

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan työllisyysstrategian paikallisulottuvuuden vahvistamisesta”

(KOM(2001) 629 lopullinen)

(2002/C 149/08)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. tammikuuta 2002 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla antaa lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 10. huhtikuuta 2002. Esittelijä oli Gianni Vinay.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24.–25. huhtikuuta 2002 pitämässään 390. täysistunnossa (huhtikuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 97 ääntä puolesta, ei yhtään vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto ja tiedonannon esittely

1.1. Tarkasteltava tiedonanto nivoutuu toimiin, joilla komissio kiinnittää yhä enemmän huomiota paikallisulottuvuuden merkitykseen Euroopan työllisyysstrategiassa. Tiedonanto on jatkoa huhtikuussa 2000 julkaistulle tiedonannolle, johon liittyen järjestettiin samana vuonna erittäin laaja kuulemisprosessi. Kuulemisprosessin tiivistelmä, joka esitettiin Strasbourgin konferenssissa, sekä aiheen syventävä tarkastelu ovat uusien ehdotusten lähtökohtina.

1.1.1. Komitea on aiemmasta tiedonannosta antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾ tarkastellut paikallistoimijoita – joihin se lukee myös työmarkkinaosapuolet – sekä niiden roolia; paikallistoimijoille suunnatun täysipainoisen ja tehokkaan tiedottamisen ja koulutuksen merkitystä; osuus- ja yhteisötalouden yhteisen määrittelyn ongelmallisuutta; tarvetta toimia paikallistasolla yhtenäisesti ja työllisyysstrategian kaikkien neljän pilarin mukaisesti. Komitea on tyytyväinen siihen, että uudessa tiedonannossa tietyt näistä aiheista on otettu huomioon.

1.2. Tarkasteltavassa tiedonannossa esitellään ensin lyhyesti aiheen käsittelyn etenemistä Luxemburgin prosessin käynnistymisen jälkeen. Siinä korostetaan, että vuoden 2002 työllisyyden suuntaviivoissa jäsenvaltioita kehoitetaan tukemaan alue- ja paikallisyhteisöjä työllisyysstrategioiden laatimisessa. Lisäksi tiedonannossa todetaan, että lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on nähtävissä yleinen suuntaus kohti hajauttamista, osuus- ja yhteisötalouden tukemista sekä kumppanuuksien muodostamista. Myös vuoden 2001 kansallisista toimintasuunnitelmista ilmenee, että jäsenvaltioiden hallitusten sekä alue- ja paikallisviranomaisten välille on muodostumassa yhä tiiviimpi yhteistyö.

1.3. Komissio korostaa, että ratkaisevia seikkoja ovat edelleen selkeästi riittämätön tiedotus ja paikallistason osallistuminen vain satunnaisesti kansallisiin toimintasuunnitelmiin ja Euroopan sosiaalirahaston toimiin. Komissio katsoo, että paikallisulottuvuuden kehittäminen Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä vaikuttaisi merkittävästi sekä yhteisön työllisyys tavoitteiden saavuttamiseen että sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseen.

1.4. Euroopan työllisyysstrategian paikallisulottuvuuden kehittäminen edellyttää komission mukaan – läheisyysperiaate huomioon ottaen – yhdenmukaista poliittista tahtoa yhteisö-, jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla. Ratkaisevan tärkeää on vaihtaa jatkuvasti tietoa hyvistä käytänteistä sekä levittää paikallistasolla tietoa Euroopan työllisyysstrategiasta ja kansallisista toimintasuunnitelmista, sosiaalista osallisuutta edistäviä kansallisista toimintasuunnitelmista sekä rakennerahasto-ohjelmista.

1.5. Komissio mainitsee perusteet, jotka on otettava huomioon laadittaessa paikallisia työllisyysstrategioita. Komissio kehottaa myös keräämään kokemuksia ja hyödyntämään nykyistä enemmän olemassa olevia välineitä, etenkin rakennerahastoja, Eures-palvelua sekä Urban- ja Equal-aloitteita. Komissio viittaa erityisesti ESR-asetuksen 6 artiklan mukaisiin innovatiivisiin toimiin ja vuosiksi 2000 ja 2001 myönnettyihin määrärahoihin paikallisia työllisyysaloitteita valmistelevien toimien tukemiseksi.

1.6. Tiedonannossa ilmoitetaan käynnissä olevien aloitteiden ja ohjelmien arvioinnista, jonka yhteydessä on tarkoitus ottaa paikallisulottuvuus erityisesti huomioon. Lisäksi asiakirjassa tarkennetaan, että komissio pitää paikalliskehitystä ensisijaisena seikkana ohjelmakautta arvioitaessa.

(1) TSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Paikallinen toiminta työllisyyden hyväksi – Euroopan työllisyysstrategian paikallinen ulottuvuus”, EYVL C 14, 16.1.2001.

2. Yleistä

2.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti komission tiedonantoon, kuten jo sitä edeltäneeseenkin tiedonantoon. Komitean mielestä on myönteistä, että komissio kiinnittää yhä enemmän huomiota todelliseen paikalliseen työllisyysstrategiaan, jota komitea on aina kannattanut.

2.2. Komitea arvostaa erityisesti vuonna 2000 toteutetun kuulemisprosessin toteuttamistapaa. Kuulemisprosessissa saatiin selville lukuisia ongelmia, jotka rajoittavat aloitteiden kehittämistä paikallistasolla. Komissio onkin laatinut tarkasteltavan asiakirjan osoittaakseen toimet ja välineet, joiden avulla voidaan mahdollisuuksien mukaan puuttua kyseisiin ongelmiin. Komissio esittää paikallistason toimijoiden ulottuvilla olevat toiminta-alat ja -muodot sekä pyrkii samalla saamaan jäsenvaltiot tietoisiksi siitä, että on luotava kahdensuuntainen vuorovaikutusprosessi laadittaessa kansallisia toimintasuunnitelmia.

2.3. Komission päätös arvioida koko käynnissä olevaa ohjelmakautta pitäen ensi sijassa silmällä sen vaikutusta paikalliskehitykseen merkitsee, että yhtäältä arviointi miltei ulotetaan aiheen ulkopuolelle, mutta toisaalta vahvistetaan tarvetta toteuttaa Lissabonin huippukokouksessa määritelty työllisyysstrategia. Tässä yhteydessä on otettava tarkkaan huomioon paikalliset työllisyysuunnitelmat, jotka ovat työllisyysstrategian välttämätön operatiivinen täydennys.

2.4. Tiedonannossa todetaan, että paikallistason rooli Euroopan työllisyysstrategiassa on nimenomaan tunnustettu vuoden 2002 työllisyyspoliittisissa suuntaviivoissa, ja siteerataan sanatarkasti suuntaviivaa 11. Tämä on kuitenkin esitetty kohdassa, jossa käsitellään toista pilaria ”yrittäjyyden kehittäminen ja työpaikkojen luominen”. Komitea on jo aiemmassa lausunnossaan ilmaissut olevansa vakuuttunut siitä, että työllisyyden kehittämisstrategioiden luominen paikallistasolla mahdollistaa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen Euroopan työllisyysstrategian kaikkien neljän pilaria alalla. Tämä johtuu nimenomaan toimijoiden sekä niiden tehtävien moninaisuudesta, joihin kyseiset toimijat voivat vaikuttaa. Komitea toistaa tämän ajatuksensa ja toivoo, että komissiokin omaksuisi sen, sillä tiedonannossa viitataan laajalti yhtäläisiä mahdollisuuksia käsittelevään neljänteen pilariin.

2.4.1. Tiedonannossa kiinnitetään laajalti huomiota naisten ja miesten yhtäläisiä mahdollisuuksia koskeviin politiikan aloihin. Tämä on sen täysin kannatettavan vakaumuksen mukaista, että juuri paikallistasolla määritetään olosuhteet, jotka voivat rajoittaa tai laajentaa sukupuolten tasa-arvoa niin aktiivisten erityistoimien ja kohdennetun koulutuksen kuin kulttuurisen ja sosiaalisen tietoisuuden kasvattamisen avulla. Tätä ajatellen paikallisviranomaisille suunnattu kehoitus edistää naisten työllisyyttä ”toimilla, joilla helpotetaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista” ei vaikuta asianmukaiselta, sillä

tällaiset toimet tulisi toteuttaa naisten ja miesten tasa-arvoa ajatellen. Tämä ilmenee myös vuoden 2002 työllisyyspoliittisista suuntaviivoista, joissa korostetaan kohdassa ”Työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen”, että tätä tarkoitusta varten toteutettava politiikka ”on erittäin tärkeää sekä miesten että naisten kannalta ⁽¹⁾”.

2.5. Työmarkkinaosapuolten roolia on tarkasteltavassa tiedonannossa korostettu enemmän kuin aiemmassa tiedonannossa. Komissio painottaa, että työmarkkinaosapuolet ovat yhä enemmän mukana paikallistategioiden kehittämisessä.

2.5.1. Komitea on jo aiemmasta tiedonannosta antamassaan lausunnossa korostanut, että työmarkkinaosapuolilla on merkittävä rooli sekä työmarkkinaneuvotteluissa – joiden kehittämisestä tehtiin merkittävä päätös Laekenin huippukokouksessa – että kumppanuuksien aktiivisena osapuolena. Työmarkkinaosapuolet ovat jo toimineet roolissaan myönteisesti ja rakentavasti alueellisten työllisyyssovimusten yhteydessä sekä Eures-palvelun pohjalta muodostetuissa rajanylittävisissä kumppanuuksissa. Jos työmarkkinaosapuolten on, kuten Feiran huippukokouksessa on jo määritelty, osallistuttava nykyistä aktiivisemmin ”työllisyyden suuntaviivojen määrittelyyn, toteuttamiseen ja arviointiin”, paikallistason merkitys korostuu entisestään.

2.6. Komissio on tietoinen vaikeuksista, joita komiteakin on jo laajalti tuonut esille ja jotka johtuvat osuus- ja yhteisötalouden erilaisista määritelmistä jäsenvaltioissa. Komissio korostaa kuitenkin, että kyseinen ala, jonka osatekijät on joka tapauksessa lueteltu, tarjoaa suuria mahdollisuuksia paikallisissa kehitysaloitteissa ja että paikallistason kumppanuuksien käsite kehittyy Euroopan työllisyysstrategian poliittisten painopisteiden mukaisesti. Olisi kuitenkin asianmukaista, että komissio laatisi – mahdollisuuksien mukaan ja läheisyysperiaate huomioon ottaen – yhteisen määritelmän myös vuoden 2003 alussa pidettävää, paikalliskehitystä käsittelevää foorumia silmällä pitäen.

2.7. Läheisyysperiaatetta on edelleen suojeltava koskemattomana, ja komitea arvostaakin komission viittausta eurooppalaista hallintotapaa käsittelevään valkoiseen kirjaan, jossa korostetaan sekä yleisesti että myös erityisesti työllisyys- ja koheesio-ongelmaan liittyen unionin ja yksittäisten jäsenvaltioiden eri hallintotasojen sekä paikallis- ja alueviranomaisien voimakasta vuorovaikutusta. Sitä tarvitaan, jotta voidaan tehostaa yhteisiä politiikan aloja ja vahvistaa Euroopan toimielinten ja kansalaisten välistä yhteyttä. Näin kansalaiset voisivat osaltaan vaikuttaa poliittisten ja taloudellisten valintojen toteutukseen ja laatuun.

(1) ”Ehdotus: neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista vuodeksi 2002”, KOM(2001) 511 lopullinen.

3. Erityistä

3.1. Komissio mainitsee työllisyyttä paikallistasolla kehittävästä yhteisöaloitteesta Eures-palvelun, joka luotiin vuonna 1993. Palvelua on jatkettu yhä uudelleen, sillä sen merkitys on tunnustettu. Palvelun oikeusperustan uudistamista tutkitaan parhaillaan. On kuitenkin epätavallista, ettei komissio – kun otetaan huomioon sen mahdollisuudet – katso aiheelliseksi ehdottaa täydellistä uudistusta eikä palvelun nivomista täysin Euroopan työllisyysstrategiaan. Komissio esittää perusteita erilaisille rahoituslähteille sen sijaan, että palvelu rahoitettaisiin rakennerahastoista. Eures-verkko yhdistää julkiset työvoimapaalvelut ja työmarkkinaosapuolet, joiden roolia työllisyysstrategian toimijoina paikallistasolla on korostettu komission tiedonannossa. Tämä on loogisuutta ja yhdenmukaisuutta ilmentävä lisätekijä, jonka perusteella komission tulisi ohjata uudistusta edellä kuvattuun suuntaan.

3.2. Komissio korostaa Urban-yhteisöaloitteen myönteistä vaikutusta työllisyyteen. Urban-aloitteesta keskitytään yhteiskunnallisiin ja ympäristöä koskeviin toimiin kriisissä olevilla kaupunkialueilla. Komitea on jo Urban-aloitteen uudistamisesta antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾ painottanut, että aloite tarjoaa hyviä mahdollisuuksia työllisyyden lisäämiseksi, vaikkei tämä olekaan aloitteen painopisteala. Aloitteen ominaispiirteiden vuoksi kansalaisyhteiskunta voi kokonaisuudessaan osallistua rahoitettujen toimien suunnitteluun. Komitea toivoo, että komission kaavailmassa analyysissä eriteltäisiin Urban-aloitetta ja muita aloitteita koskevat tulokset sekä esitettäisiin hyvien käytänteiden levittämisen vaikutukset.

3.2.1. Komitean mielestä komission viittaukseen jo käynnissä olevien ohjelmien ja aloitteiden mahdollisuuksista paikallistason työllisyyden parantamiseksi tulisi lisätä Interreg III -ohjelma, jonka suunnitteluperusteissa mainitaan kyseinen erityisaihe.

3.3. ESR-asetuksen 6 artiklan mukaisten innovatiivisten toimien toteutusperusteita käsitellessään komissio on jo aiemmin ⁽²⁾ viitannut selkeään ja aiemman kokemuksen perusteella luonnolliseen yhteyteen paikallistason työllisyyden kehittämisen kanssa. Lisäksi komissio on esittänyt, että eri toimijoiden, kuten julkisviranomaisten, yksityissektorin, työmarkkinaosapuolten, kolmannen sektorin jne. kumppanuuteen perustuvat ehdotukset tulisi asettaa etusjalle. Komission tiedonannossa

viitataan näihin aiempiin kannanottoihin ja korostetaan, että yksi temaattisista painopistealoista on ”Paikalliset työllisyysstrategiat ja innovaatiotoiminta”. Komitea on tästä luonnollisesti komission kanssa samaa mieltä, mutta muistuttaa, että ehdotusten esittäminen on tällä hetkellä varattu ”toimivaltaisille julkis- tai alueviranomaisille”.

3.3.1. Tämä luo tietynlaisen paikallistoimijoiden välisen epäsuoran hierarkian, joka saattaa toistua myös tässä tarkasteltavan tiedonannon alalla. Komission aiemmassa ja nykyisessä asiakirjassa ”paikallistoimijoihin” kuuluu suuri joukko erilaisia toimijoita. Ei ole selvää, voiko paikallista työllisyysstrategiaa koskevan aloitteen laatia ja esittää kuka tahansa tiettyä tarkoitusta varten kumppanuuden muodostava toimija, vai onko jokaisen aloitteen alullepanijan aina oltava paikallistason julkis- tai alueviranomainen.

3.4. Asiakirjassa kiinnitetään myönteisellä tavalla huomiota siihen, että paikallistoimijoille on tiedotettava tehokkaasti EU:n ja jäsenvaltioiden politiikoista. Tämä on luonnollisesti välttämätöntä sellaisten aloitteiden ja strategioiden käynnistämiseksi, joita varten tarvitaan yhteisötason välineitä ja resursseja ja joiden on oltava yhdenmukaisia sekä unionin että jäsenvaltioiden määrittelemien politiikkojen kanssa. Paikallisen työllisyysstrategian peruselementtejä hahmoteltaessa jätetään kuitenkin huomiotta yksi tekijä, jota komitea pitää oleellisena ja jota se on jo korostanut edellisessä lausunnossaan: koulutus.

3.4.1. Komission ehdottama strategia sisältää seuraavat osiot: toimien kohdentaminen paikallisesti, paikallisten vahvuksien ja heikkouksien tunnistaminen, mahdollisten toimijoiden kartoittaminen, työllisyyteen liittyvien mahdollisuuksien ja uhkatekijöiden analysointi kohdealueella sekä alue- ja keskusviranomaisten saaminen mukaan toimintaan. On tärkeää korostaa, että vahvuudet ja heikkoudet sekä myös työllisyysmahdollisuudet ja työllisyyttä uhkaavat tekijät voivat piillä alueen sosiaalis-taloudellisissa oloissa, perusrakenteissa, tuotanto-oloissa tai organisaatioissa sekä – suuressa määrin – koulutusvaatimuksissa, joilla edistetään työllistävyyttä, yrittäjyyden kehittämistä, työntekijöiden ja yritysten mukautuvuutta sekä ammattitaidon ja sosiokulttuurisen tietoisuuden avulla sukupuolten tasa-arvoa.

3.4.2. Komitea korostaa, että ammattikoulutus on yleisistä koulutuksen ja elinikäisen oppimisen ohella minkä tahansa työllisyyttä paikallistasolla edistävän aloitteen keskeinen tekijä. Luonnollisesti voi olla ja tulee olemaan aloitteita, joissa paikallistason tavoitteena on koulutus (laaja-alaisesti toteutettava erikoiskoulutus). Asiakirjan liitteessä 2 on kuitenkin esitetty komitean aiemmassa lausunnossaan tekemä ehdotus alueellisten koulutusaloitteiden ja -sopimusten edistämiseksi. Komitea kiinnittää yhä komission huomiota tähän kehotukseen osana laajaa ja merkittävää strategista lähestymistapaa mitä tahansa aloitetta muotoillessa.

(1) TSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto jäsenvaltioille kriisissä olevien kaupunkien ja lähiöiden taloudelliseen ja sosiaaliseen elvyttämiseen kaupunkien kestävä kehityksen edistämiseksi tähtäävän yhteisöaloitteen suuntaviivojen vahvistamisesta (Urban)”, EYVL C 51, 23.2.2000.

(2) ”Komission tiedonanto Euroopan sosiaalirahastosta annetun asetuksen 6 artiklan mukaisten innovatiivisten toimien toteuttamisesta ohjelmakaudella 2000–2006”, KOM(2000) 894 lopullinen.

3.5. Komitea suhtautuu myönteisesti komission päätökseen järjestää ensi vuonna paikalliskehitystä käsittelevä foorumi. Komitea on valmis antamaan panoksensa laajaan pohdintaprosessiin. Asiakirjasta näyttää käyvän ilmi, että tällainen kokoon-tuminen järjestettäisiin vuoden 2003 alussa. Toisaalta siinä todetaan, että vuonna 1997 kokeiluhankkeina käynnistettyjen 89 alueellisen työllisyys sopimuksen arvioinnin tulokset ovat vihdoin käytettävissä vuoden 2003 puoliväliin mennessä. Koska ajallinen ero on vain muutamia kuukausia ja koska foorumissa on tarkoitus vaihtaa kokemuksia ja tietoja, olisi ehkä asianmukaisempaa sovittaa foorumi ja arvioinnin tulosten julkistaminen samaan ajankohtaan.

3.6. Kuten edellä on jo korostettu, Euroopan työllisyysstrategian toteuttaminen paikallistasolla ja toteutuksen onnistuminen sekä kansalaisyhteiskunnan aktiivinen osallistuminen strategioiden määrittelyyn ja toteutukseen ovat tehokas väline edistettäessä Euroopan kansalaisten yhteenkuuluvuudentunnetta ja vahvistettaessa kansalaisten ja unionin välistä suhdetta. Työllisyyspolitiikoissa on kuitenkin noudatettava uskollisesti Lissabonissa määriteltyjä periaatteita, joita on äskettäin täydennetty Laekenissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Yhtäältä on siis luotava kestäviä ja laadukkaita työpaikkoja (on huolestuttavaa, että komissio on äskettäin antamassaan asiakirjassa tunnustanut, että "laadukkaan työn" käsitteeltä puuttuvat tarkat ja tehokkaat indikaattorit), toisaalta on määri-

teltävä eurooppalainen sosiaalimalli sekä tuettava ja edistettävä sitä. Kyseessä on nimittäin kaksi perusluonteista tekijää, joilla edistetään sosiaalista koheesiota unionissa ja vahvistetaan sitä laajentumista silmällä pitäen.

3.6.1. Euroopan taloudessa on ilmennyt voimakkaita hidastumisen merkkejä, ja elpymisodotukset ovat hyvin varovaisia. Paikallistasolla on otettava huomioon myös jäsenvaltio- ja yhteisötaso. Tarvitaan siis päätöksiä, joiden avulla käynnistetään päättäväisesti etenkin talouden ja työllisyyden kasvu.

3.6.2. Kaikkea liikkumavaraa on hyödynnettävä päättäväisesti ja samalla on vakiinnutettava kestävä kehitys sekä ympäristönsuojelun että sosiaalisiin näkökulmasta. Molemmat on taattava ja turvattava. Kaikilla tasoilla, yhteisön tasosta paikallistasoon, on tunnistettava nämä kaksi perusluonteista tasapainotekijää ja kunnioitettava niitä.

3.6.3. Paikallistaso on pienoismaailma, jossa välittömät ja todelliset mahdollisuudet ja riskit yhdistyvät samaan näkökohtaan: yksittäisen kansalaisen välittömään kykyyn todentaa poliittisten valintojen todellinen tehokkuus. Näin ollen myös tarkasteltavassa tiedonannossa käsiteltävien valintojen onnistuminen riippuu tällä hetkellä ja etenkin tulevaisuudessa sekä niiden ehdotusten tehokkuudesta, joihin olemme pyrkineet antamaan panoksemme, että ennen kaikkea huipputasolla tehtävistä kehittämistä koskevista valinnoista.

Bryssel 24. huhtikuuta 2002.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS