9 Jäsenvaltiot ovat tehneet edellä mainittuja mukautuksia erilaisin ja toisistaan poikkeavin tavoin, mitä ei voida pitää tavoiteltujen päämäärien kannalta täysin optimaalisena eikä järin toivottuna kehityksenä. Nyt esitetyllä ehdotuksella pyritään korjaamaan puutteet laatimalla yhdenmukaistettu sääntelykehys (ks. edellä kohta 2.4).

### 3. Huomioita ja kommentteja

3.1 Toimenpidepaketti ja nyt tarkasteltavana oleva ehdotus ovat yleisesti ottaen tervetulleita. Ne antavat oman lisänsä kriisin jälkimainingeissa finanssialan vahvistamiseksi toteutettuihin tärkeisiin uudistuksiin ja vievät niitä eteenpäin sekä edistävät alan riskien vähentämistä entisestään.

3.2 Kaiken kaikkiaan on välttämätöntä, että pankkijärjestelmä kestää häiriöitä ja on riittävästi pääomitettu. Tämä on puolestaan tärkeää rahoitusvakauden ylläpitämiseksi. Vakaus edellyttää, että pankin ajauduttua kriisiin apua haetaan ensisijaisesti osakkeenomistajien ja pankkien muiden velkojen yksityisestä pääomasta (velan arvon alentaminen eli sijoittajavastuu, *bail-in*). Näin tulee varmistaa, ettei tarvitse turvautua julkisiin varoihin tai veronmaksajiin. Myös palkat, eläke-etuudet ja muut työntekijöille maksettavat kiinteät palkkiot on joka tapauksessa turvattava jatkossakin<sup>(11)</sup>.

3.3 Tätä lähestymistapaa tulee soveltaa rajoituksetta kaikkiin pankkeihin. Komitea pitääkin ilahduttavana, että pyrkimyksenä on myös vahvistaa maailmanlaajuisen järjestelmän kannalta merkittävien pankkien (G-SIB-pankkien) sääntelyä G20-ryhmässä sovitun mukaisesti.

3.4 On hyvä, että ehdotuksella sisällytetään TLAC-säännöt jo voimassa oleviin, pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä edellytettäviin MREL-vaatimuksiin. Tämä parantaa nykyisten sääntöjen täytäntöönpanoa ja luo samalla pohjan suurimpiin ja keskeisiin pankkeihin sovellettavalle yhdenmukaistetulle järjestelmälle, mikä puolestaan vaikuttaa myönteisesti sääntelykehysten käytännön sovellettavuuteen.

3.5 Kun otetaan huomioon pankkien hyvin tärkeä asema talouden – etenkin kotitalouksien ja pk-yritysten – rahoittajina, kyseisenlaisten instrumenttien liikkeeseenlaskun tulee voida tapahtua kunnollisin edellytyksin ja mahdollisimman laajasti. Uusien sääntöjen on oltava selkeät ja tarjottava oikeusvarmuutta kaikille osapuolille, myös sijoittajille. Myös kustannuksiin on kiinnitettävä huomiota. Uusien sääntöjen mahdolliset kielteiset vaikutukset pankkien rahoituskustannuksiin on pidettävä mahdollisimman pieninä.

<sup>(10)</sup> Osa maista on vasta toteuttamassa mukautuksia.

<sup>(11)</sup> Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 44 artiklan 2 kohdan g alakohdan i alakohdan mukaisesti.

3.6 Sinällään on erittäin myönteistä, että useat jäsenvaltiot ovat alkaneet hyvin nopeasti mukauttaa kansallista maksukyvyttömyyslainsäädäntöään unionitasolla ja kansainvälisellä tasolla tapahtuneeseen kehitykseen (ks. edellä).

3.7 Tämä on valitettavasti tapahtunut eriävin tavoin, mikä on johtanut merkittäviin eroihin jäsenvaltioiden välillä ja moniin ei-toivottuihin vaikutuksiin, kuten epävarmuuteen liikkeeseenlaskijoiden ja sijoittajien asemasta ja kohtelusta sovellettaessa sijoittajavastuusääntöjä. Seurauksena voi olla myös, että BRRD-sääntöjen soveltaminen useissa eri maissa toimiviin pankkeihin hankaloituu.

3.8 Komitea ei pidä toivottavana, että tilanne johtaisi kattamattomien velkainstrumenttien erilaiseen kohteluun, sillä tällöin syntyisi myös vääristymiä rahoituslaitosten ja jäsenvaltioiden välille ja ei-toivottua markkinakilpailua.

3.9 Asiassa on siis suotavaa toimia nopeasti ja pyrkiä paitsi eroon hajanaisista jäsenvaltiokohtaisista toimista myös kohti yhdenmukaistettua lähestymistapaa. Näin voidaan tasapuolistaa rahoituslaitosten ja jäsenvaltioiden toimintaedellytyksiä ja samalla edistää parhaalla mahdollisella tavalla keskeisiä tavoitteita eli rahoitusvakauden lisäämistä ja finanssialan riskien vähentämistä.

3.10 Uusissa säännöissä ei käsitellä sitä, voisivatko tiettytyypiset sijoittajat ja investoijat mahdollisesti ostaa tai muuten hankkia kyseisiä kattamattomia velkainstrumentteja. Tällaisesta asiasta ei liene kovin suositeltavaa säätää pankkien elvytys- ja kriisiratkaisudirektiivissä, ja loppujen lopuksi haasteena on säilyttää kuluttajansuoja<sup>(12)</sup> tällä alalla entisenlaajuisena ja käytännön tasolla täysitehoisena.

3.11 Nyt esitetyt säännöt pätevät vain tulevaisuudessa tapahtuviin eivätkä siis jo toteutettuihin liikkeeseenlaskuihin. Tämä tuntuu asianmukaiselta lähestymistavalta, kun ajatellaan oikeusvarmuutta sekä mahdollisia ei-toivottuja markkinoihin, liikkeeseenlaskijoihin ja sijoittajiin kohdistuvia vaikutuksia, vaikka valvontaviranomaisille saattaakin koitua (tilapäisesti) tiettyjä seurauksia.

3.12 Komitea toteaa lopuksi, että voimaantuloajankohta<sup>(13)</sup> kannattaa pyrkiä pitämään realistisena.

Bryssel 22. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(12)</sup> Vrt. rahoitusmarkkinadirektiivi (MiFID) ja MiFID II -paketti. Jälkimmäinen tulee voimaan vuoden 2018 alussa.

<sup>(13)</sup> Tällä hetkellä ehdotuksessa kaavaillaan voimaantuloajankohdaksi heinäkuun 1. päivää 2017. Siinä onnistuminen on kyseenalaista.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Uusi osaamisohjelma Euroopalle – Vahvistetaan yhdessä inhimillistä pääomaa, työllistettävyyttä ja kilpailukykyä”**

(COM(2016) 381 final),

**”Ehdotus neuvoston suositukseksi taitotakuun perustamisesta”**

(COM(2016) 382 final – 2016/0179 (NLE)),

**”Ehdotus neuvoston suositukseksi eurooppalaisesta tutkintojen viitekehystä elinikäisen oppimisen edistämiseksi ja eurooppalaisen tutkintojen viitekehysten perustamisesta elinikäisen oppimisen edistämiseksi 23 päivänä huhtikuuta 2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksen kumoamisesta”**

(COM(2016) 383 final – 2016/0180 (NLE)),

**”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yhteisistä puitteista parempien palvelujen tarjoamiseksi taitojen ja tutkintojen alalla (Europass) ja päätöksen N:o 2241/2004/EY kumoamiseksi”**

(COM(2016) 625 final – 2016/0304 (COD))

ja

**”Työmarkkinoilla aktiivisten henkilöiden taitotason kohottaminen”**

**(Puheenjohtajavaltio Maltan pyytämä valmisteleva lausunto)**

(2017/C 173/09)

Esittelijä: **Indrė VAREIKYTĖ**

Toinen esittelijä: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 6.10.2016 Euroopan komissio, 17.2.2017 Euroopan unionin neuvosto, 21.10.2016 puheenjohtajavaltio Malta, 16.9.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	3.2.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	22.2.2017
Täysistunnon nro	523
Äänestystulos	196/0/6
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea pitää tervetulleena komission ehdotusta ”Uusi osaamisohjelma Euroopalle” ja uskoo sen olevan myönteinen askel kohti yksilöiden, työmarkkinoiden ja yhteiskuntien osaamistarpeiden parempaa tasapainoa. Se on myös sitä mieltä, että osaamisen paremman kohtaamisen olisi edistettävä ammattitaitoisten ja pätevien ihmisten pääsyä työmarkkinoille.

1.2 On ymmärrettävää, että uudessa osaamisohjelmassa ja siihen liittyvissä aloitteissa painottuu nykyisten ongelmien ratkaiseminen lähinnä muuttamalla jo käytössä olevia välineitä ja toimenpiteitä siten, että niiden soveltaminen ja toiminta paranevat. Koulutusosalalle ja taitojen kehittämiseen kaivataan kuitenkin innovatiivisempia ratkaisuja, sillä Euroopassa tarvitaan aitoa ajattelutavan muutosta koulutusalan tavoitteisiin ja toimintatapaan sekä ymmärrystä tämän alan paikasta ja roolista yhteiskunnassa.

1.3 ETSK korostaa, että asianmukaisiin pyrkimyksiin lisätä työmarkkinoille osallistumista, vastata muuttuvien, epävarmojen ja monitahoisten työmarkkinoiden tarpeisiin ja torjua köyhyyttä, eriarvoisuutta ja syrjintää EU:ssa kuuluu erottamattomana osana kyseisiin asioihin liittyvien sosiaalisten ja sukupuolinäkökohtien huomioon ottaminen.

1.4 Komitea pyytää komissiota esittämään laajemman näkemyksen koulutus-, työmarkkina- ja sosiaaliturvajärjestelmien toiminnasta ja keskinäisistä yhteyksistä yleisesti ja yksittäisten toimien tasolla, etenkin ajatellen korkeampia koulutustasoja, elinikäisen oppimisen merkitystä, rajatylittävää liikkuvuutta, yrittäjähenkisyyttä, luovuutta, innovointia sekä sosiaalisia ja monikulttuurisuustaitoja.

1.5 ETSK haluaisi myös, että uusi osaamisohjelma linkitettäisiin selkeämmin sekä EU-ohjausjaksoon että Eurooppa 2020 -strategiaan, etenkin niiden koulutus- ja työllisyystavoitteisiin. Lisäksi olisi ennakoitava uuden osaamisohjelman roolia suhteessa kestävän kehityksen toimintaohjelmaan Agenda 2030, digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaan, kiertotalousstrategiaan, strategiseen toimintaohjelmaan sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi 2016–2019, sosiaalisten oikeuksien pilariin ja kestävän kehityksen tavoitteisiin.

1.6 Komitea pitää valitettavana, ettei uusi osaamisohjelma sisällä toimia, joissa keskityttäisiin nimenomaan epävirallisen ja arkioppimisen keskeiseen merkitykseen nuorten elämäntaitojen karttumisessa. Uudessa osaamisohjelmassa ei myöskään korosteta yrittäjyyttä sen laajemmassa merkityksessä (aloitekyky) yhtenä kaikille ihmisille hyödyllisenä elämäntaitona. Komission olisi tähän liittyen kiinnitettävä erityishuomiota myös vapaiden ammattien<sup>(1)</sup> erityistaitotarpeisiin.

1.7 ETSK ei voi hyväksyä sitä, ettei uuden osaamisohjelman toteuttamista varten esitetä uutta rahoitusta. Komitea on vakaasti sitä mieltä, että nykyisten rahoitusohjelmien mahdollisimman tarkka hyödyntäminen ei ole riittävä keino ohjelman tavoitteiden tukemiseksi. Osaamisohjelman rahoituslähteiksi ehdotettujen Euroopan sosiaalirahaston ja Erasmus+-ohjelman käytön suunnittelu ja varojen jakaminen on sitä paitsi jo meneillään jäsenvaltioissa, mikä tekee näiden lähteiden käytöstä ohjelman toteuttamiseen vielä epävarmempaa.

1.8 Komitea arvostaa työmarkkinaosapuolten ja yritysten kanssa käytävän vuoropuhelun vahvaa painottamista osaamisohjelmassa ja kannustaa edelleen tiivistämään kyseistä vuoropuhelua ja myös vuoropuhelua asiaankuuluvien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa ja sellaisten organisaatioiden kanssa, jotka toimivat suoraan tuensaajien parissa ja jotka voivat solmia yhteyksiä haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin.

1.9 ETSK uskoo, että ehdotetulla taitotakuulla voi olla kouriintuntuvaa merkitystä vain, jos nuorisotakuun toteutuksesta otetaan opiksi.

1.10 Osaamista kehitetään digitaaliaikana ympäristössä, joka muuttuu nopeasti ja joskus radikaalistikin ja jossa liiketoimintamallit saattavat mullistua täysin. ETSK katsookin, että pelkkä yksilöiden auttaminen hankkimaan tietyt vähimmäistaidot ei riitä ja että on ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että taitotakuusta muotoutuu varma väylä, jonka kautta ihmiset voivat kehittää osaamistaan ja saavuttaa siinä mahdollisimman korkean tason ja heitä kannustetaan tähän. ETSK vaatii etsimään uusia ratkaisuja, jotta taitojen ripeän kehityksen varmistamiseksi tarvittavaa rahoitusta voidaan lisätä esimerkiksi julkisten ja yksityisten investointien kautta. Olisi myös tarkasteltava eräissä EU:n jäsenvaltioissa käytössä olevia keinoja, kuten palkallisesta opintovapaasta sopimista työehtosopimuksissa.

1.11 Samanaikaisesti on tärkeää tiedostaa, että pelkästään yksilöiden taitoja parantamalla ei voida päästä toivottuihin työllistettävyysvaikutuksiin, ellei tukena olevia, toisiinsa tiiviisti liittyviä sosiaali-, talous- ja tasa-arvopolitiikkoja edistetä niin ikään nykyisestä.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions\\_en](http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions_en)

1.12 ETSK katsoo, että eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen jatkokehittämisessä tulee keskittyä jäsenvaltioiden ja kaikkien sidosryhmien yhteistyön tiivistämiseen, taitojen ja jatkokoulutuksen avulla hankittujen pätevyyksien tunnustamisen merkitykseen sekä epävirallisen ja arkioppimisen kautta hankittujen taitojen validointiin kiinnittäen erityistä huomiota monialaisiin taitoihin. Lisäksi on erityisesti korkean osaamistason saavuttamiseksi tärkeää kehittää epävirallista ja arkioppimista siten, että ne voidaan niveltää olemassa oleviin virallisiin koulutusjärjestelmiin esteettä ja kaikille asianomaisille sidosryhmille hyväksyttävällä tavalla.

1.13 On ratkaisevan tärkeää varmistaa, etteivät pyrkimykset parantaa eurooppalaista tutkintojen viitekehystä johda liian suureen taakkaan tai byrokraatiaan. Tärkeää on myös johdonmukaistaa tutkintoihin liittyviä EU:n välineitä: eurooppalaista tutkintojen viitekehystä (EQF), ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten eurooppalaista siirtojärjestelmää (ECVET) ja ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaista viitekehystä (EQAVET). Eurooppalaisen taito-, osaamis-, tutkinto- ja ammattiluokittelun (ESCO) avulla pitäisi edistää EQF:n kehittämistä ja käyttöä, mutta luokittelusta voidaan saada hyötyä vasta sen jälkeen, kun siihen liittyvät viittausprosessit on saatettu päätökseen.

1.14 ETSK ilmaisee vahvan tukensa uusille Europass-puitteille – erityisesti sille, että Europass muutetaan asiakirjapohjaisesta järjestelystä palvelupohjaiseksi alustaksi. Komitean mielestä avoimuuden, käytettävyyden, esteettömyyden ja tehokkuuden pitäisi olla keskeisellä sijalla alustaa kehitettäessä. On ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että vammaiset voivat hyödyntää uudistettuja Europass-puitteita esteettömästi.

1.15 ETSK suhtautuu kuitenkin epäilevästi siihen, onko oikein rahoittaa Europass-puitteita aluksi Erasmus+-ohjelman varoista. Komission pitäisi lisäksi arvioida talousarviovaikutukset uudelleen ja realistisemmin erityisesti siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioille koituvista taloudellisista vaikutuksista ja uusien Europass-puitteiden yleisön käyttöön saattamisesta aiheutuvista talousarviovaikutuksista.

## 2. Yleiskatsaus komission ehdotukseen

2.1 Komissio on hyväksynyt uuden osaamisohjelman Euroopalle tavoitteenaan varmistaa, että ihmiset hankkivat jo nuorella iällä laajaa osaamista, sekä hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti Euroopan inhimillistä pääomaa. Ohjelman on määrä vahvistaa työllistettävyyttä, kilpailukykyä ja kasvua Euroopassa.

2.2 Komissio arvioi, että 70 miljoonalla eurooppalaisella on heikko laskutaito eikä riittävää luku- ja kirjoitustaitoa ja että yli 20 prosenttia ihmisistä ei käytännössä osaa käyttää tietokonetta<sup>(2)</sup>. Näitä ihmisiä uhkaavat työttömyys, köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen. Toisaalta yli 30 prosenttia korkeasti koulutetuista nuorista on työssä, joka ei vastaa heidän kykyjään tai toiveitaan, ja 40 prosentilla eurooppalaisista työnantajista on vaikeuksia löytää työntekijöitä, joilla olisi kasvua ja innovoinnin edellyttämiä taitoja. Samaan aikaan liian harvoilla ihmisillä on yrittäjähänkeä ja osaamista, joita tarvitaan omien yritysten perustamiseksi ja jatkuvaksi mukautumiseksi työmarkkinoiden muuttuviin vaatimuksiin.

2.3 Komissio uskoo, että taitotason nostaminen, monialaisten taitojen edistäminen ja pyrkiminen ennakoimaan yhä paremmin työmarkkinoiden osaamistarpeita mm. elinkeinoelämän kanssa käytävän vuoropuhelun pohjalta on välttämätöntä, jotta voidaan parantaa ihmisten mahdollisuuksia hyvään elämään ja tukea oikeudenmukaista, osallistavaa ja kestävästä kasvua sekä yhteenkuuluvuutta edistäviä yhteiskuntia. Jotta taitoja koskeviin haasteisiin olisi helpompi tarttua, komissio esittää kymmenen aloitetta, jotka on tarkoitus toteuttaa seuraavien kahden vuoden aikana:

- taitotakuu, jolla autetaan matalan taitotason omaavia aikuisia hankkimaan vähimmäistason luku- ja laskutaito ja digitaalityöt sekä etenemään kohti toisen asteen opintojen suorittamista;
- Eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen tarkistaminen, jotta tutkintoja olisi helpompi ymmärtää ja jotta kaikkea Euroopan työmarkkinoilla saatavilla olevaa osaamista voidaan hyödyntää entistä paremmin;
- digitaalityö ja työpaikkoja edistävä koalitio, joka tuo yhteen jäsenvaltiot ja koulutuksen, työelämän ja teollisuuden sidosryhmät ja jonka avulla luodaan laaja digitaalinen lahjakkuusreservi ja varmistetaan, että yksittäisillä henkilöillä ja työvoimalla Euroopassa on riittävät digitaalityöt;

<sup>(2)</sup> Tämä osuus on suurempi 55–65-vuotiaiden ikäryhmässä, jossa puolella aikuisista ei ole tietotekniikan perustaitoja. OECD, Kansainvälinen aikuistutkimus (PIAAC), kesäkuu 2015.

- alakohtaisen osaamisyhteistyön suunnitelma, jonka avulla voidaan parantaa taitoja koskevaa tiedonhankintaa ja tarttua osaamisvajeeseen tietyillä taloudenaloilla;
- väline kolmansien maiden kansalaisten taitojen kartoittamiseksi, jotta voidaan aikaisessa vaiheessa havaita ja määrittää turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja muiden maahantulijoiden taidot ja pätevyudet;
- Europass-järjestelmän tarkistaminen, jotta tarjotaan ihmisille parempia ja helppokäyttöisempiä välineitä omien taitojen esittelemiseksi ja hyödyllisen reaaliaikaisen tiedon saamiseksi taitotarpeista ja -suuntauksista ura- ja opiskeluvalintojen tueksi;
- ammatillisen koulutuksen nostaminen ensimmäiseksi valinnaksi parantamalla ammatillisessa koulutuksessa olevien mahdollisuuksia työssäoppimiseen sekä tuomalla näkyvämmiin esille ammatillisen koulutuksen avulla työmarkkinoilla saavutettuja hyviä tuloksia;
- avaintaidoista annetun suosituksen tarkistaminen, jotta autettaisiin yhä useampia ihmisiä hankkimaan nykypäivän työ- ja muussa elämässä tarvittavat perustaidot. Erityishuomiota kiinnitetään yrittäjähengen ja innovatiivisuuden sekä niihin liittyvien taitojen edistämiseen;
- aloite, jolla kartoitetaan tutkinnon suorittaneiden jatkosijoittumista. Tavoitteena on kerätä tietoja siitä, miten tutkinnon suorittaneet menestyvät työmarkkinoilla;
- ehdotus aivovuodon tarkemmasta analysoinnista ja ongelman tehokasta ratkaisemista koskevien hyvien käytänteiden jakamisesta.

### 3. Lausunnossa käsiteltävät asiat

3.1 ETSK keskittyy tässä lausunnossa itse osaamisohjelmaan ja kolmeen sen ohella jo ehdotettuun aloitteeseen: taitotakuuseen, eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen tarkistamiseen ja Europass-puitteiden tarkistamiseen.

3.2 Lisäksi komitea vastaa lausunnolla Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltio Maltaan esittämään pyyntöön, joka koskee valmistelevan lausunnon antamista aiheesta ”Työmarkkinoilla aktiivisten henkilöiden taitotason kohottaminen”. Aihepiirien päällekkäisyyden johdosta komitea vastaa kyseiseen lausuntopyyntöön tällä lausunnolla ja esittelee siinä laajemmin näkemyksiään osaamiseen ja työllistettävyyteen liittyvistä sosiaalisista ja tasa-arvonäkökohdista.

### 4. Yleisiä huomioita osaamisohjelmasta

4.1 Komitea pitää tervetulleena komission ehdotusta ”Uusi osaamisohjelma Euroopalle” ja uskoo sen olevan myönteinen askel kohti yhteiskunnan ja yritysten osaamistarpeiden parempaa tasapainoa. On ymmärrettävää, että uudessa osaamisohjelmassa ja siihen liittyvissä aloitteissa painottuu nykyisten ongelmien ratkaiseminen lähinnä muuttamalla jo käytössä olevia välineitä ja toimenpiteitä siten, että niiden soveltaminen ja toiminta paranevat. ETSK korostaa kuitenkin, että koulutuslalle ja taitojen kehittämiseen kaivataan innovatiivisempia ratkaisuja. Monissa jäsenvaltioissa ja ETA-maissa sovelletaan jo nykyisin innovatiivisia lähestymistapoja, mutta niitä ei seurata eikä mainita osaamisohjelmassa saati tuoda jäsenvaltioiden tietoisuuteen.

4.2 ETSK uskoo vahvasti, että nyt tarvitaan aitoa ajattelutavan muutosta koulutusalan – sen kaikkien lohkojen: virallisen koulutuksen sekä epävirallisen ja arkioppimisen – tavoitteisiin ja toimintatapaan, ymmärrystä tämän alan paikasta ja roolista yhteiskunnassa sekä sen tunnustamista, että koulutus on yksi tuottavuuden osatekijä. Tätä tukee se, että EU:n vuodesta 2009 kaiken kaikkiaan koulutukseen ja nuorisotyöllisyyteen liittyen toteuttamien toimien vaikutukset ovat olleet suhteellisen heikkoja<sup>(3)</sup>. Euroopan tulevaisuuden kannalta on ratkaisevan tärkeää painottaa yhä vahvemmin investoimista inhimilliseen kehitykseen. Uudessa osaamisohjelmassa ei pitäisikään esittää vain osaratkaisuja työmarkkinoiden nykyisten epäsuhtien korjaamiseksi vaan toimenpiteitä, joiden avulla varmistetaan, että joka ikinen ihminen EU:ssa voi kehittää itseään, parantaa koulutustasoaan ja lisätä joustavuuttaan taloudellisen toiminnan valinnassa.

<sup>(3)</sup> Ks. esim. Euroopan komissio, Education and Training Monitor 2016, syyskuu 2016; European Policy Centre, Towards a Europeanisation of Youth Employment Policies? A Comparative Analysis of Regional Youth Guarantee Policy Designs, syyskuu 2016.



4.3 Taitojen kehittäminen ja saattaminen tarpeita vastaavaksi samoin kuin uudelleen koulutus ja jatkuva ammatillinen kehittyminen ovat erittäin merkityksellisiä työmarkkinoille osallistumisen lisäämiseen, työmarkkinoiden muuttuviin tarpeisiin vastaamiseen sekä köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjinnän torjuntaan EU:ssa liittyviä Euroopan unionin sosiaalisia ja poliittisia sitoumuksia ajatellen. Näiden kysymysten asianmukainen käsittely edellyttää niihin liittyvien sosiaalisten ja sukupuolinäkökohtien huomioon ottamista. Komitea pitää kuitenkin valitettavana, että uudessa osaamisohjelmassa keskitytään osaamiseen ja työllistettävyyteen yleisellä tasolla mutta ei määritellä erityisiä toimenpiteitä, joiden avulla edistettäisiin osa-aikatyötä tekevien ja epävarmoissa työsuhteissa olevien ihmisten sekä työelämän ulkopuolella olevien naisten, ikääntyvien ihmisten ja vammaisten potentiaalin hyödyntämistä. Kaikki nämä ryhmät voisivat edistää merkittävästi kehitystä ja kasvua EU:ssa.

4.4 ETSK:n mielestä osaamisohjelman suunnitteluvaiheessa jätettiin huomiotta keskeiset seikat, joista sukupuolten väliset erot<sup>(4)</sup> taitojen kehittämisessä johtuvat. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi seuraavat: naisille hoivaajana toimimista koskevista odotuksista sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisesta aiheutuvat paineet, syrjintä, stereotypiat, naisten suurempi osuus epätavallisissa työsuhteissa, työskentelyalan valinnanmahdollisuuksien suppeus osa-aikatyössä (mikä lisää ylikoulutetun työvoiman riskiä etenkin, kun työntekijä hakeutuu koulutustasoaan vaatimattomampiin tehtäviin) sekä tiettyjen opintoalojen nais- tai miesvaltaisuus, joka johtaa suurempaan ylikoulutetun työvoiman riskiin työmarkkinoilla.

4.5 Osaamisohjelmassa keskitytään tiiviisti tiettyjen vähimmäistaitojen tarjoamiseen ja matalan ja keskitasoisen osaamisen kehittämiseen, mutta komitea panee merkille, ettei komissio esitä laajempaa näkemystä koulutus-, työmarkkina- ja sosiaaliturvajärjestelmien toiminnasta ja keskinäisistä yhteyksistä yleisesti tai yksittäisten toimien tasolla. Näin suppeassa tarkastelutavassa jäävät huomiotta mm. sellaiset yhtä lailla tärkeät näkökohdat kuin korkeammat koulutustasot, elinikäisen oppimisen merkitys, rajatylittävä liikkuvuus, yrittäjähenkisyys, luovuus, innovointi sekä sosiaaliset ja monikulttuurisuus- taidot. Komission olisi tähän liittyen kiinnitettävä erityishuomiota myös vapaiden ammattien<sup>(5)</sup> erityistaitotarpeisiin.

4.6 ETSK kehottaakin komissiota omaksumaankoordinoitun, yhtenäisen ja johdonmukaisen lähestymistavan politiikka-aloitteisiinsa, etenkin kun niissä on kyse taitojen kehittämisestä. Eri pääosastojen samanaikaisesti ehdottamia, toisiinsa kiinteästi kytkeytyviä aloitteita ei koordinoita riittävän tehokkaasti. Koordinoinnin parantaminen voisi lisätä tällaisten toimenpiteiden tehoa ja vaikuttavuutta merkittävästi.

4.7 Koska taitojen kehittäminen vaikuttaa keskeisesti talouskasvuun, komitea haluaisi myös, että uusi osaamisohjelma linkitettäisiin todellisten vaikutusten aikaansaamiseksi selkeämmin sekä EU-ohjausjaksoon (etenkin maakohtaisiin suosituksiin) että Eurooppa 2020 -strategiaan, etenkin niiden koulutus- ja työllisyystavoitteisiin. Kyse on myös osaamisohjelman roolista suhteessa kestävän kehityksen toimintaohjelmaan Agenda 2030, digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaan, kiertotalousstrategiaan, strategiseen toimintaohjelmaan sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi 2016–2019, sosiaalisten oikeuksien pilariin (etenkin ehdotettuihin vertailutoimiin) ja kestävän kehityksen tavoitteisiin. Tällaisten yhteyksien luominen antaisi osaamisohjelmalle vankemman sijan EU:n pitkän aikavälin tavoitteenasettelussa ja yleisissä politiikkakehyksissä ja takaisi näin sen aseman yhtenä strategisena aloitteena.

4.8 Komitea pitää taitojen tehokasta yhteensovittamista tarpeiden kanssa ensiarvoisen tärkeänä, sillä on kestäväntöntä, että 30 prosenttia nuorista eurooppalaisista on virallisen pätevyytensä puolesta ylikoulutettu työhönsä ja että samaan aikaan 40 prosentilla työnantajista on pulaa työntekijöistä, joilla olisi vaadittavat taidot. On kuitenkin erittäin tärkeää, että osaamisen yhteensovittamisen ohella luodaan laadukkaita työpaikkoja ja korostetaan rajatylittävän liikkuvuuden merkitystä yhtenä keinona saada taidot ja tarpeet kohtaamaan, jotta yhteiskunta toimisi moitteettomasti ja tehokkaasti.

4.9 Uudessa osaamisohjelmassa korostetaan sekä osallisuuden merkitystä että työllistettävyyttä edistävien taitojen hankkimista. Osaamisohjelmassa keskitytään lähinnä elinkeinoelämän tarpeisiin, mutta ETSK:n mielestä olisi kiinnitettävä enemmän huomiota myös yleisemmin yhteiskunnassa tarvittaviin taitoihin. Esimerkiksi monialaiset, muissakin yhteyksissä tarvittavat tai ”pehmeät” taidot (esimerkiksi kriittinen ja luova ajattelu sekä sosiaaliset, kansalais- ja kulttuuriset taidot)<sup>(6)</sup>

<sup>(4)</sup> Kansainvälinen työjärjestö, Skills mismatch in Europe – Statistics Brief, syyskuu 2014.

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions\\_en](http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions_en)

<sup>(6)</sup> ETSK:n lausunto ”Luovuuden, yrittäjyyden ja liikkuvuuden edistäminen koulutuksella” (EUVL C 332, 8.10.2015, s. 20).

hyödyttävät yksilöitä ja yhteiskuntaa laajemminkin. Komitea pitää myös valitettavana, ettei yrittäjyyttä (sen laajemmassa merkityksessä eli aloitekykyä) korosteta uudessa osaamisohjelmassa yhtenä kaikille ihmisille hyödyllisenä elämäntaitona.

4.10 ETSK viittaa lisäksi jälleen kerran monen miljardin euron mahdollisuuteen, joka hukataan, kun naisyrittäjät eivät saa riittävästi tukea<sup>(7)</sup>. Naisyrittäjät luovat työpaikkoja, innovaatioita ja uutta osaamista kaikilla elinkeinoelämän aloilla. He toimivat myös aloitteellisesti yhteiskunnallisen yrittäjyyden saralla ja lisäävät ja edistävät tällä tavoin yhteisöllistä ja sosiaalista innovointia<sup>(8)</sup>.

4.11 ETSK pitää erittäin tärkeänä varmistaa, että kaikilla nuorilla on perustaidot, mutta sen mielestä on valitettavaa, ettei uusi osaamisohjelma sisällä toimenpiteitä, joissa keskityttäisiin nimenomaan epävirallisen ja arkioppimisen keskeiseen merkitykseen nuorten elämäntaitojen karttumisessa. Virallisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelta hankitut taidot ja osaaminen tarjoavat nuorille mahdollisuuden työllistyä ja myös löytää laajemmin ajatellen paikkansa yhteiskunnassa ja edistää sen toimintaa. Suurin osa työnantajien tavoittelemista viestinnällisistä, kulttuurisista, johtamis- ja henkilökohtaisista taidoista kertyvät epävirallisen ja arkioppimisen kautta, ja tällaiset taidot on validoitava ja tunnustettava<sup>(9)</sup>.

4.12 Kun ajatellaan taloudellisten investointien ensisijaista kohdistamista kansantalouksien elvyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisimpina pidettäville koulutusaloille, komitea katsoo, ettei uudessa osaamisohjelmassa pitäisi kannustaa maiden hallituksia vetäytymään Bolognan prosessiin liittyvässä Bukarestin tiedonannossa tehdyistä sitoumuksista, jotka koskevat korkeakoulutuksen asianmukaisen rahoituksen turvaamista. Tällaiset jaottelut saattavat horjuttaa muita koulutusaloja ja rajoittaa koulutuksen ja yleistaitojen saatavuutta kaikille.

4.13 Jotta helpotetaan edelleen nuorten integroitumista nykyisille työmarkkinoille, jäsenvaltioiden olisi sitouduttava uudestaan eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiaan puitteisiin (ET 2020) ja vuoden 2006 Osloon toimintaohjelmaan, jotka ovat edelleen varsin tarkoituksenmukaiset. Ammatti- ja oppisopimuskoulutusta on vaikea kehittää, ellei STEM-aineiden ja käytännön osaamisessa tapahdu edistystä.

4.14 ETSK korostaa, että tehokkaasta ja toimivasta yleissivistävästä ja ammatillisesta koulutuksesta ovat ensisijaisesti vastuussa kansalliset koulutusjärjestelmät, joten vastuu perustaitojen vähimmäistason takaamisesta on jäsenvaltioiden hallituksilla. Komission onkin erittäin tärkeää arvioida uudelleen sitä, mahdollistaako uusi osaamisohjelma vaadittujen muutosten tekemisen ja edistämisen kansallisella tasolla ja auttaako se toden teolla jäsenvaltioita hyödyntämään olemassa olevaa rahoitusta aiempaa paremmin. Joka tapauksessa tulee tukea kansallisen mekanismin luomista valtiovallan ja sidosryhmien välistä näkemystenvaihtoa varten, jotta voidaan vahvistaa sosiaalista vuoropuhelua, edistää yhteistyötä ja varmistaa hyvien käytänteiden tehokas jakaminen sekä palautteen ja tarvittavien tietojen riipeä keruu.

4.15 Komiteaa huolestuttaa kuitenkin ehdotettujen aloitteiden arvon mahdollinen hukkaaminen, kun otetaan huomioon, että Euroopan maat ovat todellisuudessa edelleen kriisin kourissa. Budjettileikkaukset saattavat vaikeuttaa nuorten epäyhtenäisten lähtökohtien tasoittamista ja kaikille kaikissa elämänvaiheissa saatavilla olevan korkeatasoisen koulutuksen edistämistä erityisesti, kun ne kohdistuvat yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen varattuihin määrärahoihin.

4.16 ETSK ei voi hyväksyä sitä, ettei uuden osaamisohjelman toteuttamista varten esitetä uusia rahoitusjärjestelyjä. Se ehdottaa, että osaamisohjelma nivotaan osaksi mahdollistavaa makrotaloudellista kehystä, jossa ihmisten taitoihin ja kykyihin investoimista ei pidetä kustannuseränä vaan rahan käyttönä, josta kantaa ajan myötä hedelmää.

<sup>(7)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Naisyrittäjät" (EUVL C 299, 4.10.2012, s. 24).

<sup>(8)</sup> Osana European Women's Lobby -etujärjestön WESStart-hanketta analysoitiin kymmentä maakohtaista esimerkkiä naisten yhteiskunnallisen yrittäjyyden vaikutuksista Euroopassa.

<sup>(9)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "EU:n politiikka ja vapaaehtoistyö"(EUVL C 181, 21.6.2012, s. 150).

4.17 ETSK onkin vakaasti sitä mieltä, että nykyisten rahoitusohjelmien mahdollisimman tarkka hyödyntäminen ei ole riittävä keino osaamisohjelman tavoitteiden tukemiseksi. Tarvitaan siis lisää rahoitusta niiden tiedonannossa kaavailtujen mukautusten lisäksi, jotka voidaan ehkä tehdä vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen väliarvioinnin yhteydessä. ETSK myös kannustaa jäsenvaltioita lisäämään koulutusmenoja ja varmistamaan, että varat käytetään tehokkaasti. Sen mielestä jäsenvaltioiden maksuosuuksia yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen menojen kattamiseksi ei pitäisi sisällyttää budjettialijäämien laskentakehyksiin.

4.18 Lisäksi komitea korostaa, että uuden osaamisohjelman rahoituslähteiksi ehdotettujen Euroopan sosiaalirahaston ja Erasmus+-ohjelman käytön suunnittelu ja varojen jakaminen on jo meneillään jäsenvaltioissa, mikä tekee näiden lähteiden käytöstä ohjelman toteuttamiseen vielä epävarmempaa.

4.19 Komitea arvostaa työmarkkinaosapuolten ja yritysten kanssa käytävän vuoropuhelun sekä näiden tahojen kuulemisen vahvaa painottamista uudessa osaamisohjelmassa ja kannustaa edelleen tiivistämään kyseistä vuoropuhelua sekä osana sosiaalisen vuoropuhelun elvyttämistä<sup>(10)</sup> että jäsenvaltioiden sisällä, tavoitteena parantaa osaamisen kohtaamista sekä edistää ammattitaitoisen työvoiman pääsyä työmarkkinoille. Lisäksi on oleellista tunnustaa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rooli ja edistää sitä, sillä tällaisilla organisaatioilla on valtavasti kokemusta palveluiden tarjoamisesta yhteiskunnallisten yritysten puitteissa sekä valmius tuottaa tuloksia kehkeyttämällä yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen liittyviä taitoja, jotka ovat osaamisohjelman tärkeä osatekijä. Vuoropuheluun tulee myös kutsua mukaan ammattialajärjestöt etenkin yrittäjyyden ja yrittäjyystaitojen hyödyntämistä silmällä pitäen.

4.20 ETSK korostaa niin ikään tarvetta painottaa nykyistä enemmän täsmätoimenpiteitä, joiden avulla pyritään tavoittamaan muita heikommassa asemassa olevat väestöryhmät, mm. vammaiset. Tähän liittyen tulee koota kansallisella tasolla tietoa nykyisten toimenpiteiden vaikutuksista kohderyhmiin ja varmistaa, että toimenpiteet vastaavat saavutettavuudeltaan, kestoiltaan ja toteutukseltaan oppijoiden erityistarpeita. Tulee siis työskennellä kumppanuusperiaatteella päättäjien, eri organisaatioiden ja suoraan potentiaalisten tuensaajien parissa toimivien järjestöjen kanssa. Osa tällaisista järjestöistä on varsin pieniä, mikä estää niitä saamasta EU-tukea. Olisikin löydettävä ratkaisuja, joiden ansiosta niiden on helpompi saada kyseisenlaista rahoitustukea.

## 5. Ehdotus taitotakuun perustamisesta

5.1 ETSK uskoo, että ehdotetulla taitotakuulla voi olla kouriintuntuvaa merkitystä vain, jos nuorisotakuun toteutuksesta otetaan opiksi (eli pyritään välttämään päällekkäisyyksiä ja varmistamaan johdonmukaisuus). Taitotakuun yhteydessä olisi erityisesti pyrittävä ripeämpään toteutukseen, sovellettava yhdennettyä lähestymistapaa ja tarjottava lisäksi sosiaalipalveluja, suhtauduttava avoimemmin kumppanuuksiin yritysten, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa sekä oltava joustavampi sellaisten palvelunkäyttäjien huomioon ottamiseksi, joilla on erityisiä integroitumistarpeita. On olennaisen tärkeää, että taitotakuuta pidetään lisäarvoa tuovana interventiotoimenpiteenä eikä pelkästään työpaikkojen luomiseen tähtäävänä toimenpiteenä.

5.2 Komitea on tuonut jo aiemmin esille<sup>(11)</sup>, että osaamista kehitetään digitaaliaikakaudella ympäristössä, joka muuttuu nopeasti ja joskus radikaalistikin ja jossa liiketoimintamallit saattavat mullistua täysin. Osa digitalisaation työllisyysvaikutuksista on jo näkyvissä, mutta eri arvioiden mukaan digitaalitekнологia saattaa korvata seuraavien 20 vuoden kuluessa suurin piirtein puolet nykyisistä keskitason ammattitaitoa vaativista työpaikoista ja työntekijät tarvitsevat tulevaisuudessa osaamisen laajaa uudistamista viiden vuoden välein<sup>(12)</sup>. Näin ollen on mitä tärkeintä nähdä uudelleen koulutus ja elinikäinen oppiminen jatkuvina haasteina ja käydä tiivistä vuoropuhelua yritysten, työmarkkinaosapuolten ja sidosryhmien kanssa. ETSK vaatii etsimään uusia ratkaisuja, jotta taitojen ripeän kehityksen varmistamiseksi tarvittavaa rahoitusta voidaan lisätä esimerkiksi julkisten ja yksityisten investointien kautta. Olisi myös tarkasteltava eräissä EU:n jäsenvaltioissa käytössä olevia keinoja, kuten palkallisesta opintovapaasta sopimista työehtosopimuksissa.

<sup>(10)</sup> ”Sosiaalisen vuoropuhelun elvyttäminen”, Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajavaltion, Euroopan komission ja eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten lausuma, 27. kesäkuuta 2016.

<sup>(11)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Digitalisoinnin vaikutukset palvelualoihin ja työllisyyteen” (EUVL C 13, 15.1.2016, s. 161).

<sup>(12)</sup> Ks. esimerkiksi 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; 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.

5.3 ETSK katsookin, että pelkkä yksilöiden auttaminen hankkimaan tietyt vähimmäistaidot ei riitä ja että on ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että taitotakuusta muotoutuu varma väylä, jonka kautta ihmiset voivat kehittää osaamistaan ja saavuttaa siinä mahdollisimman korkean tason. Taitotakuulla ei pitäisi pyrkiä pelkkään perustaitojen kehittämiseen vaan mahdollistaa myös korkeamman pätevyystason ja laajemman osaamisen tavoittelu. Muuten kyseiset henkilöt – etenkin naiset<sup>(13)</sup> ja ikäihmiset – jäävät loukkuun työttömiksi tai vaatimatonta taitotasoa kysyviin ammatteihin, joiden määrä vähenee digitalisoituvassa maailmassa vähenemistään.

5.4 Samanaikaisesti on tärkeää tiedostaa, että pelkästään yksilöiden taitoja parantamalla ei voida päästä toivottuihin työllistettävyysvaikutuksiin, ellei tukena olevia, toisiinsa tiiviisti liittyviä sosiaali-, talous- ja tasa-arvopolitiikkoja edistetä niin ikään nykyisestä. Tällä tarkoitetaan erityisesti seuraaviin asioihin liittyviä toimintalinjoja: työ- ja yksityiselämän tasapainon mahdollistavat palvelut, yrittäjyyden edistäminen, vaikeuksissa oleville yksinhuoltajille tarjotut tukipalvelut, laadukkaiden, ulottuvilla olevien ja kohtuuhintaisten täysipäiväisten lastenhoitopalvelujen tarjonta yhtenä keskeisenä tekijänä, jolla sekä naisia että miehiä kannustetaan osallistumaan työmarkkinoille, asianmukaisten hoivapalvelujen saatavuus ikääntyvälle väestölle jne.<sup>(14)</sup>

5.5 ETSK korostaa työmarkkinaosapuolten ja niiden toteuttamien toimien<sup>(15)</sup> keskeistä merkitystä osaamisen parantamisessa ja toimintapolitiikan kehittämisessä. Komitea katsoo myös, että asianomaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden roolia olisi tehtävä paremmin tunnetuksi, sillä niillä on laajaa kokemusta työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden taitojen kehittämisestä. Kyseisillä ryhmillä on yleensä matalampi koulutustaso ja heikommat yhteydet muihin osaamista tarjoaviin tahoihin, esimerkiksi julkisiin työvoimapalveluihin ja virallisen koulutuksen tarjoajiin. Lisäksi koska voittoa tavoittelemattomat työelämään sopeuttamiseen liittyvien palvelujen tarjoajat kokoavat yhteen monenlaisia palvelujen käyttäjiä, joilla on toisinaan hyvin moninaisia tarpeita, kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on valmiudet räätälöityyn koulutustarjontaan, joka on yksi taitotakuun kolmesta pilarista. Koska matalan koulutustason omaavat ihmiset ovat taitotakuun pääkohderyhmä, kansalaisyhteiskunnan organisaatioille olisi tunnustettava asema yhtenä täytäntöönpanoprosessin avaintoimijoista.

5.6 ETSK katsoo, että pätevyysien hankkimiseen sekä toisen mahdollisuuden koulutukseen ja taitojen parantamisohjelmiin liittyvät tehtävät ja velvollisuudet pitäisi jakaa valtion, yritysten, oppijoiden ja koulutuksen tarjoajien kesken ja että toiminnan olisi perustuttava hedelmälliseen yhteistyöhön. Kannustimista, joita tarvitaan, jotta työnantajat ja työntekijät hyväksyvät ja omaksuvat taitojen parantamiseen liittyvät tehtävänsä ja velvollisuutensa, ei ole kuitenkaan vielä selvyttä.

## 6. Ehdotus eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen tarkistamisesta

6.1 ETSK katsoo, että eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen (EQF) jatkokehittämisessä pitäisi keskittyä jäsenvaltioiden, työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien välisen yhteistyön tehostamiseen. Näin vahvistettaisiin keskinäistä luottamusta tutkintojen viitekehyksiin ja koulutuksen laatujärjestelmiin. On tärkeää pitää elinikäisen oppimisen periaatteiden mukaisesti mielessä, että taitojen ja tutkintojen tunnustamisella on merkitystä työmarkkinoiden lisäksi myös jatkokoulutuksen kannalta. Virallisten tutkintojen yhteydessä on pystyttävä validoimaan epävirallisen ja arkioppimisen kautta hankitut taidot, erityisesti monialaiset taidot. Kyse on vain siitä, että tietämys on hankittu erilaisten, joustavampien oppimisväylien kautta; oppimistuloksia ja pätevyksiä koskevien kehysten peruseriaatteet antavat tälle vankan pohjan.

6.2 On syytä panna merkille, että eurooppalainen taito-, osaamis-, tutkinto- ja ammattiluokittelu (ESCO) tarjoaa kyllä runsaasti mahdollisuuksia mutta on edelleen vasta kehitteillä ja herättää epävarmuutta jäsenvaltioiden keskuudessa. ESCO:n avulla pitäisi edistää EQF:n kehittämistä ja käyttöä, mutta luokittelusta voidaan saada hyötyä vasta sen jälkeen, kun siihen liittyvät viittausprosessit on saatettu päätökseen.

6.3 Komitea on samaa mieltä siitä, että erilaisten tutkintojen ymmärrettävyyttä ja vertailukelpoisuutta tulee parantaa. Ehdotetun tarkistuksen kohdentaminen nimenomaan EQF:n avoimuuden ja johdonmukaisuuden parantamiseen on erittäin tervetullutta. On kuitenkin ratkaisevan tärkeää varmistaa, etteivät pyrkimykset parantaa eurooppalaista tutkintojen viitekehystä johda liian suureen taakkaan tai byrokraatiaan.

<sup>(13)</sup> Euroopan komission etenemissuunnitelma New start to address the challenges of work-life balance faced by working families, elokuu 2015.

<sup>(14)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Naisten työllisyys ja talouskasvu" (EUVL C 341, 21.11.2013, s. 6).

<sup>(15)</sup> Euroopan tason työmarkkinaosapuolten yhteiset toimet, joissa keskitytään ammatilliseen ja etenkin oppisopimuskoulutukseen ja investointeihin perus- ja ammattikoulutukseen ja joiden avulla pyritään puuttamaan koulunkäynnin keskeyttämisasteeseen ja saavuttamaan parempia oppimistuloksia.

6.4 ETSK korostaa, että epävirallisen ja arkioppimisen kehittämisessä – erityisesti korkean osaamistason saavuttamiseksi – siten, että ne voidaan niveltää olemassa oleviin virallisiin koulutusjärjestelmiin esteittä ja kaikille asianomaisille sidosryhmille hyväksyttävällä tavalla, on vielä paljon tehtävää. Tällainen integrointi on toistaiseksi vielä hyvin vähäistä, koska yhteisesti hyväksytyjä vastaavuusmääritelmiä ei ole, luottamus toisten maiden tutkintoviitekehyksiin on heikkoa ja kansallisten tutkintojen viitekehysten ja EQF:n välisiä viittauksia tehdään hyvin erilaisissa määrin.

6.5 ETSK kehottaa lisäksi johdonmukaistamaan tutkintoihin liittyviä EU:n välineitä: eurooppalaista tutkintojen viitekehystä (EQF), ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten eurooppalaista siirtojärjestelmää (ECVET) ja ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaista viitekehystä (EQAVET).

## 7. Ehdotus Europass-puitteiden tarkistamisesta

7.1 ETSK ilmaisee vahvan tukensa uusille Europass-puitteille – erityisesti sille, että Europass muutetaan asiakirjapohjaisesta järjestelystä palvelupohjaiseksi alustaksi.

7.2 Komitean mielestä avoimuuden, käytettävyyden, esteettömyyden ja tehokkuuden pitäisi olla keskeisellä sijalla luotaessa EU:n laajuista alustaa, jonka kautta yksittäiset henkilöt voivat käyttää monenlaisia palveluita. On ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että vammaiset voivat hyödyntää uusia Europass-puitteita esteettömästi. On myös tärkeää ottaa huomioon tiedon saatavuus fyysisessä ympäristössä, sillä eräät vammat vaikuttavat kykyyn käyttää tietotekniikkaa ja tällaisissa tapauksissa tarjolla tulisi olla yhteispisteitä ja muita vaihtoehtoisia keinoja.

7.3 ETSK suhtautuu kuitenkin epäilevästi siihen, onko oikein rahoittaa taitoihin ja tutkintoihin liittyvien verkkopalvelujen kehittämistä aluksi Erasmus+-ohjelman varoista, arvioiden mukaan 2 500 000 eurolla. Komitea kehottaa lisäksi komissiota arvioimaan talousarviovaikutukset uudelleen ja realistisemmin, sillä jäsenvaltioille koituu taloudellisia vaikutuksia, koska tietoa on koottava enemmän ja jäsenvaltioiden on siksi parannettava tietojen toimittamisvälineitään ja -kanaviaan.

7.4 Komitea pitää myös tärkeänä arvioida uusien Europass-puitteiden yleisön käyttöön saattamisesta aiheutuvia talousarviovaikutuksia, sillä uusien puitteiden menestys riippuu pitkälti paitsi palvelujen laadun ja määrän yleisestä kasvusta myös siitä, että niille saadaan selvästi enemmän käyttäjiä.

Bryssel 22. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

## LIITE

**Esimerkkejä aiheeseen liittyvistä ETSK:n lausunnoista**

- SOC/555 — Korkeatasoista koulutusta kaikille, (2017)
- SOC/552 — Erasmus+-ohjelman väliarviointi, valmisteilla (2017)
- SOC/524 — Aktiiviset yliopistot Euroopan kehittäjinä, 2015
- SOC/523 — Kansallisten kaksiosaisten ammattikoulutusjärjestelmien tulosten parantaminen, 2015
- SOC/521 — Epävirallisen ja arkioppimisen kautta hankittujen taitojen ja pätevyyden validointi – järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan konkreettinen panos, 2015
- SOC/518 — Luovuuden, yrittäjyyden ja liikkuvuuden edistäminen koulutuksella, 2015
- CCM/136 — Digitalisoinnin vaikutukset palvelualoihin ja työllisyyteen, 2015
- SOC/502 — Naiset ja tiede, 2014
- SOC/499 — Harjoittelun laatuvaatimukset, 2014
- SOC/493 — Avoin koulutus, 2014
- CCM/118 — Nuorten työllistettävyys – Koulutuksen mukauttaminen elinkeinoelämän tarpeisiin tiukan säästöpolitiikan vallitessa, 2014
- SOC/486 — Naisten työllisyys ja talouskasvu, 2013
- SOC/476 — Koulutuksen uudelleenajattelu, 2013
- INT/679 — Yrittäjyys 2020 -toimintasuunnitelma, 2013
- SOC/469 — Elinkeinoelämän rooli EU:n koulutuksessa, 2013
- SOC/446 — Naisyrittäjät, 2012
- SOC/439 — Nuoret vammaiset, 2012
- SOC/438 — Yhteinen Erasmus, 2012
- SOC/431 — EU:n politiikka ja vapaaehtoistyö, 2012
- SOC/429 — Korkeakoulutuksen nykyaikaistaminen Euroopassa, 2012
- SOC/421 — Nuorten työllisyys, ammattipätevyys ja liikkuvuus, 2012
- SOC/409 — Korkea-asteen ammatillisen koulutuksen vetovoiman parantaminen, 2012
- SOC/404 — Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma, 2011

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Vähäpäästöistä liikkuvuutta koskeva eurooppalainen strategia”**

(COM(2016) 501 final)

(2017/C 173/10)

Esittelijä: **Stefan BACK**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 20.7.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	10.2.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	23.2.2017
Täysistunnon numero	523
Äänestystulos	128/0/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa vähäpäästöistä liikkuvuutta koskevaa eurooppalaista strategiaa<sup>(1)</sup> (jäljempänä: strategia) sekä sen tavoitteita ja menetelmiä. Ne ovat vuonna 2011 annetun EU:n liikennepoliittisen valkoisen kirjan<sup>(2)</sup> (jäljempänä: valkoinen kirja) sekä EU:n ja sen jäsenvaltioiden COP 21 -konferenssissa esittämien, suunniteltujen kansallisesti päätettävien panosten (INDC) mukaisia – ETSK kannattaa näitä<sup>(3)</sup> Marrakechin COP22 -konferenssin tavoin.

1.2 ETSK toistaa valkoista kirjaa ja sen täytäntöönpanoa sekä COP 21:n päätelmien vaikutuksia eurooppalaiseen liikennepoliittikkaan käsittelevissä lausunnoissaan tehdyt toteamukset, koska valkoiseen kirjaan sisältyvät, kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevat tavoitteet ovat yhä voimassa, mutta niiden saavuttamiseksi sovellettavat menetelmät kaipaavat ajantasaistamista ja vahvistamista.

1.3 Komitea suhtautuu myönteisesti strategiaan sisältyviin toimenpiteisiin, jotka menevät valkoista kirjaa pidemmälle, ja erityisesti innovaation edistämiseen sekä eurooppalaiseen strategiaan vuorovaikutteisia älykkäitä liikennejärjestelmiä varten<sup>(4)</sup>, vuorovaikutteisten, verkkoon liitettyjen ja automatisoitujen ajoneuvojen kehittämiseen sekä sähköajoneuvojen ja energiajärjestelmän yhdistämiseen älykkäiden verkkojen avulla, samoin kuin uusien liiketoimintamallien ja liikennemallien kehittämiseen, joka on seurausta sekä jakamistalouden kehittämisestä tietotekniikka-alustojen avulla että digitaalitalouden yleisestä kehityksestä.

1.4 ETSK kannattaa strategian kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka lisää liikenteen ja muiden politiikanalojen välistä johdonmukaisuutta. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi sähkömarkkinoiden kehittäminen, tutkimuksen ja innovaation tukeminen, uusien liikenneratkaisujen ja uusien taitojen kehittäminen sekä liikennesuunnittelun parantaminen ja julkisen liikenteen kehittäminen. Komitea olisi toivonut, että tätä lähestymistapaa olisi edelleen kehitetty siten, että strategian yhteydet sisämarkkinoiden päivittämistä koskevaan tiedonantoon olisivat selkeämmät esimerkiksi markkinoiden avaamisen ja tehokkuuden yhteisvaikutuksia ajatellen. Tämä koskee myös digitaalitalouden ja digitaalisen liikkuvuuden tarjoamia mahdollisuuksia sekä jakamis- ja kiertotalouden kehittämistä.

1.5 ETSK korostaa kohdassa 1.4 kuvatun kehityksen vaikutuksia liikennemalleihin ja kiinnittää huomiota niiden sosiaalisiin vaikutuksiin esimerkiksi käyttäjiin ja työntekijöiden työoloihin sekä alihankkijoina käytettävien mikroyritysten tilanteeseen. Kaikki nämä kysymykset edellyttävät oikea-aikaista huomiota, jotta mahdolliset ongelmat voidaan ratkaista varhaisessa vaiheessa. Lisäksi on pohdittava vaikutuksia eristyneisiin yhteisöihin.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 501 final

<sup>(2)</sup> COM(2011) 144 final

<sup>(3)</sup> EUVL C 24, 28.1.2012, s. 146; EUVL C 291, 4.9.2015, s. 14 ja EUVL C 303, 19.8.2016, s. 10

<sup>(4)</sup> COM(2016) 766 final



1.6 ETSK korostaa, että on erittäin tärkeää palauttaa luottamus ajoneuvojen valmistajien antamiin päästötietoihin, ja kannattaa tähän tähtäviä toimenpiteitä. Lisäksi se painottaa, että sidosryhmien antama tuki ja niiden ja kansalaisten välinen vuoropuhelu on tärkeää, samoin kuin pyrkimykset määrittää vastuu aiemmista virheellisistä tiedoista ja estää tilanteen toistuminen.

1.7 Komitea suhtautuu myönteisesti tehostamistoimiin, kuten Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttamisen helpottamiseen ja rautatieverkon ajantasaistamiseen tavaraliikenteen kilpailukyvyn parantamiseksi samoin kuin multimodaalisuuden edistämiseen, vähäpäästöisiin liikennemuotoihin, kuten rautateihin, siirtymiseen kannustamiseen sekä yhdistettyihin kuljetuksiin kiinnitettyyn huomioon. Komitea panee merkille komission kehotuksen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyn parantamiseksi, mutta se suosittelee komissiota harkitsemaan myös muita poliittisia toimia julkisten liikenneverkkojen laajentamiseksi ja yksityisautoilusta luopumiseen kannustamiseksi. Näin ollen se suosittelee tarkastelemaan mahdollisia vaihtoehtoja perusteellisesti. Komitea pahoittelee kuitenkin, ettei tavaraliikenteen markkinoille pääsyn parantamisessa ja ajoneuvoyhdistelmiä koskevan eurooppalaisen moduulijärjestelmän mahdollistamassa energiatehokkuuden parantamisessa ole edistytty. Tässä yhteydessä ETSK kiinnittää huomiota myös aiheesta ”Maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen sisämarkkinat: sosiaalinen polkumyynti ja kabotaasi” antamaansa lausuntoon (TEN/575) ja korostaa jälleen selkeän ja täytäntöönpanokelpoisen lainsäädännön merkitystä sekä tarvetta torjua sosiaalisen polkumyynnin kaikkia muotoja samoin kuin työntekijöiden lähettämiseen ja sosiaalietuuksiin liittyviä petoksia ja väärinkäyttöä.

1.8 ETSK suhtautuu myönteisesti myös eurovinjettidirektiivin tarkistamista koskeviin suunnitelmiin mutta korostaa joustavuuden merkitystä, jotta voidaan välttää kohtuuttomat kustannusvaikutukset syrjäisillä ja harvaanasutuilla alueilla saari- ja vuoristoalueet mukaan lukien. Se korostaa myös, että on tärkeää luoda tasapuoliset toimintaedellytykset eri liikennemuodoille infrastruktuurimaksujen ja ulkoisten kustannusten osalta, jotta varmistetaan oikeudenmukainen kilpailu niiden välillä.

1.9 Komitea panee merkille eurooppalaisen sähköisen tietullijärjestelmän elvyttämisen, mutta muistuttaa, että järjestelmästä päätettiin jo vuonna 2004, eikä sitä ole vieläkään toteutettu. Tämä osoittaa, että järjestelmää on tarkasteltava kokonaisuudessaan uudelleen, jotta voidaan poistaa täytäntöönpanon esteet.

1.10 Aiemmin esittämiensä näkemysten mukaisesti ETSK suhtautuu myönteisesti huomioon, jota kiinnitetään vaihtoehtoisiiin polttoaineisiin, innovaation edistämisen merkitykseen ja tarpeeseen luoda asianmukaiset puitteet sähkön, maakaasun, vedyn ja biopolttoaineiden rajatylittävälle käytölle, joka ei haittaa elintarviketuotantoa. Se suhtautuu myönteisesti yhteentoimivuuden ja sähköisen liikkuvuuden standardoinnin painottamiseen.

1.11 Komitea suhtautuu myönteisesti myös rahoitusratkaisujen saamaan huomioon, koska ne ovat ratkaisevan tärkeitä, ja kiinnittää huomiota tarpeeseen löytää yhteisrahoitusratkaisuja myös pienemmille hankkeille.

1.12 ETSK arvostaa kansalaisyhteiskunnan antaman tuen saamaa merkitystä strategiassa. Komitea korostaa osallistavan vuoropuhelun mahdollisuuksia tuen saamisessa ja ongelmien ratkaisemisessa sekä kansalaisyhteiskunnan ja valtiotasoa alempien viranomaistahojen yhteenliittymien mahdollisuuksia <sup>(5)</sup>.

1.13 Avoimuuden vuoksi ETSK ehdottaa, että komissio julkaisisi vuosittain liikennealan päästöjä koskevan tulostaulun.

1.14 Komitea kannattaa Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) ja Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) kanssa suunniteltuja toimia ja ehdottaa mahdollisia jatkotoimia, kuten järjestelmällinen ulkoinen vuoropuhelu vähäpäästöisestä liikenteestä naapurimaiden kanssa tiettyjä hankkeita valmisteltaessa.

1.15 ETSK toteaa, että taakanjakoa koskeva ehdotus jättää kunkin jäsenvaltion päätettäväksi, kuinka varmistaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen, ja suosittelee, että liikennettä koskevat vaatimukset pidetään valkoisessa kirjassa asetetuissa rajoissa.

1.16 ETSK pahoittelee sitä, että valkoisen kirjan ajantasaistaminen ei ole enää komission ohjelmassa, koska digitalisaatio, energiapolitiikan kehitys sekä kokonaisvaltainen näkemys politiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon nykyisessä komissiossa edellyttävät valkoisen kirjan tarkistamista.

<sup>(5)</sup> EUVL C 299, 4.10.2012, s. 170, EUVL C 389, 21.10.2016, s. 20

## 2. Tausta

### EU:n sitoumukset päästöjen vähentämiseen liittyen ja vuoden 2011 liikennepoliittinen valkoinen kirja

2.1 Euroopan komissio päätti 20. heinäkuuta 2016 toimenpidepaketista päästöjen vähentämiseksi aloilla, joita ei ole katettu EU:n päästökauppajärjestelmässä (jäljempänä: paketti).

2.2 Paketti on osa 40 prosentin vähennystä kasvihuonekaasupäästöistä vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna, mistä Eurooppa-neuvosto päätti kokouksessaan 23.-24. lokakuuta 2014, sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden COP 21 -konferenssissa Pariisissa joulukuussa 2015 antamaa sitoumusta (suunniteltu kansallisesti määritelty panos).

2.3 Vuoden 2014 lokakuussa tehtyjen päätelmien mukaan päästökaupan piiriin kuuluvien alojen olisi vähennettävä päästöjä 43 prosenttia ja siihen kuulumattomien alojen (mm. liikenne lentoliikennettä lukuun ottamatta) 30 prosenttia, ja vähennykset jaettaisiin jäsenvaltioiden kesken oikeudenmukaisuuden ja yhteisvastuun perusteella. Päätelmissä ei viitata mitenkään erityisesti liikenteeseen.

2.4 EU:n liikennepoliittisessa valkoisessa kirjassa vuodelta 2011 [COM(2011) 144] todetaan, että kehittyneiden maiden kasvihuonekaasupäästöjä on vähennettävä 80–95 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 mennessä, jotta maapallon lämpeneminen voitaisiin pitää alle kahdessa celsiusasteessa. Liikenteessä 60 prosentin vähennys vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna tarkoittaa, että 20 prosentin vähennys vuoden 2008 tasosta (8 prosenttia yli vuoden 1990 tason) vuoteen 2030 mennessä olisi riittävä.

2.5 Komissio on vahvistanut, että nämä tavoitteet ovat yhteensopivat vuosille 2020–2030 vuonna 2014 annettujen ilmasto- ja energiapolitiikan puitteiden, vuoden 2015 energiaunionin puittestrategian sekä EU:n antamien INDC-sitoumusten (suunniteltu kansallisesti määritelty panos) kanssa <sup>(6)</sup>.

2.6 Komissio on myös todennut, että tavoitteiden saavuttamiseksi lisäponnistelut ovat tarpeen vuoden 2020 jälkeen <sup>(7)</sup>.

2.7 Äskettäisessä valkoisen kirjan täytäntöönpanon edistymistä koskevassa arvioinnissa todettiin, että on liian varhaista tehdä johtopäätöksiä, ja korostettiin täytäntöönpanon merkitystä <sup>(8)</sup>.

### Paketti

2.8 Pakettiin sisältyy:

- kattava tiedonanto aiheesta ”Vähähiiliseen talouteen siirtymisen nopeuttaminen Euroopassa” [COM(2016) 500] (tiedonanto);
- lainsäädäntöehdotus sitovista vuotuisista kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksistä jäsenvaltioissa vuosina 2021–2030 [COM(2016) 482] (taakanjakoa koskeva ehdotus);
- lainsäädäntöehdotus maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta aiheutuvien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien sisällyttämisestä vuoteen 2030 ulottuviin EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan puitteisiin (COM(2016) 479);
- vähäpäästöistä liikkuvuutta koskeva eurooppalainen strategia (COM(2016) 501) (strategia).

2.9 Tiedonannossa määritellään täytäntöönpanoon liittyvät peruseriaatteen, kuten jäsenvaltioiden talouteen liittyvä taakanjako (oikeudenmukaisuus ja yhteisvastuu), mahdollisuus joustavuuteen käyttämällä päästöoikeuksia päästökaupan ulkopuolisilla aloilla ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevien kunnianhimoisten tavoitteiden säilyttäminen alakohtaisten toimien avulla (ympäristötavoitteiden tinkimättömyys). Tiedonannossa korostetaan, että on tärkeää luoda puitteet, jotka edistävät siirtymistä uudelleen energijärjestelmään.

2.10 **Taakanjakoa koskevassa ehdotuksessa** jaetaan vastuu jäsenvaltioiden kesken Pariisin COP 21 -sopimuksen mukaista, kansallisesti määriteltyä panosta varten. Kukin jäsenvaltio päättää itse kuinka saavuttaa tavoitteet.

<sup>(6)</sup> COM(2014) 15 final – s. 14, kohta 4.1, COM(2015) 80 final, COM(2011) 112 final, s. 6–8.

<sup>(7)</sup> COM(2014) 15 final – s. 14, kohta 4.1.

<sup>(8)</sup> SWD(2016) 226.

2.11 **Strategian** avulla toteutetaan valkoisen kirjan päästövähennystavoitteet. Siinä keskitytään maantieliikenteeseen, ja se sisältää seuraavat pääkohdat:

a) **Tehokkuus, käyttäytyminen, tiemaksupolitiikka**

- Optimoidaan liikennejärjestelmät.
- Vaikutetaan käyttäytymiseen tienkäyttömaksujen avulla.
- Suositaan multimodaalisuutta.

b) **Vaihtoehtoiset polttoaineet**

- Edistetään vähäpäästöisiä vaihtoehtoisia energiamuotoja liikenteessä.
- Kehitetään toisen sukupolven biopolttoaineita.
- Vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuuria koskeva direktiivi (2014/94/EU).

c) **Vähäpäästoiset ajoneuvot**

- Luodaan yhteiset normit rajatylittävälle matkailulle.
- Suositaan nollapäästöisiä ajoneuvoja muun muassa julkisten hankintojen avulla.
- Sertifioidaan linja-autojen ja raskaiden tavarankuljetusajoneuvojen hiilidioksidipäästöt ja polttoaineen kulutus.
- Palautetaan luottamus päästötasojen mittaukseen todellisissa ajo-olosuhteissa.

d) **Puitteiden luominen: yhteisvaikutukset ja uudet liiketoimintamallit, innovaatio, digitaalitalous, osaamisen kehittäminen, investoinnit ja tuki**

- Luodaan suotuisat olosuhteet vähäpäästöiselle liikkuvuudelle yhteisvaikutuksien muiden politiikanalojen kanssa, tutkimuksella, innovaatiolla ja osaamisen kehittämisellä.

e) **Lento- ja meriliikenne – kansainväliset toimet**

- Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö (ICAO) on ehdottanut ilmailua koskevaa maailmanlaajuisia markkinapohjaista toimenpidettä, ja Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) on kehittämässä energiatehokkuuskriteerejä laivaliikenteelle päästöjen seurannasta alkaen.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK kannattaa strategiassa asetettuja tavoitteita valkoista kirjaa ja EU:n suunniteltuja kansallisesti määriteltyjä panoksia koskevan näkemyksensä mukaisesti <sup>(9)</sup>.

3.2 ETSK toistaa tukensa valkoisen kirjan tavoitteille ja muistuttaa, että valkoisen kirjan täytäntöönpanosta vuonna 2015 antamassaan lausunnossa se pahoitteli sitä, että liikenteen sisämarkkinat ovat edelleen epätäydelliset, ja totesi, että toimet niiden tehostamiseksi olisivat tervetulleita <sup>(10)</sup>. Sisämarkkinoiden täysipainoinen täytäntöönpano parantaisi resurssitehokkuutta ja vähentäisi päästöjä. Siihen on pyrittävä selkeiden ja täytäntöönpanokelpoisten sääntöjen avulla sekä toteuttamalla toimenpiteitä sosiaalisen polkumyynnin kaikkien muotojen samoin kuin työntekijöiden lähettämiseen ja sosiaalietuuksiin liittyvien petosten ja väärinkäytön torjumiseksi.

3.3 ETSK kannattaa myös strategian uusia ja innovatiivisia osatekijöitä, kuten vuorovaikutteiset liikennejärjestelmät (C-ITS), johon kuuluvat vuorovaikutteiset, verkkoon liitetyt ja automatisoidut ajoneuvot sekä sähköajoneuvojen integrointi energiajärjestelmään älykkäiden verkkojen avulla, sekä uusien liiketoimintamallien ja liikennemallien kehittämistä. Nämä ovat seurausta sekä jakamistalouden kehittämisestä tietotekniikka-alustojen avulla että digitaalitalouden yleisestä kehityksestä. Digitaalisilla järjestelmillä on vaikutuksia myös matkustaja- ja tavaraliikenteeseen, ja niiden avulla voidaan esimerkiksi optimoida liikennevirtoja sekä tehdä resurssitehokkaita valintoja, jotka vähentävät päästöjä <sup>(11)</sup>.

<sup>(9)</sup> EUVL C 24, 28.1.2012, s. 146, EUVL C 291, 4.9.2015, s. 14, EUVL C 303, 19.8.2016, s. 10

<sup>(10)</sup> EUVL C 291, 4.9.2015, s. 14, kohdat 1.5 ja 1.6.

<sup>(11)</sup> COM(2016) 766 final

3.4 ETSK korostaa, että on erittäin tärkeää palauttaa luottamus ajoneuvojen valmistajien antamiin päästötietoihin, ja kannattaa tähän tähtäviä toimenpiteitä. Se painottaa, että sidosryhmien antama tuki ja niiden ja kansalaisten välinen vuoropuhelu on tärkeää, samoin kuin toimet, joilla pyritään määrittämään vastuu aiemmista virheellisistä tiedoista ja estämään tilanteen toistuminen.

3.5 Komitea toteaa jälleen, että monet ehdotetuista toimista, kuten tienkäyttömaksut, edellyttävät joustavuutta ja mukauttamista paikallisiin olosuhteisiin<sup>(12)</sup>.

3.6 Komitea kannattaa edelleen Pariisin COP 21 -sopimuksen tavoitteita ja EU:n kansallisesti määriteltyjä panoksia (INDC) sekä katsoo, että nämä sitoumukset eivät luo lisävaatimuksia valkoisessa kirjassa asetettuihin tavoitteisiin nähden<sup>(13)</sup>. Se panee merkille tuen, jonka osapuolet antoivat Marrakechin toimintajulistuksessa Pariisin sopimuksen täytäntöönpanolle, ja maailmanlaajuisia toimia varten perustetun Marrakechin kumppanuuden, johon osallistuu osapuolten lisäksi myös muita sidosryhmiä.

3.7 ETSK toistaa näkemyksensä, jonka mukaan valkoisen kirjan täytäntöönpanoa ja joustavaa energiaunionia koskevaa puitestategiaa [COM(2015) 80] on tarkistettava ja tarvittaessa on luotava uusia toimia asiakirjoissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi<sup>(14)</sup>.

3.8 ETSK korostaa tarvetta luoda ympäristö, joka kannustaa strategian tai sen mahdollistavien puitteiden toteuttamiseen, ja tässä yhteydessä se viittaa komission tiedonantoon aiheesta ”Pariisin jälkeen”<sup>(15)</sup>, jossa käsitellään tarvetta siirtyä ”pois hajanaisesta järjestelmästä, jota leimaavat kansallisten toimintalinjojen koordinoimattomuus, markkinaesteet ja energian suhteen eristyksissä olevat alueet”. Energiaunioni on kehys, jonka tarkoituksena on luoda suotuisa ympäristö energia-alan muutokselle, ja tulevassa tutkimus-, innovointi- ja kilpailukykystrategiassa on tarkoitus hyödyntää synergiaa energiaan, liikenteeseen, kiertotalouteen, teollisuuteen ja digitaalialaan liittyvien innovaatioiden välillä, jotta nykyisistä ja tulevista eurooppalaisista vähähiilisistä ja energiatehokkaista teknologioista voitaisiin tehdä entistä kilpailukykyisempiä. Kuten jo edellä kohdassa 3.3 mainitaan, tähän sisältyvät myös osaamisen parantamiseen tähtäävät toimet sekä tutkimuksen ja kehityksen edistäminen.

Tarvitaan myös kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden yhteisiä toimia – tällaisia toimijoita ovat kansalaiset, kuluttajat, työmarkkinaosapuolet, pk-yritykset, innovatiiviset startup-yritykset ja maailmanlaajuisesti kilpailukykyiset elinkeinoelämän alat. Älykkäät kaupungit ja kaupunkiyhdyskunnat sekä niiden rooli julkisen liikenteen ja liikennesuunnittelun kehittämisessä ovat osa-alueita, joilla muutos suurelta osin tulee tapahtumaan<sup>(16)</sup>.

3.9 Strategiassa sovelletaan monialaista lähestymistapaa, esimerkiksi käsiteltäessä tarvetta suotuisan toimintaympäristön luomiseen ja viitattaessa digitaalisen liikkuvuuden ratkaisuihin ja yhteyksiin energiapolitiikan kanssa. Tämä lähestymistapa on valkoisen kirjan täytäntöönpanoa koskevan komission yksiköiden valmisteluasiakirjan ja sisämarkkinoiden päivittämistä koskevan komission tiedonannon mukainen. Kummassakin asiakirjassa pyritään parantamaan alakohtaisten politiikkojen näkyvyyttä ja ymmärtämään niitä asettamalla ne kattavien EU-strategioiden yhteyteen<sup>(17)</sup>.

3.10 ETSK kannattaa strategian kokonaisvaltaista lähestymistapaa liikennepolitiikkaan nähden, mutta komitea olisi toivonut sitä kehitettävän edelleen. Tämä koskee esimerkiksi strategian ja sisämarkkinoiden päivittämistä koskevan tiedonannon välistä johdonmukaisuutta ja erityisesti markkinoiden avaamisen ja tehokkuuden yhteisvaikutuksia, digitaalisten sisämarkkinoiden näkymiä sekä jakamistaloutta ja kiertotaloutta ja niiden vaikutuksia liikennemalleihin sekä sosiaalisia näkökohtia<sup>(18)</sup>.

3.11 Strategiaan liittyvässä komission työasiakirjassa tuodaan esiin lukuisia uusia yhteiskunnallisen kehityksen muotoja, kuten jakamistalous liikennealalla, automatisoidut ja verkkoon liitetyt ajoneuvot, digitalisointi ja liikkuvuus palveluna. Tällainen kehitys sekä internetalustojen lisääntyvä käyttö olisi pitänyt mainita strategiassa.

<sup>(12)</sup> EUVL C 24, 28.1.2012, s. 146

<sup>(13)</sup> EUVL C 303, 19.8.2016, s. 10 – kohdat 1.3, 3.1, 4.6, 5.1 ja 5.2.

<sup>(14)</sup> EUVL C 303, 19.8.2016, s. 10 – kohdat 1.4, 5.2 ja 5.3.

<sup>(15)</sup> COM(2016) 110 final – kohta 3.1, s. 5.

<sup>(16)</sup> COM(2016) 110 final – kohta 3.1, s. 7.

<sup>(17)</sup> SWD(2016) 226, tekstijakso 4.1, s. 27.

<sup>(18)</sup> COM(2016) 288 final ja COM(2016) 356 final

3.12 ETSK pahoittelee sitä, että strategiassa ei mainita lainkaan eräiden aloitteiden sosiaalisia näkökohtia ja esimerkiksi kuluttajaoikeuksia, työmarkkinasuhteita ja mikroyritysten tilannetta. Tällaisia aloitteita ovat esimerkiksi vuorovaikutteisia liikennejärjestelmiä koskeva suunnitelma (C-ITS), digitaalitalous, uudet liikennemallit ja markkinoiden avaaminen liikenteen eri osa-alueilla. Komitea katsoo, että näihin kysymyksiin on tärkeää puuttua varhaisessa vaiheessa tarpeettoman jännityksen välttämiseksi.

3.13 ETSK arvostaa sitä, että strategiassa käsitellään rahoitusta, koska se on erittäin tärkeää strategian täytäntöönpanon kannalta. Komitea kiinnittää huomiota sellaisten alueiden rahoitustarpeisiin, joiden taloudelliset varat ovat rajalliset, ja hankkeisiin, jotka eivät ole riittävän suuria saavuttaakseen EU:n yhteisrahoituksen kynnyksarvot. Pienimuotoisten hankkeiden rahoittamiseen olisi oltava vaihtoehtoja energia-alan tavoin myös liikennealalla.

3.14 ETSK kiinnittää huomiota valkoisen kirjan uudelleentarkasteluun, jota komissio oli suunnitellut jo vuodelle 2016<sup>(19)</sup>. Komitea ei yhdy käsitykseen, että olisi liian varhaista arvioida sen täytäntöönpanoa<sup>(20)</sup>, koska digitalisaation kaltainen kehitys, energiapolitiikan kehittäminen ja nykyisen komission kokonaisvaltainen ote politiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen nähden edellyttävät valkoisen kirjan ajanmukaistamista.

3.15 ETSK kannattaa strategiaan sisältyviä ehdotuksia ulkoiseksi toiminnaksi ja etenkin Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ja Kansainvälinen merenkulkujärjestön jatkotoimia lentoliikenteen ja merenkulun aloilla. Komitea pahoittelee sitä, että strategiassa ei esitetä muita ulkoisen toiminnan muotoja, kuten rakenteellista vuoropuhelua ja järjestelmien vertailua Itä-Euroopassa ja Pohjois-Afrikassa sijaitsevien naapurimaiden kanssa.

#### 4. Erityistä

4.1 ETSK kannattaa strategiaan liittyvää toimintasuunnitelmaa seuraavin huomautuksin:

- Komitea pahoittelee, että vaikka toimintasuunnitelmassa mainitaan Euroopan laajuisen liikenneverkon toteuttamisen edistäminen, kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalaisen rautatieverkon tarkistaminen sekä linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevat säännöt, siinä ei mainita maanteiden tavaraliikenteen markkinoille pääsyn parantamista koskevia ehdotuksia. Näin jätetään liikenteen markkinasääntöjen ulkopuolelle osa-alue, jolla olisi huomattavasti parannettavaa markkinoiden toiminnan kannalta, jotta liikennejärjestelmää voitaisiin kehittää aiempaa energia- ja resurssitehokkaammaksi. ETSK kiinnittää huomiota aiheesta ”Maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen sisämarkkinat: sosiaalinen polkumyynti ja kabotaasi” antamaansa lausuntoon (TEN/575) ja korostaa jälleen selkeän ja täytäntöönpanokelpoisen lainsäädännön merkitystä sekä tarvetta torjua sosiaalisen polkumyynnin kaikkia muotoja samoin kuin yöntekijöiden lähettämiseen ja sosiaalietuuksiin liittyviä petoksia ja väärinkäyttöä.
- ETSK on tyytyväinen suunnitelmiin eurovinjettidirektiivin (1999/62/EY), eurooppalaista sähköistä tietullijärjestelmää (EETS) koskevan direktiivin (2004/52/EY) ja komission vuonna 2009 annetun, EETS-järjestelmän teknisiä näkökohtia koskevan päätöksen tarkistamiseksi.
- Komitea toistaa näkemyksensä siitä, että joustavuus ja kohtuuttomien kustannusvaikutusten välttäminen syrjäisillä ja harvaan asutuilla alueilla, saari- ja vuoristoalueet mukaan luettuina, ovat tärkeitä osatekijöitä kaikissa tulevilla ehdotuksissa<sup>(21)</sup>.
- EETS-direktiivi hyväksyttiin vuonna 2004, mutta lukuisista yrityksistä huolimatta sitä ei ole vielä käytetty täytäntöön. Komitea katsoo, että käsitettä olisi nyt tarkistettava, jotta siitä saataisiin houkuttavampi niin toimijoiden kuin käyttäjien kannalta.

4.2 Komitea on samaa mieltä siitä, että vuorovaikutteisia älykkäitä liikennejärjestelmiä koskevalla eurooppalaisella strategialla on huomattavat mahdollisuudet luoda lisäarvoa toiminnan tehostamisen muodossa. Lisäksi se kiinnittää huomiota merkittäviin muutoksiin, joita C-ITS-suunnitelma merkitsee liikennemallien, markkinarakenteen, sopimusoi-keuden ja sosiaalisten näkökohtien osalta, esimerkiksi koska internetalustoilla hallittaisiin yhä useampia mikroyrityksiä. Näihin näkökohtiin olisi kiinnitettävä asianmukaista huomiota<sup>(22)</sup>.

<sup>(19)</sup> EUVL C 303, 19.8.2016, s. 10 – kohdat 1.4 ja 5.2.

<sup>(20)</sup> SWD(2016) 226, tekstijakso 5, s. 34 ja tekstijakso 2, s. 4.

<sup>(21)</sup> EUVL C 303, 19.8.2016, s. 10 – kohta 1.6.

<sup>(22)</sup> COM(2015) 192 final

4.3 ETSK kannattaa strategian tavoitetta multimodaalisuuden edistämisestä ja korostaa, että etusijalle olisi asetettava kussakin tapauksessa resurssitehokkaimmat liikennetarkaisut. Se toivoo myös, että yhdistettyjä kuljetuksia koskevan direktiivin arviointi johtaa sen hyödylliseen ajankäytön tehostamiseen, johon liittyy riittävä joustavuus tehokkuuden maksimoimiseksi. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan pidä mahdollistaa rinnakkaismarkkinoille pääsyä maantieliikenteessä. Komitea korostaa, että on tärkeää kannustaa siirtymistä vähäpäästöisiin liikennemuotoihin, rautatiet ja yhdistetyt kuljetukset mukaan luettuina, ja jakaa infrastruktuurimaksut ja ulkoiset kustannukset siten, että varmistetaan oikeudenmukainen kilpailu liikennemuotojen välillä.

4.4 ETSK kiinnittää huomiota eurooppalaisen moduulijärjestelmään (EMS) kuuluvien 25,25-metrinen ajoneuvoyhdistelmien mahdollistamaan resurssitehokkuuteen. Kaksi EMS-ajoneuvoyhdistelmää voi kuljettaa saman verran lastia kuin kolme tavanomaista yhdistelmää, mikä merkitsee energiatehokkuuden lisääntymistä ja yksikkökohtaisten päästöjen vähentymistä. Kunkin jäsenvaltion arvion mukaisesti EMS-yhdistelmät olisi näin ollen sallittava aina kun olosuhteet ovat asianmukaiset, rajatylittävä liikenne mukaan lukien.

4.5 Komitea kannattaa strategian lähestymistapaa vaihtoehtoihin polttoaineisiin nähden sekä asennoitumista tarpeeseen tukea markkinoita ja kehittää infrastruktuuria eri liikennemuotojen erilaisten tarpeiden mukaisesti. Vaihtoehtoina ovat nykyisin pääasiassa a) sähkö, lähinnä henkilöautoissa, b) maakaasu eri muodoissaan; käytössä pääasiassa kuorma-autoissa, linja-autoissa ja laivoissa, sekä c) biopolttoaineet. ETSK korostaa, että vaihtoehtoisten polttoaineiden ala kehittyy jatkuvasti ja että alalla sekä tarjonta että kysyntä voivat muuttua.

4.6 ETSK:n aiemmin esittämien näkemysten mukaisesti<sup>(23)</sup> komitea kannattaa suunnitelmia sellaisten biopolttoaineiden kehittämiseksi, jotka eivät ole peräisin maataloustuotteista tai elintarviketuotantoa hankaloittavasta maankäytöstä, vaan muista lähteistä, kuten muun muassa metsätalouden jäännös- ja sivutuotteista sekä jätteistä.

4.7 Komitea korostaa, että on tärkeää ottaa kansalaisyhteiskunta ja valtiotasoa alempien tasojen viranomaiset mukaan strategian täytäntöönpanoon. Tärkeänä osana tätä olisi tarpeen lisätä osallistavaa vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa, kuten 11. heinäkuuta 2012 annetussa ETSK:n valmistelevalle lausunnolle ”Liikennepolitiikan valkoinen kirja: kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ja sitoutuminen”<sup>(24)</sup> ehdotetaan. Tämän perusteella on järjestetty kaksi Euroopan runkoverkkökäytävien tulevaisuutta käsittelevää konferenssia (Malmössä 2015 ja Milanossa 2016), joissa käsiteltiin niiden toteutukseen, hallintoon ja rahoitukseen liittyviä kysymyksiä.

4.8 Avoimuuden parantamiseksi ETSK ehdottaa, että komissio julkaisisi vuosittain päästövähennyksiä koskevan tulostaulun.

4.9 Komitea viittaa myös koalition rakentamisen merkitykseen täytäntöönpanon tukemiseksi ja ongelmien ratkaisemiseksi, aiheesta annetun ETSK:n lausunnon mukaisesti<sup>(25)</sup>.

4.10 ETSK pahoittelee sitä, että taakanjakoa koskevassa ehdotuksessa ei käsitellä alakohtaisten päästövähennystavoitteiden mahdollista tarvetta. Strategiassa katsotaan, että valkoinen kirja koskee liikennettä ja että se pohjautuu sellaisten toimien perusteelliseen arviointiin, jotka ovat toteuttamiskelpoisia ja joilla ei ole kielteisiä vaikutuksia liikenteeseen. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa kuvatut lisätoimet ovat vaatimattomia, ja niillä voitaisiin vähentää liikenteen päästöjä 18–22 prosenttia vuoteen 2030 mennessä nyt suunnitellun 18–19 prosentin vähennyksen sijaan<sup>(26)</sup>.

Bryssel 23. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(23)</sup> EUVL C 303, 19.8.2016, s. 10 – kohta 1.8.

<sup>(24)</sup> EUVL C 299, 4.10.2012, s. 170, kohta 1.11 ja EUVL C 389, 21.10.2016, s. 20

<sup>(25)</sup> EUVL C 389, 21.10.2016, s. 20

<sup>(26)</sup> SWD(2016) 501, tekstijakso 5, s. 82–83.



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustaminen”**

(COM(2016) 586 final)

(2017/C 173/11)

Esittelijä: **Jan SIMONS**

Lausuntopyyntö	24.11.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”ulkosuhteet”
Hyväksyminen erityisjaostossa	31.1.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	22.2.2017
Täysistunnon nro	523
Äänestystulos	205/1/0
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) suhtautuu myönteisesti Euroopan ulkoisen investointiohjelman perustamiseen ja ehdotukseen asetukseksi Euroopan kestäväen kehityksen rahastosta (EKKR) ja siihen liittyvän EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustamisesta ja pitää näitä oikeasuuntaisina askeleina pyrittäessä puuttumaan sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Myös köyhyyden poistaminen on tavoite, johon EKKR:n pitäisi keskittyä.

1.2 Komitea kehottaa erityisesti keskittymään tilanteen ratkaisemiseen niissä maissa, joista muuttoliike saa pääosin alkunsa ja joissa taloudelliset, yhteiskunnalliset ja turvallisuusolosuhteet ovat johtaneet talouden tuhoutumiseen ja köyhyyden kierteeseen ja estävät kaikki ponnistelut kestäväen kehityksen edistämiseksi.

1.3 Komitea viittaa aiempiin lausuntoihinsa, joissa se on korostanut tarvetta ottaa yksityissektori mukaan kehitystoimintaan sillä edellytyksellä, että tällainen kehitys on kestäväen kehityksen tavoitteiden mukaista ja että yksityissektorin toimijat kunnioittavat perusluonteisia taloudellisia, ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia oikeuksia ja noudattavat Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksia ja ihmisarvoisen työn ohjelmaa. Tämän tulisi koskea myös EKKR:n rahoittamia investointihankkeita.

1.4 Komitea katsoo EKKR:ää koskevan ehdotuksen noudattelevan suositustaan käyttää kehitysapua kerrointekijänä, jotta kehitysmaissa tehtäviin investointeihin saadaan yksityistä pääomaa ja investoinneille voidaan asettaa selkeästi määritellyt tavoitteet, kuten yhä useampien ja parempien työpaikkojen luominen, tuotannon laadun parantaminen ja hallinto-osaimien siirtäminen yksityissektorille.

1.5 Komitea kehottaa komissiota mahdollisten puutteiden ja esteiden välttämiseksi tarkastelemaan ja analysoimaan Euroopan investointiohjelman ja Euroopan strategisten investointien rahaston toteuttamisesta saatuja kokemuksia ja ottamaan huomioon, että EKKR:n piiriin kuuluvien kumppanimaiden tilanteet ovat paljon monimutkaisempia kuin EU:n jäsenvaltioiden.

1.6 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että yhteistyön koordinoinnista ja hallinnoinnista huolehtisi EKKR:n strateginen johtoryhmä, jossa pitäisi olla edustajia kaikista asiaankuuluvista instituutioista ja elimistä. Koska kansalaisyhteiskunnalla on korvaamaton rooli kehitysyhteistyössä, ETSK pyytää saada tarkkailijan aseman strategisessa johtoryhmässä ja suosittaa, että kumppanimaiden kansalaisyhteiskunnan edustajat organisaatiot otetaan mukaan päätöksentekoprosessiin ja myös konkreettisten hankkeiden valmisteluun.



1.7 Komitea suosittaa, että sijoittajia varten perustettavan keskitetyn asiointipisteen ei pitäisi keskittyä pelkästään investointiasioihin vaan sen olisi annettava opastusta ja tarjottava kaikki tarvittavat tiedot ja yhteydet niille, jotka haluavat osallistua kehitystoimintaan.

1.8 Komitea ehdottaa, että asetukseen sisällytettäisiin sitoumus jatkaa EKKR:n ja EKKR-takuun voimassaoloa vuoden 2020 määräaikaa pidemmälle täytäntöönpanon tulosten arvioinnin jälkeen, ja kehottaa komissiota, neuvostoa ja Euroopan parlamenttia ottamaan asian huomioon uutta monivuotista rahoituskehystä valmisteltaessa.

## 2. Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1 Eurooppa-neuvosto pyysi 28. kesäkuuta 2016 Euroopan komissiota esittämään ehdotuksen kunnianhimoisesta ulkoisesta investointiohjelmasta osana Euroopan muuttoliikeagendaan perustuvaa uutta kumppanuuskehystä kolmansien maiden kanssa <sup>(1)</sup>. Uusi ohjelma perustuu kolmeen pilariin: uusi investointirahasto (pilari 1), tekninen apu (pilari 2), jolla autetaan paikallisia viranomaisia ja yrityksiä suunnittelemaan entistä useampia kestävyysperiaatteen mukaisia hankkeita ja houkuttelemaan sijoittajia, ja (pilari 3) joukko aihekohtaisia, maakohtaisia ja alueellisia EU:n kehitysyhteistyöohjelmia yhdistettynä järjestelmälliseen poliittiseen vuoropuheluun, jotta voidaan parantaa investointiympäristöä ja yleistä toimintaympäristöä kohdemaissa.

2.2 Pilari 1 pannaan osittain täytäntöön perustamalla Euroopan kestävän kehityksen rahasto (EKKR). EKKR:n keskeisenä tavoitteena on tarjota integroitu rahoituspaketti, jolla rahoitetaan Afrikassa ja EU:n naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvissa maissa käynnistettäviä investointeja. EKKR koostuu alueellisista investointijärjestelyistä, joissa yhdistetään nykyisistä rahoitusta yhdistävistä välineistä saatava rahoitus EKKR-takuuseen. Se toimii ns. keskitettynä asiointipisteenä, joka vastaanottaa rahoitusehdotuksia rahoituslaitoksilta ja julkisilta tai yksityisiltä sijoittajilta ja tarjoaa monentyyppistä taloudellista tukea tukikelpoisille investoinneille.

2.3 EKKR:n tärkeimpänä tavoitteena on luoda integroitu rahoituspaketti investointien rahoittamiseksi Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT) ryhmän jäsenten sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussovimuksen <sup>(2)</sup> allekirjoittaneissa maissa ja EU:n naapurimaissa. Näin edistetään kasvua ja parannetaan työllistymismahdollisuuksia, maksimoidaan täydentävyys, tuotetaan innovatiivisia tuotteita ja houkutelaaan sijoituksia yksityissektorilta. EKKR:n odotetaan saavan liikkeelle jopa 44 miljardin euron investoinnit, joita tuetaan unionin yleisestä talousarviosta ja muista lähteistä 3,35 miljardilla eurolla vuoteen 2020 saakka.

2.4 Unioni asettaa EKKR-takuuta varten käyttöön yhteensä 750 miljoonaa euroa vuoteen 2020 mennessä. Varat otetaan unionin yleisestä talousarviosta ja yhdenestätoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR). Komissio aikoo ehdottaa, että ennakoimattomia menoja varten varataan 250 miljoonan euron liikkumavara. Muu rahoitus unionin talousarviosta toteutettaisiin kohdentamalla uudelleen menoja tai ohjelmiin osoitettuja varoja. Lisärahoitusta voitaisiin saada myös muilta rahoittajilta, kuten jäsenvaltioilta.

2.5 Euroopan kestävän kehityksen rahastoa hoitaa komissio, ja se toteutetaan alueellisilla investointijärjestelyillä, joiden puitteissa yhdistetään nykyisistä rahoitusta yhdistävistä välineistä Afrikassa ja naapuruusmaissa myönnettävä rahoitus EKKR-takuuseen. Komission apuna on strateginen johtoryhmä ja kaksi operatiivista johtoryhmää, yksi kutakin alueellista investointijärjestelyä kohti. Komissio hallinnoi EKKR:n sihteeristöä, joka huolehtii siitä, että kaikki ulkoisen investointiohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat tehtävät ja toimet toteutetaan.

## 3. Yleistä

3.1 ETSK edustaa Euroopan järjestäytyneitä kansalaisyhteiskuntaa monissa kahdenvälissä komiteoissa, esimerkiksi AKT-maiden ja EU:n suhteita, Euromed-aluetta, itäistä kumppanuutta ja Latinalaista Amerikkaa käsittelevissä komiteoissa, ja tuo esiin näkemyksiään kansalaisyhteiskunnan merkityksestä kehityksen tukemisessa <sup>(3)</sup>. Kansalaisyhteiskunnalla voi olla hyvin tärkeä rooli investointihankkeiden hyödyllisyyden ja kestävyuden arvioinnissa, niiden rahoituksen avoimuuden valvonnassa ja niiden toteuttamisen seurannassa.

<sup>(1)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Uusi muuttoliikekumppanuus kolmansien maiden kanssa" (asiakokonaisuus REX/478). (Ks. tämän Euroopan unionin virallisen lehden s. 66).

<sup>(2)</sup> Allekirjoitettu Cotonoussa 23. kesäkuuta 2000 ("Cotonoun sopimus").

<sup>(3)</sup> EUVL C 264, 20.7.2016, s. 1, EUVL C 303, 19.8.2016, s. 138, EUVL C 44, 11.2.2011, s. 129; EUVL C 229, 31.7.2012, s. 133; EUVL C 487, 28.12.2016, s. 24

3.2 Komitea katsoo EU:hun suuntaavien pakolaisten ja luvattomien muuttajien valtavan määrän kuuluvan suurimpiin haasteisiin, joita EU on viime vuosina kohdannut. Näillä kahdella ilmiöllä on eri syyt, ja ne vaativat erilaisia ratkaisuja. Kansainvälisen yhteisön on ensisijaisesti pyrittävä kaikin keinoin lopettamaan sotilaalliset konfliktit ja saamaan aikaan rauhanratkaisu, jotta voidaan luoda tarvittavat edellytykset kestävä kehityksen tavoitteiden todelliselle jalostamiselle ja toteuttamiselle. Kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä merkitys konfliktien ehkäisemisessä, sovittelussa ja ratkaisemisessa, ja lisäksi EU:lla olisi suurimpana kehitysavun antajana oltava johtava rooli näissä pyrkimyksissä.

3.3 Sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen syynä ovat usein heikot taloudelliset näkymät ja alkuperämaiden heikko talouskasvu yhdessä vaikean sosiaalisen tilanteen ja mittavien turvallisuusongelmien kanssa, mikä johtaa köyhyyden kärjistymiseen ja pakottaa tuhannet ihmiset jättämään kotinsa. Komitea on tyytyväinen komission ja neuvoston pyrkimykseen löytää paras mahdollinen tapa ratkaista sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ongelma puuttamalla sen perimmäisiin syihin.

3.4 Julkinen kehitysapu on edelleen korvaamatonta köyhyyden torjunnassa, erityisesti kun on kyse vähiten kehittyneistä maista, hauraista maista ja huono-osaisista väestöryhmistä, mutta sillä ei voida kattaa kaikkia kehitystarpeita.

3.5 Komitea toteaa yksityissektorin osallistumista<sup>(4)</sup> ja kehitysrahoitusta<sup>(5)</sup> käsittelevissä lausunnoissaan, että on tarpeen ottaa käyttöön kaikki saatavilla olevat resurssit ja antaa yksityissektorille paljon tärkeämpi rooli sekä EU- että paikallistasolla sillä edellytyksellä, että tällainen kehitys on kestävä kehityksen tavoitteiden mukaista ja että yksityissektorin toimijat kunnioittavat ihmisoikeuksia, myös taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia ja erityisesti keskeisiä ILO:n yleis-sopimuksia. Luotujen uusien työpaikkojen olisi oltava ihmisarvoista työtä koskevan ILO:n ohjelman mukaisia, ja tämän tulisi koskea myös Euroopan kestävä kehityksen rahaston varoin toteutettuja investointihankkeita.

3.6 EKRR-takuun ja EKRR-takuurahaston kaltaisia uusia välineitä olisi käytettävä kerrointekijänä, jotta kehitysmaissa tehtäviin investointeihin saadaan houkutelua yksityistä pääomaa ja investoinneille voidaan asettaa selkeästi määritellyt tavoitteet, kuten yhä useampien ja parempien työpaikkojen luominen, tuotannon laadun parantaminen ja hallinto-osaamisen siirtäminen yksityissektorille. Julkisten ja yksityisten investointien yhdistäminen on myös tehtävä avoimella tavalla ja tarvittavaa tasapuolisuutta noudattaen, jotta vältetään tilanteelta, jossa yksityiset sijoittajat saavat kaiken hyödyn ja julkinen sektori kattaa tappiot. Hankkeiden tuloksia on mitattava ja vertailtava selkeästi, ja muiden myönteisten tulosten ohella on arvioitava sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen syiden poistamista.

3.7 Koska EKRR:ään on saatu virikkeitä Euroopan investointiohjelmasta ja Euroopan strategisten investointien rahastosta, komitea kehottaa komissiota ottamaan opiksi rahaston toiminnasta, sillä sitä ei voida pitää kauttaaltaan onnistuneena. Jotta mahdolliset puutteet ja esteet voidaan välttää EKRR:ää hallinnoitaessa, saatuja kokemuksia on tarkasteltava ja analysoitava huolellisesti ottaen huomioon, että kumppanimaissa vallitsevat olosuhteet ovat erilaiset ja paljon monimutkaisemmat kuin EU:n jäsenvaltioissa.

3.8 Ehdotetun EKRR:n avulla muutetaan nykyiset rahoitusta yhdistelevät välineet eli Afrikan investointijärjestely<sup>(6)</sup> ja naapuruuspolitiikan investointijärjestely<sup>(7)</sup> kahdeksi yhteisen kattojärjestelmän alaiseksi investointijärjestelyksi. Komitea pitää tarpeellisena ottaa paikallistason edustavat kansalaisyhteiskunnan organisaatiot mukaan päätöksentekoprosessiin ja myös konkreettisten hankkeiden valmisteluun, jotta ne voivat osallistua investointihankkeiden tehokkuuden ja niiden rahoituksen avoimuuden valvontaan.

3.9 EU:lla on liian paljon kehitysohjelmiin liittyviä rahoitusvälineitä (yhdestoista Euroopan kehitysrahasto erilaisine rahoitusmäärärahoineen ja -järjestelyineen, monivuotinen rahoituskehys 2014–2020 [EU:n talousarvio] erilaisine maantieteellisine ja alueellisine ohjelmineen, alakohtaiset ohjelmat, Euroopan investointipankki järjestelyineen ja ohjelmineen, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki jne.), minkä vuoksi suuren yleisön ja asianomaisten kumppaneiden on erittäin hankala ymmärtää niitä ja saada selville, miten niitä voi käyttää. EKRR:stä on tarkoitus tulla keskitetty palvelupiste niille, jotka ovat kiinnostuneita investoimaan kehitysmaihin. Komitea suosittelee, että sen ei pitäisi keskittyä pelkästään investointiasioihin vaan antaa opastusta ja tarjota kaikki tarvittavat tiedot ja yhteydet niille, jotka haluavat osallistua kehitystoimintaan.

<sup>(4)</sup> EUVL C 67, 6.3.2014, s. 1

<sup>(5)</sup> EUVL C 383, 17.11.2015, s. 49

<sup>(6)</sup> C (2015) 5210 final.

<sup>(7)</sup> C (2016) 3436 final.

3.10 Vain 6 prosenttia EU:n kehitysavusta on mennyt hauraille valtiolle, ja valtaosa siitä on suunnattu niihin kymmeneen maahan, joilla on runsaasti luonnonvaroja. Komitea toivoo EKKR:n tuottavan myönteisiä tuloksia myös etenkin niissä hauraisissa valtioissa, joissa on sotilaallisia selkkauksia, talous on tuhoutunut ja valtiovalta on toimintakyvytön. Ehdotettu takuu voi näissä maissa auttaa yksityisiä sijoittajia selviytymään hankkeisiinsa liittyvistä suuremmista riskeistä. Lisäksi komitea vastustaa pyrkimyksiä määritellä enimmäisprosenttiosuus, jonka takuu voi kattaa, sillä se rajoittaisi takuun soveltamista hauraisissa maissa tehtäviin investointeihin.

3.11 Komitea katsoo, että suurin laadullinen muutos nykytilanteeseen nähden voisi olla se, että koordinoinnista sekä yhteistyön ja hallinnoinnin sujumisesta huolehtisi EKKR:n strateginen johtoryhmä, jossa pitäisi olla edustajia kaikista asiaankuuluvista instituutioista ja elimistä. Ottaen huomioon oman roolinsa kehitysyhteistyössä ETSK kehottaa komissiota antamaan komitean edustajille tarkkailijan aseman, jotta kansalaisyhteiskunnan näkemykset olisivat johtoryhmässä edustettuina.

3.12 Komitea katsoo, että uuden ulkoisen investointiohjelman pitäisi tuottaa erittäin merkittävää lisäarvoa toisen, tekniseen apuun liittyvän pilarinsa ja kolmannen pilarinsa avulla. Kolmannen pilarin piiriin kuuluisivat kumppanimaiden demokratian ja hallinnon parantamiseen liittyvät kysymykset, erityisesti avoimuus, valvonta ja vastuuvetovollisuus sekä kasvua, uusien työpaikkojen syntymistä ja köyhyyden poistamista edistäville investoinneille suotuisan liiketoimintaympäristön luominen.

3.13 Investointiohjelmasta ja siihen liittyvistä erityishankkeista on myös syytä tiedottaa aiempaa paremmin, jotta kansalaisyhteiskunta voi seurata ohjelman toteuttamista.

#### 4. Erityistä

4.1 EKKR-takuuta koskevassa asetusehdotuksessa todetaan, että takuu olisi tarkoitus myöntää 31. joulukuuta 2020 päättyvän ensimmäisen investointikauden ajaksi<sup>(8)</sup>. ETSK:n mielestä tämä on liian lyhyt ajanjakso ulkoisen investointiohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Komitea toivoo, että ulkoisen investointiohjelman onnistumisesta riippuen sen voimassaoloaikaa voitaisiin pidentää ja soveltamisalaa laajentaa koskemaan myös muita maita ja alueita, ja katsoo, että tämä tulisi ottaa huomioon uutta monivuotista rahoituskehystä valmisteltaessa.

4.2 Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus tarjota rahoitusta takauksina, jotka on korvamerkitty tietyille alueille, aloille tai investointi-ikkunoille<sup>(9)</sup>. Komitea kehottaa lisäämään ehdotukseen maininnan, että jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien olisi oltava EU:n kehityspoliittisten painopisteiden mukaisia.

4.3 Komitea pitää myönteisenä komission sitoumusta antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain kertomus EKKR-takuun kattamista rahoitus- ja investointitoimista ja panee tyytyväisenä merkille, että kertomus julkistetaan, jotta asiaankuuluvat sidosryhmät, myös kansalaisyhteiskunta, voivat ottaa siihen kantaa. ETSK on mielellään mukana arvioimassa, edistääkö EKKR kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista ja sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen syiden poistamista, joka on EKKR:n perustamisen keskeinen peruste.

4.4 Komitea on kaikissa kehitysyhteistyöstä antamissaan lausunnoissa vaatinut, että apua on annettava täysin avoimella tavalla, jotta voidaan välttää petoksia, lahjontaa, rahanpesua ja verovilppiä. Näin ollen se on tyytyväinen siihen, että nämä periaatteet mainitaan ehdotuksessa suorasanaisesti<sup>(10)</sup>.

4.5 Komitea ehdottaa, että köyhyyden poistaminen lisätään 3 artiklan 2 kohdassa lueteltuihin kestävän kehityksen tavoitteisiin, joihin EKKR keskittyy, ja että se mainitaan myös 8 artiklan 1 kohdan a alakohdassa yleisten tavoitteiden joukossa.

Bryssel 22. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

<sup>(8)</sup> Johdanto-osan 9 kappale.

<sup>(9)</sup> Johdanto-osan 14 kappale ja 11 artiklan 4 kohta.

<sup>(10)</sup> 17, 18, 19 ja 20 artikla.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto euroopan parlamentille, eurooppaneuvostolle, neuvostolle ja euroopan investointipankille – Euroopan muuttoliikeagendaan perustuva uusi kumppanuuskehys kolmansien maiden kanssa”**

(COM(2016) 385 final)

(2017/C 173/12)

Esittelijä: **Cristian PÎRVULESCU**

Lausuntopyyntö	komissio, 17.8.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”ulkosuhteet”
Hyväksyminen erityisjaostossa	31.1.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	22.2.2017
Täysistunnon numero	523
Äänestystulos	225/4/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan muuttoliikeagenda olisi suunniteltava siten, että siinä otetaan täysimittaisesti huomioon sen soveltamisalaan kuuluva humanitaarinen ulottuvuus, eikä EU saisi unohtaa perustavia sitoumuksiaan ja oikeudellisesti sitovia sääntöjä, jotka koskevat ihmishenkien ja ihmisoikeuksien – erityisesti vaarassa olevien ihmisten – suojelemista.

1.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) kannattaa marraskuussa 2015 pidetyssä Vallettan huippukokouksessa esiin nousutta näkemystä, jossa keskeisenä tavoitteena oli tarjota pitkän aikavälin ratkaisu muuttoliikkeeseen, puuttua muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja aloittaa vuoropuhelu kolmansien maiden kanssa yhteistyön ja yhteisvastuun pohjalta. ETSK toivoo, että muuttoliikkeestä ja kehityksestä Euroopan ja Afrikan välillä käytävä vuoropuhelu (nk. Rabatin prosessi) ja Khartumin prosessi edistävät Vallettan toimintasuunnitelman ripeää täytäntöönpanoa.

1.3 ETSK kannattaa kunkin maan kanssa tehtäviä räätälöityjä erityissopimuksia, joissa kunnioitetaan ihmisoikeuksia kaikilta osin. Joustavuus turvaa oikean näkökulman ja oikean yhdistelmän toimia ja kannustimia.

1.4 Poliittisen koordinoinnin ja tehostamisen tarve on ilmeinen, mutta vaikuttaa siltä, että muuttoliikeagendasta on muodostumassa kaikenkattava toimintapolitiikka, jonka toteuttaminen ja tavoitteisiin pyrkiminen ohittavat muut toimintapolitiikat (esim. naapuruuspolitiikka, kehitysapu ja kauppa). ETSK myöntää muuttopolitiikan tärkeyden mutta pitää muitakin toimintapolitiikkoja yhtä tärkeinä ja toteuttamisen arvoisina ja suosittaa, ettei muuttopolitiikkaan osallistumista pidettäisi ehtona yhteistyölle muilla aloilla. Koordinoinnin tärkein tavoite on edistää synergiaa, täydentävyyttä ja kattavuutta eri alojen välillä.

1.5 Olisi erotettava toisistaan tilanteet, joissa koordinointi kolmansien maiden kanssa ei luonnistu poliittisen tahdon puuttuessa, ja tilanteet, joissa koordinointi on riittämätöntä kapasiteetin ja resurssien vajavaisuuden vuoksi. Molempia tilanteita on käsiteltävä, mutta eri keinoin. Kestävähajautuksen ja selviytymiskyvyn varmistamiseksi on ensin keskityttävä kapasiteetin luomiseen. Avun ehdoksi ei missään tilanteessa saisi asettaa takaisinottoa ja rajavalvontaa.

1.6 Talous on keskeinen kysymys muuttoliikkeen perimmäisiin syihin pureuduttaessa, mutta se ei saa merkitä vakauteen ja hyvinvointiin liittyvän poliittisen, institutionaalisen ja hallinnollisen ulottuvuuden sivuuttamista. Strategiaa tulee mukauttaa niin, että siihen sisältyy määrätietoisempaa ja kohdennettua tukea seuraavilla kolmella alalla: konfliktinratkaisu ja valtiorakenteiden kehittäminen, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen ja kansalaisyhteiskunnan kehittäminen.

1.7 Muuttoliikkeen perimmäisten syiden ratkaiseminen pitkällä aikavälillä edellyttää, että maassa on toimintakykyinen ja laillinen hallitus, vahvat edustukselliset instituutiot, toimivat puolueet sekä joukkotiedotusvälineitä ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. EU:n tulisi harkita demokratia-avun ottamista asianmukaisesti huomioon ja sen tukemista sen sijaan, että demokratiakysymyksiin suhtaudutaan vain osana ”yleistä liiketoimintaympäristöä”, sillä se mainitaan Euroopan ulkoisen investointiohjelman kolmannessa pilarissa.

1.8 Laillisten muuttokanavien kehittäminen ja institutionaalisten valmiuksien vahvistaminen laillisen muuton tukemiseksi ovat asioita, joiden tulisi olla ensisijaisia EU:lle, jäsenvaltioille ja kolmansille maille kumppanuuskehityksessä kolmansien maiden kanssa.

1.9 Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot tekevät merkittävää työtä muuttajien ja pakolaisten uudelleensijoittamisen, matkustamisen ja vastaanoton turvallisuuden ja inhimillisyyden parantamiseksi. Ehdotuksessa olisi pohdittava uudelleen niiden toiminnan roolia ja tukemista, lähtö- ja kauttakulkumaiden paikallisista organisaatioista pelastus- ja vastaanotto-operaatioihin ja kotouttamiseen osallistuviin organisaatioihin. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tulisi myös osallistua kaikkien muuttoliikkeen hallinnointiin osallistuvien toimivaltaisten viranomaisten toiminnan seurantaan ja arviointiin.

1.10 ETSK kannustaa viranomaisia valtio-, alue- ja paikallistasolla osallistumaan muutto- ja turvapaikkapolitiikan täytäntöönpanoon kansainvälisten oikeudellisten velvoitteiden mukaisesti ja pyrkien suojelemaan ihmisoikeuksia ja edistämään kotoutumista.

1.11 EU:n ja jäsenvaltioiden suoraan tai välillisesti tulee kunnioittaa ihmisoikeuksia ja noudattaa palauttamiskiellon periaatetta Geneven yleissopimuksen nojalla alaan liittyvää toimintaa ja menettelyjä toteuttaessaan.

1.12 EU:n täytyy olla varma myöntäessään ”turvallisen maan” aseman lähtö- tai kauttakulkumaille, jotta se ei riko palauttamiskiellon periaatetta <sup>(1)</sup>.

1.13 Komissio on esittänyt strategisen näkemyksensä siitä, miten EU:n ulkoisilla toimilla voidaan tukea pakkomuuttajien selviytymiskykyä ja omaehtoista selviytymistä mahdollisimman lähellä heidän lähtömaataan. Näkemyksellä on hyvät puolensa, mutta on syytä muistaa, että EU:lla on vastuullisena ja vauraana kansainvälisenä toimijana kansainvälisiin sopimuksiin perustuva moraalinen ja laillinen velvollisuus auttaa niitä, jotka hakevat kansainvälistä suojelua.

1.14 ETSK kannattaa palauttamis- ja takaisinottoasteen parantamista siten, että etusijalle asetetaan vapaaehtoinen paluu ja uudelleenkotouttaminen. Vapaaehtoisen paluun, jossa keskitytään uudelleenkotoutumiseen, tulisi olla yksi EU:n ja jäsenvaltioiden pääasiallisista strategisista linjauksista muuttoprosessin hallinnoinnissa.

1.15 EU:n tulisi kaikissa sopimuksissa varmistaa, että käytetään etupäässä myönteisiä kannustimia, että apu on hyvin suunniteltu ja järjestetty ja että se kohdistuu myös valtion institutionaalisiin ja hallinnollisiin valmiuksiin, että sillä edistetään demokratiaa ja ihmisoikeuksia ja että kansalaisyhteiskunnan organisaatiot osallistetaan kaikkiin prosesseihin erityisesti paikallis- ja valtiotasolla.

1.16 ETSK kannustaa EU:n toimielimiä, jäsenvaltioita ja kolmansien maiden hallituksia osallistamaan maahanmuuttajayhteisöt ja tukemaan niitä mahdollisimman paljon. Ne voivat olla arvokas voimavara lähtö- ja kauttakulkumaiden kehittämisessä pitkällä aikavälillä ja tuoda arvokkaan panoksen myös Euroopan yhteiskuntaan ja talouteen. Eurooppalaisen yhteiskunnan kivijalkana on ollut edistää monimuotoisuutta ja avoimuutta maailmaa kohtaan, ja muuttopolitiikan tulee olla näiden kahden periaatteen mukaista.

1.17 ETSK kannustaa jäsenvaltioita osallistumaan täysimittaisesti EU:n muuttopolitiikan koordinointiin. Jäsenvaltioiden välinen solidaarisuus ja yhteistyö ovat kaksi ennakoedellytystä kolmansien maiden kanssa perustetun kumppanuuskehityksen tehokkaalle täytäntöönpanolle.

1.18 ETSK kannustaa Euroopan komissiota perustamaan kaavaillun foorumin vuoropuhelulle, johon yrityksiä, ammattiliittoja ja muita työmarkkinaosapuolia pyydetään osallistumaan. Tarkoituksena on maksimoida muuttoliikkeen Euroopan taloudelle ja muuttajille itselleen tuottama hyöty <sup>(2)</sup>. ETSK on valmis tekemään yhteistyötä sen perustamiseksi ja asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi.

<sup>(1)</sup> EUVL C 71, 24.2.2016, s. 82.

<sup>(2)</sup> Euroopan muuttoliikeagenda, COM(2015) 240 final, s. 15–17.

## 2. Taustaa (perustuu komission tiedonantoon)

2.1 Euroopan muuttoliikeagendan antamisen jälkeen on saatu paljon aikaan, myös EU:n rajojen ulkopuolella. Satojatuhansia ihmisiä on pelastettu merellä<sup>(3)</sup>. Vallettan huippukokouksessa marraskuussa 2015 muuttoliikekysymykset nostettiin EU:n ja Afrikan maiden suhteiden ytimeen.

2.2 Tämä ei kuitenkaan vielä riitä. EU:lla on edelleen vastassaan humanitaarinen kriisi. Kolmannet maat ja EU:n kumppanit ovat ottaneet vastaan kodeistaan paenneita pakolaisia, joista suuri osa on ilman huoltajaa olevia alaikäisiä, sekä monia taloudellisista syistä muuttavia, jotka haluavat tulla Eurooppaan.

2.3 Kumppanuuskehityksen on viime kädessä tarkoitus muodostaa yhdenmukainen ja räätälöity sitoumus, jonka pohjalta unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat koordinoitusti ja eri rahoitusinstrumentteja, välineitä ja vipuvaikutusta yhdistäen muodostaakseen kolmansien maiden kanssa kattavia kumppanuussopimuksia, jotta muuttoliike saataisiin paremmin hallintaan humanitaarisia ja ihmisoikeuksiin liittyviä unionin velvoitteita täysimääräisesti noudattaen.

2.4 Välittömiä toimia olisi toteutettava yhdessä keskeisten kumppanien kanssa seuraavilla osa-alueilla, missä olisi asetettava mitattavissa olevia erityistavoitteita: toimet keskeisten kumppanien kanssa muuttoliikettä koskevan oikeudellisen ja institutionaalisen kehityksen parantamiseksi; konkreettinen tuki rajaturvallisuutta ja muuttoliikkeen hallintaa koskevien valmiuksien kehittämiseksi ja suojelun tarjoamiseksi pakolaisille; palauttamis- ja takaisinottoasteen parantaminen asettamalla etusijalle vapaaehtoinen paluu ja uudelleenkotouttaminen; sääntöjenvastaisten muuttovirtojen tyrehtyttäminen ja laillisten maahanpääsylväylien tarjoaminen, muun muassa uudelleensijoittamista lisäämällä.

## 3. Yleistä

3.1 ETSK uskoo, että hyvin hallinnoitu muuttoliike on mahdollisuus EU:lle, lähtömaille, muuttajille ja heidän perheilleen. Muuttaminen on aina kuulunut luontaisena osana yhteiskuntaan. Muuttoliikehädintä on ollut hyvin voimakasta Euroopan kansojen lähihistoriassa.

3.2 Ongelmia syntyy, kun ihmiset eivät lähde vapaasta tahdostaan vaan kun muuttajat joutuvat jättämään asuinpaikkansa äärimmäisen köyhyyden, sodan tai luonnonkatastrofin seurauksena. Nämä ihmiset ovat hyvin haavoittuvia. Jos Euroopan maat eivät onnistu ottamaan käyttöön menettelyjä ja lakeja, joilla helpotetaan muuttoliikkeen kanavoimista laillisten ja avointen menettelyjen kautta, monet laittomia reittejä usein henkensä uhalla käyttävät muuttajat joutuvat salakuljetusta ja ihmiskauppaa harjoittavien rikollisverkostojen hyväksikäyttämiksi.

3.3 ETSK muistuttaa, että kehitettäessä toimintapolitiikkoja ja lakeja muuttoliikkeen ja rajavalvontojen organisoimiseksi on huolehdittava siitä, että ne noudattavat kaikilta osin ihmisoikeussopimuksia ja EU:n perusoikeuskirjaa.

3.4 Komission ehdotus tuo paljon kaivattua koordinoitua ja yhdenmukaisuutta menettelyihin ja välineisiin, joita käytetään yhä monitahoisempien muuttoprosessien hallinnointiin. Kun otetaan huomioon viimeaikaisten muutossuuntausten luonne ja dynamiikka, on tervetullutta pysähtyä arvioimaan tilannetta ja selkiyttämään painopisteitä.

3.5 ETSK katsoo, että keskittyminen matkallaan vaaraan joutuneiden ihmisten pelastamiseen on täysin perusteltua. Tämän tulisi olla ehdoton prioriteetti sekä EU:lle että sen jäsenvaltioille. Vaikka ihmisiä edelleen hukkuu merellä, komitea antaa suurta arvoa pelastusoperaatioihin osallistuvien tavallisten ihmisten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja sotilas- ja siviilihenkilöstön työlle.

3.5.1 Sopimusten lyhyen aikavälin tavoitteiksi mainitaan ihmishenkien pelastaminen Välimerellä, lähtö- ja kauttakulkumaihin suuntautuvien palautuksien lisääminen ja mahdollisuuden tarjoaminen siirtolaisille ja pakolaisille jäädä lähemmäs kotiaan, jotta he voivat välttää vaaralliset matkat. ETSK kehottaa komissiota lisäämään näihin myös muuttajien hengen ja turvallisuuden suojelemisen nk. Balkanin reitillä sekä laillisten muuttoreittien luomisen.

<sup>(3)</sup> Pelkästään Italian Mare Nostrum -operaatioissa on pelastettu 140 000 ihmistä Välimerestä. EU:n Välimeren-operaatioissa on vuodesta 2015 autettu pelastamaan yli 400 000 ihmistä.



3.6 ETSK toistaa, että EU ja sen jäsenvaltiot ovat maailman suurin kehitysavun ja humanitaarisen avun antaja ja että EU antaa merkittävää apua pakolaisille ja kotimaansa sisällä siirtymään joutuneille sekä heitä vastaanottaville yhteisöille esimerkiksi Afrikan sarvessa ja Tšad-järven alueella (Kenia, Somalia, Uganda, Etiopia ja Sudan).

3.6.1 Muuttoliikeagenda tulisi suunnitella siten, että siinä otetaan huomioon humanitaarisen ulottuvuuden kaikki näkökohdat joka suhteessa. EU:lla on vaikeuksia hallita nykyisiä muuttaja- ja pakolaisvirtoja. Se ei kuitenkaan saa unohtaa perustavia sitoumuksiaan ja oikeudellisesti sitovia sääntöjä, jotka koskevat ihmishenkien ja ihmisoikeuksien – erityisesti vaarassa olevien – suojelemista.

3.7 Muuttoliikeagenda onnistuu vain, jos kolmannet maat ovat halukkaita ja kykeneviä tekemään tiivistä yhteistyötä EU:n ja jäsenvaltioiden kanssa. Kullakin maalla on oma muuttoliikeprofiilinsa. Niistä osa on lähtömaita, joissa esiintyy konflikteja, jännitteitä ja vakavaa puutetta, ja osa vakaampia mutta myös haavoittuvampia kauttakulkumaita. Osaan on saapunut kohtuuttoman suuri määrä pakolaisia ja muuttajia, jotka etsivät turvaa ja apua niiden alueelta: näitä ovat ennen kaikkea Libanon, Turkki ja Jordania. Niiden halukkuus ja kyky toteuttaa muuttoliikekumppanuuden mukaisia toimenpiteitä riippuu monista monimutkaisista historiallisista, poliittisista, taloudellisista, turvallisuuteen liittyvistä ja kulttuurisista tekijöistä. Siksi on tärkeää, että löydetään oikea näkökulma ja kullekin sopiva yhdistelmä toimia ja kannustimia. Samaan aikaan sopimuksilla tulisi olla yhteinen prioriteetti: kolmansien maiden institutionaalisen, demokraattisen, sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen tukeminen.

3.8 Muuttoliikeagenda tulee vahvistaa edelleen ja koordinoida paremmin muiden asiaankuuluvien toimintapolitiikkojen kanssa. Komission ehdotuksessa mainitaan kolme tällaista alaa: naapuruuspolitiikka, kehitysapu ja kauppa. Euroopan naapuruuspolitiikassa suunnitellun puolet käytettävissä olevasta rahoituksesta on tarkoitettu muuttoliikeasioita varten. Kehityspolitiikkaan tulisi ehdotuksen mukaan sisällyttää myönteisiä ja kielteisiä kannustimia, joiden avulla voidaan palkita maita, jotka kansainvälisen veloitteensa mukaisesti ottavat takaisin omat kansalaisensa tai tekevät yhteistyötä hallitukseen kolmansista maista sääntöjenvastaisesti maahan tulevien henkilöiden ryhmiä tai pyrkivät tarjoamaan riittävät vastaanottoolosuhteet konflikteja ja vainoa pakeneville henkilöille. Maihin, jotka eivät tee yhteistyötä takaisinotto- ja palauttamisasioissa, harkitaan sovellettavaksi seuraamuksia. Kauppapolitiikan alalla komissio ehdottaa muuttoliikeasioissa tehdyn yhteistyön ottamista huomioon GSP+-menettelyssä myönnettyjen kauppaehtojen arvioinnissa, kun EU voi myöntää kumppaneilleen etuuskohtelun.

3.9 Näiden lisäksi kaikki politiikanalat (mm. koulutus, tutkimus, ilmastonmuutos, energia, ympäristö ja maatalous) olisi periaatteessa sisällytettävä sopimuksen piiriin, sillä niiden katsotaan liittyvän muuttoliikeasioihin ja tuovan mahdollisimman suurta vaikutusvaltaa keskusteluissa.

3.10 Poliittisen koordinoinnin ja tehostamisen tarve on ilmeinen, mutta strategia herättää myös kysymyksiä. Vaikuttaa siltä, että muuttoliikeagendasta on muodostumassa kaikenkattava toimintapolitiikka, jonka toteuttaminen ja tavoitteisiin pyrkiminen ohittavat muut toimintapolitiikat. Tämä voi heikentää muita politiikanaloja, vaikka niistä kaikilla on perustellut tavoitteet ja soveltamisala. Naapuruuspolitiikan tulisi tuoda vakautta ja hyvinvointia EU:n rajoille, ja muuttoliikkeen saama suhteettoman suuri huomio voi jättää varjoonsa muut tärkeät asiat. Myös kehityspolitiikalla on laaja-alaisia tavoitteita, kuten helpotuksen tuominen haavoittuville yhteisöille ja kymmenten miljoonien ihmisten taloudellisten ja yhteiskunnallisten tulevaisuudennäkymien parantaminen. Kauppapolitiikassa on myös merkittävä kehitysulottuvuus, ja se tuo uusia mahdollisuuksia sekä EU:n että kolmansien maiden kansalaisille.

3.11 Muuttoliikeagenda on toki merkittävä, mutta ETSK:n mielestä kaikki toimintapolitiikat ovat yhtä tärkeitä ja toteuttamisen arvoisia. Koordinoinnin ensisijainen tavoite on edistää synergiaa, täydentävyyttä ja kattavuutta eri politiikanalojen välillä.

3.12 Tähän liittyen tässä erityisessä poliittisen koordinoinnin kehityksessä viitataan mahdollisuuden käyttäen ehdollista ja pakottavaa lähestymistapaa: kolmansien maiden tulisi tehdä yhteistyötä EU:n ja jäsenvaltioiden kanssa omien kansalaistensa takaisinotossa ja palauttamisessa, muuttovirtojen hallinnoimisessa alueellaan ja rajat ylittävästi sekä konflikteja ja vainoa pakenevien henkilöiden vastaanottamisessa. Muutoin EU:n rahoituksen ja avun saaminen ja pääsy EU:n markkinoille saattavat vaarantua. Tämä saattaa osoittautua ongelmalliseksi ja viime kädessä tehottomaksi. Kolmansien maiden yhteistyöhön muuttoliikeasioissa vaikuttavat sisäiset ongelmat ja sisäinen kapasiteetti. Olisi erotettava toisistaan tilanteet,



joissa koordinointi ei luonnistu poliittisen tahdon vuoksi, ja tilanteet, joissa koordinointi on riittämätöntä kapasiteetin ja resurssien vaillinaisuuden vuoksi. Molempia tilanteita on käsiteltävä mutta eri keinoin. Kestävöpohjaisuuden ja selviytymiskyvyn varmistamiseksi on ensin keskityttävä kapasiteetin luomiseen. On myös hyvin tärkeää erottaa toisistaan kehitysapu ja yhteistyö muuttoliikeasioissa. Viimeksi mainittu ei saa olla ensin mainitun ehto missään tilanteessa.

3.13 Komission ehdotuksessa mainitaan muuttoliikkeen perimmäisinä syinä lähes ainoastaan talous. Siinä korostetaan myös roolin antamista yksityisille sijoittajille, jotka hakevat uusia investointimahdollisuuksia kehittyviltä markkinoilta. Ehdotuksessa todetaan: ”Sen sijaan, että sääntöjenvastaiset siirtolaiset vaarantavat henkensä yrittäessään päästä Euroopan työmarkkinoille, Euroopasta olisi saatava liikkeelle yksityisiä ja julkisia varoja, jotka investoidaan unionin ulkopuolisiin lähtömaihin.”

3.14 Komissio kaavailee myös kunnianhimoista ulkoista investointiohjelmaa, jossa olisi kolme pilaria: ”Ensimmäinen pilari mahdollistaisi niukkojen julkisten resurssien hyödyntämisen innovatiivisella tavalla, jotta lisätakuita ja pehmeäehtoisia varoja tarjoamalla saadaan liikkeelle yksityisiä investointeja. Toisessa pilarissa keskityttäisiin tekniseen apuun, jolla autettaisiin paikallisia viranomaisia ja yrityksiä kehittämään suuri määrä rahoituskelpoisia hankkeita ja saattamaan ne kansainvälisten sijoittajien tietoon. Kolmas pilari kohdistuisi yleiseen liiketoimintaympäristöön edistämällä hyvää hallintotapaa, torjumalla korruptiota ja poistamalla investointien esteet ja markkinoiden vääristymät.”

3.15 Muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttumisessa talous on keskeinen asia. Sen tulisi olla tiiviisti kytköksissä vakauteen ja hyvinvointiin liittyvän poliittisen, institutionaalisen, hallinnollisen ja sosiaalisen ulottuvuuden kanssa. Vuosikymmenten avustus- ja kehitystyöstä saadut kokemukset osoittavat, että instituutiot ovat perustavan tärkeitä ja että jos asianmukainen kehys ja infrastruktuuri puuttuvat, haluttua kehitysdynamiikkaa ei saada aikaan. Yksityiset sijoittajat eivät investoi epävakaisiin lähtö- ja kauttakulkumaihin. Investointien rahoittaminen, kehitystyö ja muut toimintapolitiikat olisi pidettävä erillisinä mutta niiden tavoitteiden tulisi täydentää toisiaan.

3.16 Monissa kolmansissa maissa ja erityisesti niissä, joista on tullut pakolaisten ja muuttajien lähtömaita, on perusluonteisia ongelmia vakauden ja hallinnon toimivuuden suhteen. Niiden infrastruktuuri ja talous ovat heikoilla, ja niiden hallinnolliset järjestelmät ovat alikehittyneitä. Uusia ponnisteluja konfliktien ratkaisemiseksi ja valtiorakenteiden kehittämiseksi tulisikin harkita. Tämä koskee Syyrian ja Libyan lisäksi myös monia muita maita. Asian myöntäminen voisi auttaa päätösten ja toiminnan priorisoinnissa ja toimien kohdistamisessa juuri niihin syihin, joiden vuoksi ihmiset lopulta pakenevat näiltä alueilta tai kulkevat niiden läpi. Kapea-alaiset tukitoimet, kuten rajavartioiden kouluttaminen tai teknologian siirtäminen heille, salakuljetusverkostojen hajottaminen tai kannustinten tarjoaminen palaajille, saavat aikaan myönteisiä mutta rajallisia vaikutuksia. Muuttoilmiö on kytköksissä valtioiden heikkouteen ja erilaisiin ja eriateisiin epäonnistumisiin.

3.17 Hallintotavan sisällyttäminen ulkoisen investointiohjelman kolmanteen pilariin ”yleiseen liiketoimintaympäristöön” kuuluvana asiana ei riitä antamaan käsitystä kaikista niistä kysymyksistä, joita siihen liittyy. Muuttoliikkeen perimmäisten syiden ratkaiseminen pitkällä aikavälillä edellyttää, että maassa on toimintakykyinen ja laillinen hallitus, vahvat edustukselliset instituutiot, toimivat puolueet sekä joukkotiedotusvälineitä ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. EU:n olisi harkittava asianmukaisen huomion kiinnittämistä demokratia-apuun ja sen tukemista. Tämä pätee paitsi muuttoliikkeen yhteydessä myös muilla politiikanaloilla, kuten naapuruus- ja kauppapolitiikassa.

3.18 Komission ehdotuksessa kansalaisyhteiskunnan rooli ei saa riittävästi tunnustusta eikä tukea. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla voi olla merkittävä rooli muuttajien ja pakolaisten uudelleensijoittamisen, matkustamisen ja vastaanoton turvallisuuden ja inhimillisyyden parantamisessa. Ne tekevät arvokasta tai jopa korvaamatonta työtä pakolaisleireiltä muuttoreittien – myös merten – kautta vastaanottopisteisiin EU:ssa. Ehdotuksessa olisi pohdittava uudelleen niiden toiminnan roolia ja tukemista, lähtö- ja kauttakulkumaiden paikallisista organisaatioista pelastus- ja vastaanotto-operaatioihin ja kotouttamiseen osallistuviin organisaatioihin. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tulisi myös osallistua kaikkien muuttoliikkeen hallintointiin osallistuvien toimivaltaisten viranomaisten toiminnan seurantaan ja arviointiin. Niiden työ ja palaute voisi tuoda koko prosessin lähemmäs ihmisoikeuksien suojelun tasoa, joka on tunnustettu ja suojattu kansainvälisissä ja EU:n sopimuksissa.

#### 4. Erityistä

4.1 EU:n ja jäsenvaltioiden suoraan tai välillisesti tulee kaikkea toimintaansa ja menettelyjään organisoidessaan kunnioittaa ihmisoikeuksia ja noudattaa palauttamiskiellon periaatetta Geneven yleissopimuksen nojalla.

4.2 ETSK on erittäin huolissaan EU:n ja Turkin sopimuksesta ja sen vaikutuksista sopimuksen kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksiin. Kansalaisyhteiskunnan ryhmät ja ihmisoikeusasianajajat ovat tuominneet EU:n ja Turkin julkilausuman, jossa Turkkiin suhtaudutaan ”turvallisena maana”. EU:n täytyy olla varma myöntäessään ”turvallisen maan” aseman lähtö- tai kauttakulkumaille, jotta se ei riko palauttamiskiellon periaatetta.

4.3 Komissio on esittänyt strategisen näkemyksensä siitä, miten EU:n ulkoisilla toimilla voidaan tukea pakkomuuttajien selviytymiskykyä ja omaehtoista toimeentuloa mahdollisimman lähellä heidän alkuperämaataan <sup>(4)</sup>. Näkemyksellä on hyvät puolensa, mutta on syytä muistaa, että EU:lla on vastuullisena ja vauraana kansainvälisenä toimijana moraalinen ja laillinen velvollisuus auttaa niitä, jotka hakevat kansainvälistä suojelua.

4.4 Käytännön toimet ihmissalakuiljetusta vastaan ovat tervetulleita. Salakuljettajat perivät erittäin korkean hinnan muuttajien auttamisesta ja asettavat heidät suureen vaaraan. Ihmissalakuiljetuksen torjuminen ei kuitenkaan ratkaise muuttoliikkeen rakenteellisia ongelmia. Laillisten muuttoreittien luominen on ratkaisu, ja se vähentäisi muuttajien riippuvuutta salakuiljetusverkostoista.

4.5 EU-tason ja jäsenvaltioiden välille olisi otettava käyttöön koordinoitimekanismi sopimusten täytäntöönpanoa varten. Jos joillakin jäsenvaltioilla on historiallisia siteitä kolmansiin maihin, ne voitaisiin aktivoida yhteistyön parantamiseksi.

4.6 ETSK suhtautuu myönteisesti valmisteilla olevaan jäsentynyttä uudelleensijoitusjärjestelmää koskevaan ehdotukseen, jossa esitetään yhteinen lähestymistapa kansainvälistä suojelua tarvitsevien henkilöiden turvallista ja laillista unionin alueelle saapumista varten, sillä se osoittaa selvästi, että EU on sitoutunut auttamaan suurimman paineen alla olevia maita <sup>(5)</sup>. Valletan toimintasuunnitelmaan sisältyi EU:n ja jäsenvaltioiden sitoumus käynnistää pilottihankkeita, joissa yhdistetään laillista maahanmuuttoa koskevat tarjoukset. Ehdotuksen tulisi kuitenkin olla selkeämpi, ja siinä olisi määritettävä toteutettavat hankkeet.

4.7 ETSK suhtautuu myönteisesti 7. kesäkuuta 2016 esitettyyn sinisen kortin uudistamista koskevaan ehdotukseen <sup>(6)</sup>, jonka tarkoituksena on houkutelua EU:n työmarkkinoille korkeasti koulutettuja maahanmuuttajia.

4.8 ETSK kannattaa kumppanuussopimusten tavoitetta parantaa palauttamisprosessin tuloksellisuutta ja kestäväpohjaisuutta ja tarjota riittävästi rahoitustukea takaisinotosta vastaaville maille ja erityisesti niille yhteisöille, joihin palajaat on tarkoitus kotouttaa uudelleen. Kannustimien tarjoaminen viranomaisille ja yksityishenkilöille on välttämätöntä prosessin tehokkuuden varmistamiseksi.

4.9 ETSK kannattaa palauttamis- ja takaisinottoasteen parantamista siten, että etusijalle asetetaan selkeästi vapaaehtoinen paluu ja uudelleenkotouttaminen. Tämän tulisi olla yksi EU:n ja jäsenvaltioiden pääasiallisista strategisista linjauksista muuttoprosessin hallinnoinnissa. Se lisää todennäköisyyttä, että kaikki asianomaiset tekevät yhteistyötä, ja tarjoaa tärkeän mahdollisuuden muuttaa muuttoliike mahdolliseksi paikalliskehityksen moottoriksi.

4.10 EU:n ja jäsenvaltioiden toimia olisi koordinoitava globaalilla tasolla. ETSK on samaa mieltä Euroopan komission suosituksesta, jonka mukaan EU:n olisi tuettava YK:n edistämän maailmanlaajuisen uudelleensijoittamisjärjestelmän perustamista, jotta pakolaisia voidaan auttaa nopeasti ja tehokkaasti uudelleensijoittumaan turvallisiin maihin. EU:lla on sekä resurssit että kokemuspohja ratkaisevan muutoksen tekemiseen esimerkiksi ajamalla globaalimpaa ja monenvälisempää muuttoliikkeen hallintaprosessia.

<sup>(4)</sup> COM(2016) 234 final, 26. huhtikuuta 2016.

<sup>(5)</sup> Ks. COM(2016) 197 final, 6. huhtikuuta 2016.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 378 final.

4.11 ETSK kannattaa yleisesti kolmansien maiden kanssa tehtävien erillisten kumppanuusjärjestelyjen suuntausta: sopimusten tekemistä Jordanian ja Libanonin kanssa, EU:n ja Turkin yhteistyön jatkamista seuraavalle tasolle, sopimusten laatimista ja hyväksymistä Nigerin, Nigerian, Senegalin, Malin ja Etiopian kanssa sekä Libyan kansallisen yhtenäisyyden hallituksen tukemista. EU:n tulisi kaikissa näissä sopimuksissa varmistaa, että käytetään etupäässä myönteisiä kannustimia, että apu on hyvin suunniteltu ja järjestetty ja että se kohdistuu myös valtion institutionaalsiin ja hallinnollisiin valmiuksiin, että sillä edistetään demokratiaa ja ihmisoikeuksia ja että kansalaisyhteiskunnan organisaatiot osallistetaan kaikkiin prosesseihin erityisesti paikallis- ja valtiotasolla.

4.12 ETSK panee merkille Euroopan komission julkaisemassa ensimmäisessä tilannekatsauksessa kuvatun kaikkien osapuolten tekemän työn kumppanuuskehityksen toimivuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi<sup>(7)</sup>. EU:n Afrikka-hätärahaston rahoittamien hankkeiden käynnistäminen viidessä ensisijaisessa maassa on merkki siitä, että yhteistyö on mahdollista. ETSK kannustaa EU:n toimielimiä edistymään nopeasti kohti Euroopan kestävä kehityksen rahastosta annettavan asetuksen hyväksymistä, sillä se on keskeinen väline kestävä kehityksen, osallistavan kasvun, taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen ja alueellisen integraation edistämiseksi Euroopan ulkopuolella.

Bryssel 22. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

<sup>(7)</sup> COM(2016) 700 final.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Vuotuinen kasvuseelvitys 2017”**

(COM(2016) 725 final)

(2017/C 173/13)

Esittelijä: **Etele BARÁTH**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 8.12.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava alakomitea	SC/046
Hyväksyminen alakomiteassa	17.1.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	22.2.2017
Täysistunnon numero	523
Äänestystulos	181/5/36
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## **Yhteistyö, sitoutuminen ja joustavuus**

### **1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) tukee Euroopan komission vuotuisessa kasvuseelvityksessä 2017 esitettyjä painopisteitä eli työpaikkojen luomisen ja kasvun ensisijaisuutta. Niihin pyritään vuotuisen kasvuseelvityksen kolmen pilarin eli rakenneuudistusten toteuttamisen, vastuullisen finanssipolitiikan ja investointien edistämisen avulla. Vuosiselvitys tarjoaa soveltuvan perustan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson käynnistämiseksi ja sen jälkeen nk. maakohtaisten suositusten laatimiseksi.

1.2 Eurooppalaista ohjausjaksoa pidetään hyvänä välineenä toimintapolitiikan ja uudistusten edistämiseen ja sitä kautta elpymisen ja työllisyyden aikaansaamiseen. Vuotuisessa kasvuseelvityksessä 2017 kuvataan kiireellisimmät taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet ja esitetään yksityiskohtaisia suosituksia. ETSK suhtautuu kuitenkin hyvin vakavasti euroalueen finanssipolitiikan virityksen aikaansaamiseksi jäsenvaltioitasolla sovellettavien vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen ja maakohtaisten suositusten negatiivisiin puoliin.

1.3 Vuosiselvityksessä pannaan merkille monia myönteisiä kehityssuuntauksia ja elpymisen merkkejä EU:ssa. Investoinnit ovat alkaneet lisääntyä, vuoden 2013 jälkeen on syntynyt kahdeksan miljoonaa uutta työpaikkaa, 75 prosentin työllisyysastetavoite on saavutettavissa, työmarkkinoiden suorituskyvyssä on tapahtunut rakenteellista kehitystä ja keskimääräinen julkisen talouden alijäämä on kutistunut hieman eräissä jäsenvaltioissa.

1.4 ETSK on samaa mieltä näkemyksestä, jonka mukaan lupaavan taloudellisen tulevaisuuden varmistaminen kaikille on eurooppalaisen elämäntavan turvaamisen perusta, mutta katsoo sen edellyttävän lisätoimenpiteitä. Vuotuisessa kasvuseelvityksessä todetaan suoraan, että elpyminen on vielä haurasta. Työttömyysaste on edelleen korkealla, köyhyysriski on jopa pahentunut, BKT:n ja tuottavuuden kasvu on liian hidasta ja investoinnit ovat edelleen huolestuttavasti kriisiä edeltänyttä tasoa alempana. Euroalueella ja EU:ssa yleisemmin on edelleen merkittävää epätasapainoa ja laajempia riskejä.

1.5 ETSK katsoo myös, että globalisaatio sekä väestörakenteen ja tekniikan kehitys, erityisesti digitalisointi, aiheuttavat suuria muutoksia, joista kaikkien pitäisi voida hyötyä. Osaamista, innovointia, koulutusta ja tieto- ja viestintätekniikkaa edistävien investointien on kuuluttava ensisijaisiin toimenpiteisiin, sillä niillä tuetaan kasvua.

1.6 ETSK tukee yhdenvertaisuuden, oikeudenmukaisuuden ja osallisuuden tavoitteita ja painottaa koordinoitujen toimintapolitiikkojen ja uudistusten tärkeyttä.

1.7 Samalla ETSK huomauttaa, että yhteisten tavoitteiden saavuttaminen ja esteiden voittaminen edellyttävät integraation vahvistamista. Se puolestaan voidaan taata yhteistyöhön perustuvalla vastuullisella eurooppalaisella hallinnolla, joka on sekä kurinalaista että joustavaa. Talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso osoittaa selkeästi, että jäsenvaltioiden välisten korkean tason kumppanuuksien perustaminen on tehokas tapa selvitä kriisistä.

1.8 ETSK suhtautuu periaatteessa myönteisesti vuotuisessa kasvuselityksessä 2017 esitettyihin tavoitteisiin sekä tehtävien jakoon komission ja jäsenvaltioiden kesken. Se toistaa vuotuisesta kasvuselityksestä 2016 koskevassa analyysissään esitetyn ehdotuksen talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson täydentämisestä. Investointien lisäämisen, rakenneuudistusten ja makrotaloudellisen tasapainon lujittamisen lisäksi tärkeimpänä tavoitteena on edistyminen BKT:ta laajempien tunnuslukujen alalla eli sosiaalisten, ympäristöön liittyvien ja kestävästä kehityksestä koskevien tavoitearvojen saavuttamisessa.

1.9 ETSK:n mielestä vain nykyisen kaltaisella kattavalla indikaattorien järjestelmällä, jossa voidaan ottaa huomioon myös sosiaaliset ja ympäristöön kohdistuvat vaikutukset, pystytään osoittamaan todellinen taloudellinen kasvu tulosten perusteella (bruttokansantulos).

1.10 ETSK katsoo, että on välttämätöntä laatia selkeä ja ymmärrettävä yhteenveto lähitulevaisuutta ja pidempää aikaväliä koskevista poliittisista ja strategisista suuntaviivoista. Kehittämisen prosessin yhteisinä määräävinä tekijöinä on oltava Jean-Claude Junckerin johtaman komission asettamat painopisteet sekä Eurooppa 2020 -strategiaan perustuvat vuoteen 2030 ulottuvat tavoitteet, jotka kattavat myös kestävästä kehityksestä haasteet.

1.11 Euroopan komission uusimpien ennusteiden mukaan <sup>(1)</sup> EU:n jäsenvaltioiden talouskehityksessä ei vuosina 2016–2018 tapahtune perustavanlaatuisia muutoksia vuoteen 2015 verrattuna ja kasvun ensisijainen lähde on investointien sijaan kulutus. Tämä matalaan kasvuun ja alhaisiin investointeihin liittyvä tulevaisuudennäkymä ei ole suotuisa, etenkin kun otetaan huomioon, että kotimaisen kysynnän vahvistaminen on edelleen yhtä tärkeää investointien edistämisen kannalta.

1.12 Kaikkien sosiaalipolitiikan välineiden koordinoitua täytyy vahvistaa myös unionin toimivaltajärjestelmien valossa. Hyvin suunniteltu viitearvojärjestelmä, jota on tarkoitus ehdottaa tulevassa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa, voisi edistää uudistusprosessia ja varmistaa sosiaalipolitiikan paremman koordinoinnin eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa.

1.13 Vuotuisessa kasvuselityksessä pitäisi muun muassa keskittyä analysoimaan perinteisen koheesiopolitiikan, josta tehdään tällä hetkellä väliarviointia, ja sen rahoituksen (ERI-rahastot) johdonmukaisuutta uusien investointivälineiden (ESIR) kanssa. Kyse on yhdestä unionin ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön dynaamisimmasta muodosta, joten koordinoinnin parantaminen on varmistettava myös täytäntöönpanon osalta. Parannusten toteuttamista on koordinoitava.

1.14 Vakaus- ja kasvusopimus on yksi talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson toiminnan ensisijaisista tukipilareista. Pitkällä aikavälillä kestävä taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöön liittyvä kehitys on mahdollinen vain, jos sen perustana on tarkoituksenmukainen ja koordinoitu finanssipolitiikka EU-tasolla ja rahoitusjärjestelmien avoin ja ennakoitavissa oleva toiminta.

1.15 ETSK kehottaa kiinnittämään huomiota siihen, että kestävästä kehityksestä edellyttämiin rakennemuutoksiin tarvitaan huomattavasti varoja, jotka ovat saatavilla vain, jos julkisen talouden resursseja käytetään aiempaa tehokkaammin ja jos investointeja lisätään huomattavasti.

1.16 Vaikka EU:n uuden ESIR-rahaston avulla voidaan merkittävästi lisätä tuottavien alojen ja fyysisten infrastruktuurien rahoitusta, julkisten ja sosiaalisten investointien tason jääminen huomattavasti alle tarvittavan tason on erittäin ongelmallista. Sitä varten on taattava riittävä julkisen talouden joustavuus.

1.17 ETSK kehottaa voimakkaasti antamaan etusijan investoinneille, jotka kohdistuvat koulutus- ja terveydenhuoltojärjestelmiin ja muihin sosiaalisiin järjestelmiin, erityisesti keskitasoa vähemmän kehittyneillä alueilla.

<sup>(1)</sup> Euroopan komissio: Winter 2017 Economic forecast – Overview, 13. helmikuuta 2017

1.18 EU:n hallinnolle on oltava ominaista sekä yhteinen sitoutuminen että kohtuullinen joustavuus. ETSK katsoo, että unionin talousarvion välitarkistus, tavoitteiden määrittäminen uudelleen, omien varojen ja tulojen osuuden huomattava kasvattaminen sekä täytäntöönpanon tehostaminen ja tuloksellisuuden parantaminen voisivat edistää sellaisen järjestelmän laatimista, jossa myös joustavuutta voitaisiin pitää riskinhallintakeinona. Toisaalta markkinaolosuhteiden parantuminen ja älykäs sääntely voivat edistää Euroopan talouden kilpailukykyä laajassa mielessä (niin taloudellisesta, sosiaalisesta kuin ympäristönäkökulmasta tarkastellen).

## 2. Taustaa

2.1 Euroopan unionin yhteenkuuluvuuden säilymisen ponttimena ei enää ole yhteinen poliittinen tahto tulevaisuuden rakentamiseen vaan oikeudelliset takuut ja taloudellisen yhteistyön velvoite. Euroopan unioni on jakautunut, ja se kärsii edelleen jatkuvasta monimuotoisesta kriisistä. Brexit-äänestys ja siitä johtuva epävarmuus ovat selviä merkkejä tästä. Vaikka poliittinen pattitilanne on taloudellista monimutkaisempi, taloudellisetkin erot ovat edelleen suuria eräissä jäsenvaltioissa havaittavasta talouden elpymisestä huolimatta.

2.2 Muuttoliikkekriisin välittämä viesti on traaginen ja maailmanlaajuinen. Se edellyttää EU:lta samanaikaisesti humanitaaristen velvoitteiden noudattamista, eurooppalaisten yhteiskunta- ja sosiaaliturvajärjestelmien ylläpitämistä ja EU:n roolin vahvistamista maanosamme rajojen ulkopuolella.

2.3 Kansalaisten näkemykset unionin toiminnasta ovat etäännyneet kauas todellisuudesta. Kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisjärjestöjen kumppanuussuhteet unionin toimielinjärjestelmään eivät ole läheskään tyydyttäviä: eurooppalaiset tiedostavat hyvin, että tilanne heikkenee. Kansalaiset ja yritykset, pienet, keskiuuret ja isot, odottavat tehokkaita toimenpiteitä.

2.4 Asemaansa vahvistavat sellaiset poliittiset voimat, jotka asettavat kansalliseen itsemääräämisoikeuteen liittyvät todelliset tai oletetut vaatimukset vastakkain unionin säännösten kanssa. Päivittäisessä politiikassa korostetaan valitettavasti eroja vuorovaikutuksen sijasta.

2.5 Eurooppa 2020 -strategian väliarvioinnin puitteissa esitettyjen ehdotusten laadinnasta lähtien on ollut selvää, että eurooppalaiset arvot voivat konkretisoitua ja unionin edut toteutua vain, jos vahvistetaan EU:n kansalaisia suoraan koskettavia kehitysprosesseja sekä niihin liittyviä välineitä.

2.6 Taluskriisi ja siitä johtunut investointien väheneminen ovat horjuttaneet jäsenvaltioiden välistä kasvuun perustunutta yhtenäisyyttä ja aiheuttaneet yhä jyrkempiä jännitteitä. Unionin perustavoitteesta huolimatta kehityserot jäsenvaltioiden ja erityisesti tiettyjen alueiden välillä kasvavat.

2.6.1 Lisäksi julkisen talouden alijäämiä koskevia vuonna 2005 asetettuja sääntöjä olisi mukautettava EU:n nykyiseen taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen sopiviksi, ja niissä olisi otettava huomioon, että tietyt julkiset menot, kuten koulutusmenot, olisi poistettava alijäämlaskelmista, sillä ne ovat tärkeitä sijoituksia tulevaisuuteen.

2.7 Vaikka Euroopan unioni on alueena houkutteleva, se ei ole vielä yleisesti onnistunut palauttamaan asemaansa sijoittajia houkuttelevana keskuksena. Tuottavien investointien määrässä EU menettää jatkuvasti jalansijaa Yhdysvalloille. Jäljessä olevat maat jarruttavat dynaamisempia. Tuottavuustasojen lasku ja innovaatioprosessien heikkous alentavat eurooppalaista lisäarvoa maailmanlaajuisessa kilpailussa.

2.8 Tuottavat investoinnit vähenevät talouden huomattavasta ylijäämästä huolimatta tietyissä maissa. Tämä haittaa taantuman vaikutusten korjaamista. Reagointi on hidasta ja byrokraattista.

2.8.1 ETSK katsoo kuitenkin, että investoinnit ja kulutus ovat erittäin tarpeellisia, jotta saadaan luotua olosuhteet talouden kehittymiselle kestäväpohjaiseksi, ilmastonmuutoksen torjuntaan keskittyväksi taloudeksi. Tarvitaan uudenlaista koulutusta ja työpaikkojen luomista Euroopan kilpailukykyyn parantamiseksi.

2.9 Euroopan komissio käynnisti vuonna 2014 uuden talouskehitysmallin. Sen tavoitteet – työpaikkojen luominen ja kasvun edistäminen, EU:n sisämarkkinoiden vahvistaminen, talouden sääntelyjärjestelmän yksinkertaistaminen, unionin ensisijaisten kehittämiskohteiden vahvistaminen, energiamarkkinat, digitaalisten markkinoiden ja palvelujen investointituki, älykkäiden ja fyysisten verkkojen ensisijainen kohtelu koko Euroopan liittämiseksi yhteen ja ympäristövastuun vahvistaminen – tuovat talouteen uutta ja merkittävää dynamiikkaa.

2.10 Ohjelman täytäntöön panemiseksi toteutetut toimenpiteet, REFIT-ohjelman puitteissa tehty työ, Euroopan strategisten investointien rahasto ja asiaankuuluvat institutionaaliset puitteet näyttäisivät osoittavan, että päämäärät ovat perusteltuja. Kuten aiemmin todettiin, nämä kasvunäkymät eivät kuitenkaan ole riittäviä.

2.11 Kasvuun tähtäävän finanssipolitiikan puuttuminen maissa, missä on korkea julkisen velan taso ja budjettialijäämä – tietyissä tapauksissa finanssi- ja pankkijärjestelmän romahduksen eikä tuhlailijan julkisen varainkäytön seurauksena – on osoittautunut haitalliseksi ja leventänyt osaltaan kuilua ylijäämäisten ja alijäämäisten maiden välillä. Joissakin tapauksissa voisi olla tehokkaampaa antaa lisäaikaa ja sallia asteittäisempi mukauttaminen, sillä talouskasvun elpymisellä on tärkeä rooli alijäämän ja velka-asteen alentamisessa.

2.12 Tarvitaan monenlaisia kehittämistyökaluja, jotta voidaan varmistaa kasvu, saada aikaan symmetrinen sopeutus EU:n alueella ja lieventää sosiaalisia jännitteitä. Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson avulla voidaan suunnitella maittain eriytettyjä prosesseja ja valvoa niiden täytäntöönpanoa, mutta tällä prosessilla on vain ajallisesti samanhetkinen rooli euroalueen finanssipolitiikan virityksen määrittämisessä, kuten euroalueen talouspolitiikkaa käsittelevässä komission tiedonannossa COM(2016) 726 final selvästi todetaan.

2.13 Eurooppa 2020 -strategian ensisijaiset tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia. Työttömyysluvut ovat sietämättömän korkeita: unionissa on ilman työtä yli 22 miljoonaa ja euroalueella yli 17 miljoonaa ihmistä. Köyhyysrajalla elävien tai köyhyyden uhkaamien ihmisten määrä on yli 122 miljoonaa. Nuorten näköalattomuus on valtava este Euroopan tulevaisuuden uudistamiselle. Työvoiman liikkuvuus on vähäistä. Elinikäinen oppiminen ei vieläkään ole keskeisellä sijalla toimintapolitiikoissa. Tavoitteista etäännyvät kehityssuuntaukset eivät ole rohkaisevia. Voimassa on jo yli 70 direktiivä sosiaalisista oikeuksista. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista antamassaan lausunnossa ETSK katsoo, että osana vuotuisen kasvuselvityksen valmistelua ylöspäin lähentäminen on asetettava Euroopassa tavoitteeksi sosiaalisten oikeuksien alalla. Lisäksi komitea korostaa tarvetta varmistaa kasvu ja kilpailukyky koko EU:n alueella. Tässä yhteydessä komitea painottaa talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan tarpeellista keskinäistä riippuvuutta<sup>(2)</sup>.

### 3. Erityistä

#### 3.1 Investoinnit

3.1.1 Euroopan komission vuotuisen kasvuselvityksen ytimessä on yhteenveto toimenpiteistä, joilla pyritään edistämään rahoitusjärjestelmän kehitystä. Nämä toimenpiteet ovat tärkeitä erityisesti alan toiminnan vahvistamisessa, ESIRin tehostamisessa, investointien esteiden poistamisessa ja EU:n talouden globaalin roolin laajentamisessa.

3.1.2 Myös ETSK katsoo, että on olennaisen tärkeää luoda pääomamarkkinaunioni ja muita puite-edellytyksiä rahoitusolosuhteiden parantamiseksi, riskien jakamiseksi ja luotonsaannin helpottamiseksi – erityisesti poistamalla esteet pk-yrityksiltä – ja toteuttaa yhdenvertaisten mahdollisuuksien periaatetta käytännössä.

3.1.3 Esimerkkejä tästä ovat eurooppalaista riskipääomarahastoa koskeva asetus ja yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneen rahaston kehittämisen jatkaminen, epäonnistuneiden yrittäjien toinen mahdollisuus, maksukyvyttömyysmenettelyjen parantaminen ja ennaltaehkäisevien uudelleenjärjestelyjen puitteiden käyttöönotto. Pankkien osallistumisen edistämisen ja niiden toiminnan tehostamisen on oltava yksi investointitoimien kehittämisen pilareista.

3.1.4 Kaikesta päätellen Euroopan strategisten investointien rahastolla – sen lisäksi, että sen laajentamisesta on jo tehty päätös – on huomattava kannustinvaikeus Euroopan investointimarkkinoihin. Tällä voi olla erityinen merkitys vuoteen 2030 ulottuvien, myös kestävä kehityksen kriteerit kattavien tavoitteiden toteuttamisessa. Asteittainen siirtyminen vähähiiliseen kiertotalouteen luo uusia työpaikkoja erityisesti palvelualalla, ja kestävyyskriteerien mukaiset tuotteet voisivat avata uusia innovointimahdollisuuksia.

<sup>(2)</sup> SOC/542 (EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10).



3.1.5 Aiemmissa lausunnoissaan komitea on jo korostanut, että energiaunionin valmiiksi saattaminen ja digitaalisten sisämarkkinoiden strategia avaavat sijoittajille erinomaisia tilaisuuksia. Näiden alojen dynaamisuus riippuu myös kansainvälisistä kauppasopimuksista, joista osaan asennemuutokset maailmanpolitiikassa saattavat vaikuttaa kielteisesti, ja pääsystä niiden kattamille markkinoille.

3.1.6 ETSK:n mielestä olisi keskeisen tärkeää, että rakennerahastoja voidaan käyttää nykyistä enemmän koulutuksen ja siihen liittyvän liikkuvuuden tukemiseen.

### 3.2 *Rakenneuudistusten jatkaminen*

3.2.1 ETSK kannattaa sitoumusta toteuttaa rakenneuudistukset eriytetysti, kuten on sovittu. Tähän on varattava tarvittavat resurssit EU:n tasolla ja jäsenvaltioissa.

3.2.2 ETSK on samaa mieltä Euroopan parlamentin näkemyksestä, jonka mukaan moitteettomasti toimivat joustavat työmarkkinat ovat yksi edellytys positiivisen taloudellisen suhdanteen aikaansaamiselle. Komitea katsoo kuitenkin, että EU:n sisämarkkinoiden sosiaalista ulottuvuutta on vahvistettava.

3.2.3 Maakohtaiset suositukset olisi pantava täytäntöön niin, että huolehditaan niiden kohteena olevien jäsenvaltioiden finanssipoliittisten valmiuksien huomioon ottamisesta, jotta ne voivat kehittää kasvua ja sosiaalista osallisuutta edistäviä politiikkoja.

3.2.4 ETSK pitää tervetulleena, että Euroopan komissio on käynnistänyt kuulemisen maaliskuussa 2016 julkaistusta Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista, ja on samaa mieltä siitä, että taloudellisen kehityksen tulisi lisätä sosiaalista edistystä ja yhteenkuuluvuutta. Taloudellisesti parhaiten menestyvät jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön kunnianhimoisempia ja tehokkaampia sosiaalipoliittisia toimenpiteitä, mutta kilpailukykyä ja sosiaalista ulottuvuutta on yleisesti vahvistettava EU:ssa.

3.2.5 Jäsenvaltioiden toteuttamissa uudistuksissa on tärkeää taata laadukkaiden palvelujen ja palveluntarjonnan saatavuus. Koulutuksen, terveydenhuollon, asumisen ja lastenhoidon tason parantaminen on talouskehityksen ehdoton edellytys, ja sillä on suoria vaikutuksia elämäntavan kehitykseen ja sosiaaliseen osallisuuteen.

3.2.6 Työmarkkinaosapuolten rooli rakenneuudistusten suunnittelussa, valmistelussa ja täytäntöönpanossa on erityisen tärkeä. Sen täytyy perustua ennen kaikkea sellaisen työmarkkinavuoropuheluun elvyttämiseen, jonka pohjana olisi nykyisen kaltainen vuoropuhelu mutta jossa olisi nykyistä tehokkaampia osallistumismekanismeja. Vastuullinen sosiaalinen sitoutuminen riippuu suuresti selkeästä ja avoimesta viestinnästä, ja ETSK onkin tyytyväinen komission ilmoittamaan aikomukseen osallistaa työmarkkinaosapuolet perinpohjaisesti ja järjestelmällisesti eurooppalaiseen ohjausjaksoprosessiin.

3.2.7 Uudistusten yhtenäisen suunnittelun ja täytäntöönpanon avulla myös sosiaalinen ulottuvuus voitaisiin ottaa entistä paremmin huomioon talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson prosessissa. Talouspolitiikan välineitä ja menetelmiä on täydennettävä pitkän aikavälin tulossuuntautuneilla tulevaisuudennäkymillä ja sosiaalisilla arvoilla, joissa otetaan huomioon myös kestävä kehitys.

3.2.8 Uudistusprosessin olennaisena osana on oltava sellaisen kannustinjärjestelmän käyttöönotto, jolla luodaan tasapuoliset kilpailun edellytykset, tuetaan entistä enemmän kasvua ja rajoitetaan väärinkäytön mahdollisuuksia.

### 3.3 *Myönteistä finanssipolitiikkaa*

3.3.1 Vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten täytäntöönpano ja niiden soveltamisen valvonta ja yksittäisten jäsenvaltioiden talouteen kohdistuvien vaikutusten seuranta ovat tärkeä osa talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa. On valitettavaa, että ohjausjaksoprosessi on osoittautunut yksipuoliseksi välineeksi, jolla kielletään korkeat velat ja alijäämät seuraamusten uhalla mutta määrätään pelkästään korkeiden ylijäämien alentamisesta. ETSK kannattaa joustavuutta erityisesti, jos sen ansiosta tehtävillä julkisilla investoinneilla voidaan vauhdittaa myös pitkällä aikavälillä hyödyllisiä aloja (koulutus ja terveydenhuolto).

3.3.2 ETSK pitää kuitenkin olennaisen tärkeänä, että vakaus- ja kasvusopimusta täydennetään ottamalla käyttöön sosiaalista epätasapainoa varten makrotaloudellista epätasapainoa koskevaa olemassa olevaa menettelyä vastaava menettely, jossa havainnoidaan ja analysoidaan taloudellisen toiminnan sosiaalisia vaikutuksia jäsenvaltioissa. Kuten edellä on todettu, erityistä huomiota tulee kiinnittää jäsenvaltioiden julkisen talouden alijäämiin, jotka liittyvät investointeihin tulevaisuutta varten (esim. koulutus) tai investointeihin, joilla luodaan edellytykset talouden kehittymiseksi kestäväpohjaiseksi, ilmastomuutoksen torjuntaan keskittyväksi taloudeksi.

3.3.3 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan keskuspankin aseman vahvistamiseen ja komission pyrkimyksiin saada aikaan euroalueen positiivinen finanssipolitiikan viritys rahapolitiikan tueksi. ETSK panee merkille EKP:n tärkeän roolin vakauden palauttamisessa kriisitilanteessa. Tätä on täydennettävä tehokkaammilla toimenpiteillä, joilla vauhditetaan talouskasvua ja työpaikkojen luomista. Tässä yhteydessä ETSK toteaa olevansa vakavasti huolissaan ja pettynyt siihen, että neuvosto hylkäsi komission suosituksen euroalueen positiivisesta finanssipolitiikan virityksestä.

3.3.4 Nykyinen yleisesti matala korkotaso tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden lisätä julkisia investointeja ja pienentää velka-astetta. ETSK katsoo, että EU:n talousarvion väliarvioinnin puitteissa ja valmistauduttaessa seuraavaan ohjelmakauteen tulisi olla vakaus- ja kasvusopimuksen rajoissa ja "EU:n tulossuuntautuneen talousarvion" käyttöönoton perusteella mahdollista ottaa käyttöön omaperäisiä investointikäytäntöjä, joilla tuetaan talouskasvua ja taataan kestäväpohjaisuus pitkällä aikavälillä.

3.3.5 Vuotuisen kasvuselvityksen 2017 ennusteet ovat erityisen tärkeitä analysoitaessa eurooppalaisen yhteiskunnan rakenteellista kehitystä. Toimenpiteet, joilla pyritään lieventämään väestön ikääntymisen kielteisiä vaikutuksia yhteiskuntaan, rasittavat yhä enemmän jäsenvaltioiden talousarvioita. Jälleen kerran on korostettava koulutuksen ja uudelleen koulutuksen merkitystä, terveydenhuoltoalan ennaltaehkäisevää tehtävää sekä sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisen välttämättömyyttä.

#### 4. Yleistä

4.1 On ensisijaisen tärkeää laatia kiireellisesti ensisijainen yksityiskohtainen ohjelma, jonka tavoitteena on lujittaa euroalueen rahoitusjärjestelmää kokonaisuudessaan, ja panna se täytäntöön. Tämä ei saa kuitenkaan johtaa Euroopan maiden välisen kuilun syvenemiseen.

4.2 "Viiden puheenjohtajan" ilmoittaman kahden nopeuden kehityksen ensimmäinen vaihe, jossa pyritään saattamaan loppuun EU:n talous- ja rahaliitto, päättyy vuonna 2017. Toista vaihetta valmistellaan "valkoisessa kirjassa". Brexitin jälkeisessä tilanteessa neljän unionin – talous-, budjetti-, finanssi- ja politiikkaunionin – vahvistaminen on erityisen tärkeää. Brexitin jälkeisellä kaudella on olennaisen tärkeää nostaa rahoituskapasiteettia.

4.2.1 Tähän asti huomion keskipisteessä on pääasiassa ollut euroalueen talous- ja rahoitusjärjestelmän vahvistaminen – kilpailukyky- ja tuottavuuskomiteoiden perustaminen, pankkiunionin vahvistaminen ja sen kolmannelta pilarista sopiminen, talletussuojajärjestelmän luominen, budjettikurin noudattamisen valvonnasta vastaavan elimen luominen, edistyminen tiiviin yhteistyön lisäämisessä pääomamarkkinoilla –, mutta myös valmiutta tehdä poliittista yhteistyötä olisi vahvistettava.

4.2.2 Tämän vuoksi unionin johtajien on ehdottomasti määritettävä joustavaan talouspolitiikkaan perustuvat yleiset strategiset suuntaviivat. Lissabonin sopimuksen ja sen täytäntöönpanoa koskevan sääntelykehityksen mukaisesti tällaisissa suuntaviivoissa on otettava entistä paremmin huomioon kunkin maan yhteiskunnalliset ja sosiaaliset erityispiirteet ja häiriönsietokyky myös silloin, kun talouden sääntelyä koskevat sopimukset ja niiden välineet toimivat hyvin.

(Ranskan, Espanjan ja Portugalin äskettäin omaksuma aiempaa joustavampi lähestymistapa julkisen talouden alijäämän vähentämiseen kuvastaa hyvin tällaista mahdollista kehitystä.)

4.3 Vaatimus "eurooppalaisen lisäarvon" osoittamisesta on noussut edeltävien budjetti- ja varainhoitokausien aikana erittäin tärkeään asemaan ohjelmien ja tehtävien määrittelyssä. EU:n rahastoista tuettavissa eri ohjelmissa on suuntauduttu entistä enemmän unionin jäsenvaltioiden väliseen konkreettiseen yhteistyöhön, jonka puitteissa on yhteisen toiminnan ansiosta saatu parempia tuloksia kuin pelkästään kansallisella tasolla olisi ollut mahdollista (Verkkojen Eurooppa -väline, Horisontti 2020 -puiteohjelma jne.) tai jolla on edistetty yhteisten eurooppalaisten etujen lähentämistä paikallistason ja jäsenvaltiotason välillä (kuten työttömyyden ja köyhyyden torjunta, infrastruktuurin kehittäminen sekä alue- ja kaupunkikehitys). Saatavilla olevien varojen määrä ei ole kuitenkaan oikeassa suhteessa täytettäviin tehtäviin nähden.

4.4 Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson prosessissa laadittavissa maakohtaisissa suosituksissa on myös kiinnitetty paljon huomiota Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden lähentämiseen. Finanssipoliittisten ja rakenteellisten uudistusten lisäksi jäsenvaltioiden uudistusohjelmissa on pitänyt laatia myös erityistavoitteita ja täsmentää niiden toteuttamistavat. Eurooppa 2020 -strategian kolmea pilaria – älykäs, kestävä ja osallistava Eurooppa – ja sen indikaattorijärjestelmää voidaan edelleen käyttää lähtökohdana vastauksille, joita on löydettävä vuoteen 2030 ulottuvalla jaksolla ilmeneviin uusiin haasteisiin.

4.5 Yhteiskunnan ja ympäristön pohjan kestävyteen pitkällä aikavälillä liittyvillä tavoitteilla on oltava aiempaa tärkeämpi asema talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson mekanismeissa. Siten voidaan edistää yhteisymmärryksen löytämistä keskeisissä kysymyksissä, joita ovat erilaisten investointien edistäminen sosiaalialalla ja julkisella alalla, pitkällä aikavälillä kannattavien investointien huomioon ottaminen julkisen talouden alijäämälaskelmissa ja institutionaalisen rakenteen kehittäminen kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi. Täytyy ottaa käyttöön uusi nk. kultainen sääntö, joka määrittää, mikä on kuluttamista ja mikä on investoimista. Tarvittavat edellytykset tähän voidaan luoda selvittämällä mahdollisuudet unionin talousarviomekanismien tarkistamiseen ja omien varojen lähteiden kasvattamiseen.

4.6 Yhteisymmärrykseen pääsemisessä erityisen tärkeitä asioita ovat laajempi sitoutuminen aina tavoitteiden määrittelystä niiden toteuttamiseen sekä lopullisten edunsaajien kasvavan aseman tunnustaminen. Kansallisten parlamenttien roolia täytyy vahvistaa ja niiden subsidiariteettinäkökulmaa on kunnioitettava.

4.7 Tulevaisuudennäkymät, poliittinen tahto ja hallinnointivalmiudet ovat epäyhtenäisiä. Oikeudellinen kehys on monimutkainen, ja työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen on vain muodollista, mistä kertoo suuren yleisen tuen puuttuminen. Tämä pahentaa demokratiavajetta ja heikentää luottamusta.

4.8 Tällä hetkellä kehitysprosesseja määrittää kaksi hyvin erilaista talous- ja rahoitusvälineiden ja -instituutioiden suurta kokonaisuutta, joissa kummassakin on oma menettelynsä. Näiden kahden kokonaisuuden välistä täydentävyyttä on vahvistettava, mutta tämänsuuntaisten suuntaviivojen määrittely ei vielä riitä, vaan tarvitaan järjestelmällinen ratkaisu.

4.8.1 Kyse on ensinnäkin perinteisistä Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI-rahastot), joiden tarkoituksena on edistää yhteenkuuluvuutta. Niiden rahoitus jaetaan investointi- ja kehitystukina, joita uudistetaan jatkuvasti, vaikkakin niiden luonne pysyy muuttumattomana. Ne ovat käytettävissä kehittyneimpien jäsenvaltioiden maksuosuuksista koostuvan unionin talousarvion uudelleenjakamisen ansiosta. Tietyissä tapauksissa edunsaajat eivät anna näille varoille niille kuuluvaa arvoa vaan katsovat ne automaattiseksi oikeudekseen.

4.8.2 Seitsemän vuotta kestävä, vuoteen 2020 ulottuvan monivuotisen rahoituskehityksen suunnitellussa väliarvioinnissa on edellä mainitun täydentävyyden edistämiseksi välttämätöntä täydentää ja yksinkertaistaa lainsäädäntöä.

4.8.3 Tämä on tavoitteena Euroopan komission ehdotuksissa, joiden tarkoituksena on vahvistaa taloudellisia tavoitteita, edistää investointeja, saada muuttovirrat hallintaan ja vähentää nuorisotyöttömyyttä.

4.8.4 Joustavuuden lisääminen ja rahoituksen saantia koskevien sääntöjen yksinkertaistaminen ovat keskeisiä tekijöitä.

4.8.5 Toinen nk. Junckerin ohjelman toteuttamiseen tarkoitettujen välineiden kokonaisuus on Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR). Se on uusi markkinasuuntautunut rahoitusväline, joka tarjoaa mahdollisuuden tukea riskipääomaa ja käyttää julkisia varoja, pankkivaroja ja yksityisiä varoja. ESIRin koko on jo 500 miljardia euroa, ja sen viiteajanjakso ulottuu vuoteen 2020. Sille voitaisiin antaa merkittävä tehtävä seuraavalla ohjelmakaudella.

4.9 Tämä näin luotu uusi hallintomekanismi on syytä ottaa osaksi tulevaa kehityssuuntautunutta hallintoa. Nämä kaksi rahoitusjärjestelmää on myös yhtenäistettävä kunkin jäsenvaltion tasolla. Pidemmällä aikavälillä olisi perusteltua yhdistää molemmat hallintomekanismit.

4.10 ETSK pitää Euroopan komission uutta tiedonantoa rohkaisevana. Siinä tehdään vuoteen 2030 ulottuva yhteenveto strategisesti linjaavasta työstä, joka tähän mennessä on tehty kestäväan kehitykseen liittyviin haasteisiin vastaamiseksi.

4.11 Uuteen ohjelmasuunnitteluprosessiin kuuluvien tehtävien pitäisi perustua rajattuun määrään selkeitä tavoitteita. Täytäntöönpano edellyttää turvautumista Euroopan komission uuteen strategiseen välineeseen eli koordinointiin perustuvaan hallintojärjestelmään, jossa otetaan huomioon myös yhteiskunnan suorittama valvonta.

4.12 Eri rahoitusvälineiden tehokkuuden ja tuloksellisuuden arvioinnin perusteella vaikuttaa siltä, että olisi jo nyt tarpeen laatia vuoteen 2030 ulottuva ehdotus, jolla parannettaisiin tehtävien jakoa perinteisten koheesiotavoitteiden ja markkinalogiikan mukaan tehtävien investointien välillä. ESIR-rahastoon liittyvästä hankkeiden arviointimekanismista saadaan laadukasta metodologista tukea, myös perinteisten koheesiovälineiden käyttöä varten.

4.13 Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson tehostamiseksi ja sen tuloksellisuuden parantamiseksi on vahvistettava institutionaalista kumppanuusrakennetta ja avattava se kaikille EU:n kansalaisille julkisen osallistumisoikeuden nojalla. Kaikille EU:n kansalaisille pitäisi taata mahdollisuus saada merkityksellistä tietoa ja osallistua suunnittelua ja täytäntöönpanoa koskeviin päätöksiin. Heidän pitäisi myös pystyä esittämään näkemyksensä ohjelmia, tarjouspyyntöjä ja arviointikertomuksia tarkoittavista aikeista.

Bryssel 22. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---

## LIITE

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**

Alakomitean lausunnon seuraavat kohdat, jotka korvattiin täysistunnon hyväksymillä muutosehdotuksilla, saivat äänestyskässä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 54 artiklan 4 kohta):

**a) Kohta 1.9:**

*ETSK:n mielestä vain kattavalla indikaattorien järjestelmällä, jossa voidaan ottaa huomioon myös sosiaaliset ja ympäristöön kohdistuvat vaikutukset, pystytään osoittamaan todellinen taloudellinen kasvu tulosten perusteella (bruttokansantulos).*

**Äänestystulos:**

Puolesta: 111

Vastaa: 109

Pidättyi äänestämästä: 13

**b) Kohta 2.13:**

*Eurooppa 2020 -strategian ensisijaiset tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia. Työttömyysluvut ovat sietämättömän korkeita: unionissa on ilman työtä yli 22 miljoonaa ja euroalueella yli 17 miljoonaa ihmistä. Köyhyysrajalla elävien tai köyhyyden uhkaamien ihmisten määrä on yli 122 miljoonaa. Nuorten näköalattomuus on valtava este Euroopan tulevaisuuden uudistamiselle. Työvoiman liikkuvuus on vähäistä. Elinikäinen oppiminen ei vielä ole keskeisellä sijalla toimintapolitiikoissa. Tavoitteista etäännyvät kehityssuunnaukset eivät ole rohkaisevia. Voimassa on jo yli 70 direktiiviä sosiaalisista oikeuksista. "ETSK painottaa kasvuun ja kilpailukyyn tarvetta kaikkialla EU:ssa ja korostaa tässä yhteydessä talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan keskinäisten yhteyksien välttämättömyyttä." <sup>(3)</sup>*

<sup>(3)</sup> ETSK:n lausunto Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista (asiakokonaisuus SOC/542 (EUVL C 125, 21.4.2017, s. 10).

**Äänestystulos:**

Puolesta: 145

Vastaa: 62

Pidättyi äänestämästä: 14

**c) Kohta 3.2.2:**

*ETSK on samaa mieltä Euroopan parlamentin näkemyksestä, jonka mukaan moitteettomasti toimivat joustavat työmarkkinat ovat yksi edellytys positiivisen taloudellisen suhdanteen aikaansaamiselle. ETSK katsoo, että EU on sosiaaliturvan suhteen kehittynein alue maailmassa.*

**Äänestystulos:**

Puolesta: 141

Vastaa: 65

Pidättyi äänestämästä: 16

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi neuvoston direktiivin 87/217/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/31/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1257/2013, neuvoston direktiivin 86/278/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/63/EY muuttamisesta ympäristöalan seurantaan koskevien menettelysääntöjen osalta sekä neuvoston direktiivin 91/692/ETY kumoamisesta”**

(COM(2016) 789 final – 2016/0394 (COD))

(2017/C 173/14)

Lausuntopyyntö	Euroopan parlamentti, 13.2.2017 Euroopan unionin neuvosto, 20.2.2017
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohta ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö”
Hyväksyminen täysistunnossa	22.2.2017
Täysistunnon numero	523
Äänestystulos	178/1/2
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

Koska komitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, ja koska komitea on jo käsitellyt aihetta 18. joulukuuta 1990 antamassaan lausunnossa 1491/90 (\*), se päätti 22.–23. helmikuuta 2017 pitämässään 523. täysistunnossa (helmikuun 22. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon ja viitata mainitussa lausunnossa ilmaisemaansa kantaan. Äänestyksessä annettiin 178 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 22. helmikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

(\*) ETSK:n lausunto 1491/90 aiheesta *Proposal for a Council Directive Harmonizing and Rationalizing Reports on the Implementation of Certain Directives Relating to the Environment* (EYVL C 60, 8.3.1991, s. 15).









ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)  
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



**Euroopan unionin julkaisutoimisto**  
2985 Luxembourg  
LUXEMBURG

**FI**