

23. huhtikuuta 1997

A4-0161/97

MIETINTÖ

Raja-alue- ja alueiden välinen yhteistyö

Aluepoliittinen valiokunta

Esittelijä: Riitta Myller

PE 221.020/lopullinen

SISÄLTÖ

	<u>Sivu</u>
Asian tähänastinen käsittely	3
A. PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS	4
B. PERUSTELUT	10

Aluepoliittinen valiokunta pyysi 7. toukokuuta 1996 päivätyllä kirjeellä lupaa laatia mietintö raja-alue- ja alueiden välisestä yhteistyöstä.

Parlamentin puhemies ilmoitti 5. syyskuuta 1996 pidetyssä istunnossa, että valiokunnalle oli annettu lupa laatia mietintö tästä aiheesta.

Valiokunta nimitti 18. tammikuuta 1995 pitämässään kokouksessa esittelijäksi Riitta Myllerin.

Valiokunta käsitteli mietintöluonnosta 17. joulukuuta 1996, 27. helmikuuta 1997, 20. maaliskuuta 1997 ja 21. huhtikuuta 1997 pitämässään kokouksissa.

Viimeisessä näistä kokouksista se hyväksyi päätöslauselmaesityksen yksimielisesti.

Äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: puheenjohtaja Arias Cañete; varapuheenjohtaja Napoletano; esittelijä Myller; Azzolini, Berend, Botz, Castagnede (Novo Belenguerin puolesta), Collins, Cornelissen (Decourrièrin puolesta), Costa Neves, Crampton, Ephremidis, Frutos Gama, Girão Pereira, Grosch (Kellett-Bowmanin puolesta), Hadzidakis, Izquierdo Collado, Karamanou, Klaß, Lage, Miller (McCarthyin puolesta), Novo, Ojala (Gutierrez Díazin puolesta), Otila, Ryyänen (Monfilsin puolesta), Schroedter, Schröder, Vallvé, Varela, Viola ja Walter..

Mietintö annettiin käsiteltäväksi 23. huhtikuuta 1997.

Määräaika tarkistusten jättämiselle ilmoitetaan sen istuntojakson esityslistaluonnoksessa, jonka aikana mietintöä käsitellään.

A.
PÄÄTÖSLAUSELMAESITYS

Päätöslauselma raja-alue- ja alueiden välisestä yhteistyöstä

Euroopan parlamentti, joka

- ottaa huomioon sopimuksen Euroopan unionista B artiklan, jossa määritellään unionin tavoitteeksi taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen,
- ottaa huomioon Euroopan parlamentin, alueiden komitean, Euroopan alueiden kokouksen ja Euroopan kuntien ja alueiden neuvoston esittämät ehdotukset EU-sopimuksen muuttamiseksi vuoden 1997 hallitusten välisen konferenssin yhteydessä (Brysselissä 1-3 lokakuuta 1996 järjestetty konferenssi Demokraattisen ja solidaarisen Euroopan puolesta), sekä Euroopan raja-alueiden yhteisjärjestön (AEBR) hyväksymän Euroopan raja-alueiden ja rajat ylittävien alueiden peruskirjan,
- ottaa huomioon vihreän kirjan innovaatiosta (KOM(95)688) sekä siitä 6. kesäkuuta 1996¹ antamansa päätöslauselman,
- ottaa huomioon komission First Report on Economic and Social Cohesion 1996 (COM(96)0542),
- ottaa huomioon komission kertomuksen Euroopan yhteisön ja Keski- ja Itä-Euroopan maiden välisen vuoden 1994 rajojen yli ulottuvan yhteistyön ohjelman toteuttamisesta (KOM(95)0662 - C4-0142/96),
- ottaa huomioon aluepoliittisen valiokunnan kuulemistilaisuuden rajat ylittävästä yhteistyöstä 21-22 marraskuuta vuonna 1995 Luxemburgissa,
- ottaa huomioon työjärjestyksensä 148 artiklan,
- ottaa huomioon aluepoliittisen valiokunnan mietinnön (A4-0161/97),

- A. Ottaa huomioon, että Euroopan unionin sisäisen ja ulkoisen yhteistyön perimmäisenä tavoitteena on rauhan, vapauden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen turvaaminen,
- B. Ottaa huomioon koheesiotavoitteen,
- C. Ottaa huomioon rajat ylittävän ja alueiden välisen yhteistyön institutionaalisen ja taloudellisen merkityksen Euroopan yhdentymiselle ja sen rauhaa, turvallisuutta ja vähemmistön oikeuksien kunnioittamista edistävän vaikutuksen,

¹ EYVL C 181, 24.6.1996, s. 35

- D. Ottaa huomioon tehdyt päätökset delegoida alueellisen yhteistyön koordinoitua alueille tai alueellisille yhteenliittymille,
- E. Katsoo, että talouden kehittäminen, työllisyyden edistäminen ja sosiaalinen, kulttuurinen ja ympäristöalan yhteistyö ovat raja-alue- ja alueiden välisen yhteistyön avaintavoitteita sekä Euroopan unionissa että kolmansien maiden kanssa, ja että demokratian kehittäminen ja vahvistaminen on keskeinen osa yhteistyötä,
- F. Toteaa, että raja-alueiden yhteistyö voi parantaa monien Euroopan kielivähemmistöjen mahdollisuuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan osallistumalla vähemmistöjä tukevien rakenteiden luomiseen,
- G. Katsoo, että alueellisen yhteistyön tulee nauttia kansalaisten luottamusta ja että sillä tulee olla riittävä poliittinen tuki ja resurssit takanaan,
1. Katsoo, että EU:n raja-alueyhteistyö tarvitsee konkreettisia lisäresursseja yhteistyön kehittämiseen ja vakauden turvaamiseksi EU:n lähialueilla; korostaa, että EU:n tulevassa aluepolitiikassa tulisi antaa yhä suurempi paino rajat ylittävälle yhteistyölle kaikilla raja-alueilla sekä samalla parantaa assosiaatiomaiden valmiuksia yhteisön jäsenyyteen; korostaa liittymistä edeltävän aluepoliittisen strategian merkitystä;
 2. Korostaa, että raja-alue- ja alueiden väliselle yhteistyöpolitiikalle on luotava selkeät suuntaviivat osana EU:n jäsenmaiden ja kolmansien maiden yhteistyön syventämistä ja alueellisen eriarvoisuuden vähentämistä;
 3. Muistuttaa, että taloudellisen yhteistyön lisäksi alueiden välisen yhteistyön tavoitteena on saattaa molempien raja-alueiden ihmiset yhteyteen toistensa kanssa;
 4. Toteaa, että todellinen rajat ylittävä yhteistyö on vielä vähäistä, sillä useimmat Interreg II A -ohjelmat toteutetaan rajan molemmin puolin erillisinä hankkeina eikä EU:n ja kolmansien maiden välillä ole kyetty luomaan toimivaa rajat ylittävää yhteistyötä; esittää harkittavaksi yhden yhteisen rahaston luomista, jonka avulla kyettäisiin kehittämään suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti EU:n ja kolmansien maiden välistä rajat ylittävää yhteistyötä;
 5. Korostaa, että kielivähemmistöjen kulttuuritarpeet on huomioitava jaettaessa varoja raja-alueiden yhteistyötä varten;
 6. Katsoo, että Euroopan sisäisten raja-alueiden roolia olisi vahvistettava yhdentymiskehityksen arvioinnissa; katsoo, että eri raja-alueiden yhteinen aloite olisi huomioitava yhdentymisen säännöllisessä arvioinnissa ja vastaavasti kansallisten ja eurooppalaisten aloitteiden ja ohjelmien koordinoitua olisi parannettava;
 7. Katsoo, että tulevissa INTERREG-ohjelmissa on tärkeää, että toiminnallisia ohjelmia hyväksyttäessä otetaan huomioon rajat ylittävän yhteistyön rahoitussuunnitelmat ja perusteet; erityisesti silloin, kun tehdään yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, INTERREG- ja PHARE-CBC-ohjelmia on koordinoitava;

8. Toteaa, että alueiden välisellä yhteistyöllä ei nyky muodossaan ole riittävää strategiaa ja että rahoitusvälineet ovat hajallaan ja sirpaleisia; esittää harkittavaksi yhden erillisen rahaston luomista, jonka avulla tuetaan alueiden välistä, monivuotista, strategiseen harkintaan sekä tietotaidon ja kokemusten vaihtoon perustuvaa yhteistyötä, johon kaikilla alueilla on oltava mahdollisuus osallistua;
9. Katsoo, että alueiden välinen yhteistyö on erityisen tärkeä väline kaikkien Euroopan unionin rannikko- ja saarialueiden kannalta, koska se mahdollistaa niiden omien mahdollisuuksien innovatiivisen kehittämisen ja niiden aktiivisen osallistumisen "Alueiden ja paikallisyhteisöjen Eurooppaan"; kehottaa tämän vuoksi komissiota kiinnittämään erityistä huomiota tähän asiaan eri alojen toimissaan ja alueiden välisen yhteistyön tukitoimien uudelleenjärjestelyissä;
10. Katsoo, että kaikilla EU:n alueilla on oltava mahdollisuus osallistua alueiden väliseen tai rajat ylittävään yhteistyöhön, vaikkakin annettavan tuen määrä on suhteutettava alueen tarpeisiin; tällaisen tuen saaminen olisi varmistettava kansallisen osarahoituksen kannustamiseksi;
11. Katsoo, että yhteistyön on kyettävä myös konkreettisella tavalla lisäämään myönteistä taloudellista ja sosiaalista kehitystä raja-alueilla; pitää tärkeänä, että sosiaalipartnereilla on mahdollisuus osallistua ohjelmien suunnitteluun, hallintoon ja toteutukseen; katsoo, että CBC-elementtiä on vahvistettava ja siihen käytettäviä varoja lisättävä ja menettelyjä yksinkertaistettava; arvioi, että esimerkiksi INTERREG-ohjelmien rahoitus- ja taloushallintoa on yksinkertaistettava; arvioi, että INTERREG-ohjelmien tulisi hyödyntää synergia-etuja muiden yhteisön alueen ohjelmien kanssa;
12. Panee tyytyväisenä merkille, että INTERREG II A -ohjelmaan sisältyy nyt ensimmäiseen kauteen verrattuna selvästi enemmän ohjelmia, joiden tarkoituksena on tukea rajat ylittävää yhteistyötä Euroopan unionin sisäisillä ja ulkoisilla merirajoilla; kehottaa komissiota jatkamaan tällaista kehitystä tulevaisuudessakin ja kiinnittämään erityistä huomiota sellaisiin asioihin kuin meriliikenne, tietoyhteiskunnan kehittäminen meriin liittyvien asioiden yhteydessä, merellisen ympäristön suojelu ja horisontaaliset maankäyttökohdat;
13. Katsoo, että sekä yhteisön tasolla että alueellisesti kaikkiin alueohjelmiin liittyvän tiedon pitäisi olla saatavissa "yhdeltä luukulta"; pitää tärkeänä, että annetaan entistä enemmän vastuuta alueellisille ja paikallisille toimijoille jokaisella osallistumisen tasolla ohjelman suunnittelu, hallinto ja toteuttaminen sekä rahoitus mukaan lukien; katsoo, että alueellisten toimipisteiden tulisi olla tarpeeksi hajautettuja ja paikallisia ohjelmiin ja hankkeisiin nähden, mutta että demokraattisten elinten olisi kuitenkin oltava viime kädessä vastuussa itse toteuttamisesta ja sen valvonnasta;
14. Katsoo, että CBC-ohjelmien tulisi rohkaista asianomaisten maiden yhteisöjä pyrkimään voimakkaaseen synergiaan yhteisön tutkimushankkeiden kanssa; ponnisteluja on lisättävä aluepolitiikan ja tutkimuspolitiikan ohjelmaviidakon rakenteiden järjeistämiseksi ja toimenpiteiden yhteensovittamiseksi, jotta niillä saavutettaisiin mahdollisimman suuri tehokkuus;

15. Katsoo, että rajat ylittävää ja alueiden välistä yhteistyötä Välimeren alueella on kehitettävä; katsoo, että MEDA-ohjelmaan tulisi lisätä rajat ylittävä ulottuvuus; kehottaa komissiota edistämään Välimeren alueen ottamista INTERREG II C kohdealueeksi ja varmistamaan tarkoituksenmukainen rahoitus, jotta todellinen aluesuunnittelutyö alueen kolmansien maiden kanssa mahdollistuu; On myös varmistettava Atlantin alueen yhteistyön jatkuminen Interreg II C -ohjelman osana;
16. Muistuttaa, että Itämeren alueella on jo pitkään toiminut monipuolinen yhteistyö, jossa yhdistyy rajat ylittävä ja alueiden välinen toiminta; pitää tärkeänä, että näitä välineitä koordinoimalla (PHARE, TACIS, edellisten CBC-osat, Interreg, alueiden välinen yhteistyö) tulee laatia yksi yhteinen Itämeri-ohjelma, joka perustuu Itämeri-neuvoston jo aloittamaan työhön; pitää tärkeänä, että myös Euroopan arktisten alueiden alueellista yhteistyötä kehitetään ja voimistetaan Barentsin alueella, jotta alueella esiintyviin (Kuola) valtaviin ympäristöongelmiin kyetään puuttumaan riittävän tehokkaasti ja jotta alueen rikkaita luonnonvaroja voidaan hyödyntää kestäväällä ja alueen asukkaita hyödyttävällä tavalla;
17. Kehottaa komissiota varmistamaan, että yhteiset kehitysprojektit voidaan rahoittaa sekä INTERREG II C -varoista että PHARE- ja TACIS-ohjelmista assosiaatiomaiden osalta; arvioi, että assosiaatiomaiden osallistumista voitaisiin helpottaa siten, että yhteisön rahoitusosuus jäsenmaissa olisi maksimin mukainen ja jäsenmaat käyttäisivät kansallista rahoitusta assosiaatiomaiden rahoitusosuuteen osallistumiseen;
18. Katsoo, että TACIS-ohjelman pitäisi PHARE-ohjelman tavoin mahdollistaa merkittävä sijoittaminen investointeihin, sillä infrastruktuurihankkeiden merkitys korostuu heikosti kehittyneillä alueilla; resurssien järjevä ja tehokas käyttö EU:n ja kolmansien maiden välisessä rajat ylittävässä yhteistyössä edellyttää mm. INTERREG II ohjelmien ja TACIS- ja PHARE -ohjelmien CBC-osien yhteensovittamista, jotta varmistetaan todellinen hankekohtainen ja kansalaisten välinen yhteistyö; TACIS-CBC:n tulisi mahdollistaa monivuotiset hankkeet INTERREG:n yhdistämisen helpottamiseksi; pitää valitettavana, että erityisesti TACIS-ohjelmat hallinnoidaan keskitetysti pääkaupunkien tasolla; katsoo, että alueellisille TACIS-toimistoille tulisi allokoida riittävät voimavarat, jotta alueille tärkeät näkökohdat tulisivat paremmin huomioiduiksi toteutettavissa ohjelmissa; pitää tärkeänä, että myös komissiossa on käytettävissä riittävät henkilöresurssit rajat ylittävän yhteistyön uusiin tehtäviin;
19. Pitää välttämättömänä komission sisällä toteutettavaa resurssien uusjakoa, jonka avulla alueellisille yksiköille allokoidaan riittävät resurssit alueelliseen tiedotukseen ja koordinointiin; arvioi, että komission on järjeistettävä hallintokulttuuriaan vastaamaan paremmin alueellisten toimijoiden tarpeita; pitää tarpeellisena, että nykyistä järjestelmää yksinkertaistetaan; kehottaa komissiota tarjoamaan oikea-aikaista neuvontaa ja ohjausta prioriteettien ja tavoitteiden asetteluun; pitää välttämättömänä, että komission pääosastojen välistä yhteistyötä parannetaan erityisesti yhteistyöohjelmissa kolmansien maiden kanssa;

20. Painottaa tiedonvälityksen, koulutuksen ja kulttuurin tarjoamia mahdollisuuksia sekä monikielisuuden ja monikulttuurisuuden merkitystä yhteisymmärryksen syventäjänä; kehottaa jäsenvaltioita ja alueellisia yhteisöjä perus- ja jatkokoulutuksessa rohkaisemaan erilaisten kulttuurien ymmärtämistä;
21. Katsoo, että sisärajayhteistyön tulee johtaa kansalaisten jokapäiväisten asioiden sujumiseen ilman ongelmia siten, että kiinnitetään erityistä huomiota perusoikeuksiin, työntekijöiden tapauksessa sosiaali- ja sairausvakuutukseen ja vapaaseen liikkuvuuteen, sekä yhteisiin palveluihin ja taloudesta, ympäristöstä ja maankäytöstä vastaavien viranomaisten yhteistyöhön; Katsoo, että tavoitteena on rajaton Eurooppa, jossa yhteiset palvelut voi hankkia lähimmästä pisteestä eikä sisärajoista ole haittaa ihmisten vapaalle liikkuvuudelle unionin alueella, kuten yhtenäisasiakirjassa ja sopimuksessa Euroopan unionista on esitetty; ja jossa voi muodostua alueita, joilla fyysiset, sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet ovat samanlaiset rajan kummallakin puolella;
22. Haluaa kannustaa EU:n alueita löytämään yhteistyömuotoja, joilla saadaan sisämarkkinoiden resurssit paremmin hyödynnettyä ja kyetään entistä paremmin vastaamaan globaaleihin haasteisiin; katsoo, että on tuettava yhteistyömuotoja, jotka ovat elinkelpoisia yhteisön osarahoituksen päätyttyäkin; katsoo, että raja-alueiden ja alueiden verkottuminen on nähtävä osana perifeeristen alueiden selviytymisstrategiaa;
23. Katsoo, että alueellisten ja paikallisten toimijoiden osallistuminen rahoitukseen ja yksityisen sektorin osallistumisen lisääminen on välttämätöntä hankkeiden jatkumiselle ja työpaikkojen säilymiselle EU:n osarahoituksen loppumisen jälkeenkin;
24. Painottaa, että erityisesti rajat ylittävissä ja alueiden välisessä yhteistyössä olisi otettava paremmin huomioon tietoyhteiskunnan vaatimukset ja aluepolitiikan innovaatiosuuntautuneisuutta olisi lisättävä etsimällä konkreettisia keinoja innovaatiokulttuurin edistämiseksi; katsoo, että alueiden välisessä ja rajat ylittävissä yhteistyössä on annettava entistä suurempi paino pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytysten kehittämiseksi;
25. Katsoo, että tietoyhteiskunta antaa mahdollisuuden kohdentaa tukea rajojen läheisyydessä sijaitseville maaseutualueille, kuten esimerkiksi RISI ja WOLF osoittavat, ja kannattaa raja-alueiden verkottumisen tukemisen jatkamista siten kuin se tällä hetkellä on toteutettu LACE-ohjelman avulla;
26. Vaatii, että
- on luotava rajat ylittävien teollisuusalueiden toiminnalle välttämättömät oikeudelliset ja verotukselliset olosuhteet
 - alue- ja talouspoliittisia tukimuotoja on yhteensovitettava rajan eri puolilla
 - rajojen yli on harjoitettava sosiaalista yhteistyötä, jotta tiloja ja laitteistoja voidaan käyttää hyväksi parhaalla mahdollisella tavalla ja välttää päällekkäisiä investointeja;
27. Korostaa, että EU:n ohjelmien tarkoituksenmukainen arviointi edellyttää riippumattomien arvioitsijoiden ja riittävien palautejärjestelmien käyttöä, ohjelmassa mukana olevien tahojen osallistumista arviointiin, selkeiden ja nopeiden arviointimenetelmien

käyttöönottoa sekä arvioinnin suorittamista ennen ohjelman toteuttamista ja sen kuluessa, mikä tarjoaa mahdollisuuden tarkistaa ja tarvittaessa muuttaa tavoitteita, sisältöä ja aikataulua; pitää tarpeellisena, että kehitetään kattavia kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia indikaattoreita aluepoliittisten toimenpiteiden laajempialaiseen arviointiin ja että ohjelmilla on jo alunperin selkeät ex ante -kriteerit; kehottaa komissiota toimittamaan kaikki seurantaraportit raja-alue- ja alueiden välisestä yhteistyöstä Euroopan Parlamentin käyttöön;

28. Katsoo, että EU:n rahoittama Euroopan Raja-alueyhdistyksen LACE-tarkkailuyksikkö, jonka tehtävänä on seurata raja-alueyhteistyön kehittymistä, on osoittautunut onnistuneeksi kokeiluksi ensimmäisellä viisivuotiskaudellaan ja että sen toimintaa kannattaa kehittää edelleen;
29. Korostaa, että INTERREG II:een osallistuvien on autettava luomaan rajat ylittäviä organisaatioita ja rakenteita, erityisesti euroalueita, jotka edistävät rajat ylittävien yhteistyöohjelmien kehittämistä; missään nimessä euroalueet eivät saa johtaa uusien hallintotasojen muodostumiseen;
30. Katsoo, että EU:n rahoittamien ohjelmien tulee edelleenkin keskittyä koheesiotavoitteeseen eli vähemmän kehittyneiden alueiden ja vakavasti taantuneiden teollisuusalueiden tukemiseen työttömyyden torjumiseksi ja maaseudun kehittämiseksi, mutta yhteisön tukea tarvitaan myös Four Motors for Europe -tyyppiselle yhteistyölle; katsoo, että on rohkaistava kehittyneiden talouden "vetureiden" verkottumista Euroopan kilpailukyvyn säilyttämiseksi maailmanmarkkinoilla; korostaa myös kaupunkien välisen yhteistyön ja verkostoitumisen kasvavaa merkitystä ja tarvetta tämän toiminnan selkeämpään priorisointiin alueiden välisessä yhteistyössä;
31. Kehottaa jäsenvaltioita edistämään yhteistyötä ja toimimaan rajat ylittävää ja alueiden välistä yhteistyötä rajoittavien kansallisten, hallinnollisten ja tunneperäisten esteiden voittamiseksi, erityisesti kahden- tai monenvälisistä sopimuksista johtuvien esteiden, luomalla sitova yhteinen yhteistyökehys Euroopan unionin valtioille; on pidettävä huoli siitä, että yhteistyö paranee ja että sitä kehitetään myös tulevaisuuden tarpeisiin;
32. Kehottaa puhemiöstään välittämään tämän päätöslauselman neuvostolle, komissiolle, alueiden komitealle ja jäsenmaille.

B. PERUSTELUT

HISTORIALLINEN TAUSTA

Euroopan alueen rajat "sodittiin" nykyiseen muotoonsa kolmen viimeisen vuosisadan kuluessa. Monin paikoin Euroopassa poliittiset rajat ovat halkoneet etnisiä ja kulttuurialueita epäluonnollisella tavalla. Sotilaallisen aggression pelko on osittain hidastanut näiden raja-alueiden kehittymistä: väestö ja taloudellinen toiminta ovat siirtyneet maantieteellisesti turvattummille alueille, kohti kansallisvaltioiden keskusalueita. Liikennereitit ovat kulkeneet rajojen suuntaisesti. Niillä raja-alueilla, joiden läheisyydessä on ollut tiheämpää asutusta ja huomattavia teollisuuslaitoksia, on tavallista useammin esiintynyt poliittisia jännitteitä tai sotia.

Euroopan viimeaikainen kehitys - kahtiajaon väistyminen - antaa uusia mahdollisuuksia koko Euroopan kehitykselle. Muutos avaa monia myönteisiä näkymiä, mutta toisaalta myös mahdollisia ongelmia. Näitä ovat eriarvoisuuden kasvu, syrjintä eri muodoissaan, levottomuudet ja jopa uhkaavat konfliktit. Tässä tilanteessa on varmistettava alkaneen myönteisen kehityksen jatkuminen. On huolehdittava siitä, ettei Eurooppaan nouse entisten tilalle uusia kansakuntia jakavia muureja. Integraation ja yhteistyön syventäminen sekä laajentuminen tarjoaa tähän mahdollisuuksia. Kehityksen myötä aikaisemmin tiukkojen valtiollisten rajojen luonne on muuttumassa myös EU:n ulkorajojen osalta. Kehityksen yhtenä piirteenä on alueellistumisen korostuminen. Näitä myönteisiä kehitystrendejä voidaan edelleen voimistaa korostamalla rajat ylittävää ja alueiden välistä yhteistyötä tärkeänä osana EU:n ohjelmapolitiikkaa. Rajat ylittävä yhteistyö on myös tärkeä osa KIE-maiden ja muiden jäsenyyttä hakeneiden maiden liittymistä edeltävää toimintasuunnitelmaa.

1980-luvun loppupuolelta lähtien Euroopassa on ollut näkyvissä kaksi prosessia, jotka vaikuttavat oleellisesti alueiden väliseen yhteistyöhön: pyrkimys hälventää EU:n sisäisiä rajoja (sopimus Euroopan unionista 1993) ja pyrkimys kehittää EU:n sekä uusien ulkorajojen (Venäjä, Keski- ja Itä-Eurooppa) ja merialueiden (Välimeri, Itämeri, Pohjanmeri, Atlantti) välistä yhteistyötä.

Raja-alueyhteistyöllä ja alueiden välisellä yhteistyöllä on kohtalaisen pitkät perinteet nyky-Euroopassa. Kreikka, Espanja ja Portugal ovat kuitenkin tulleet siihen mukaan varsinaisesti vasta 80-luvulla ja Keski- ja Itä-Euroopan maat 90-luvulla, poliittisen muutosprosessin ja demokratisoitumisen myötä. Viimeisimmän laajentumisen myötä EU sai myös ensimmäistä kertaa yhteisen rajan Venäjän kanssa. Yhteistyö Suomen ja Venäjän välisellä 1300 kilometriä pitkällä raja-alueella on kuitenkin jo vakiintunut bilateraalisuhteiden pohjalta. EU:n rajayhteistyöltä odotetaan kuitenkin konkreettisia lisäresursseja tarvittavan monenkeskisen yhteistyön kehittämiseen ja vakauden turvaamiseksi EU:n uusilla lähialueilla.

LÄHITULEVAISUUDEN HAASTEET

Yleiset tavoitteet

Euroopan unionin perimmäinen tavoite on rauhan turvaaminen. Ihmiset voivat suunnitella tulevaisuuttaan sekä osallistua yhteisten tavoitteiden ja päämäärien luomiseen ja toteuttamiseen, mikäli taloudesta ja kilpailukyvyistä huolehditaan ja parannetaan ihmisten mahdollisuuksia todelliseen keskinäiseen kanssakäymiseen. EU:lla on merkitystä juuri talouksia vahvistavana tekijänä.

Euroopan unionin jäsenmaita yhdistävät myös yhteiset arvot, kuten demokratia, ihmisoikeudet, tasa-arvon ihanteet ja kestävä ekologinen kehitys. Näitä arvoja tulee toteuttaa unionin kaikissa toimenpiteissä, mukaan luettuna alueiden välinen ja raja-alueyhteistyö niin sisä- kuin ulkorajoillakin.

EU:N SISÄINEN KOHEESIO

Alueellinen yhteenkuuluvuus, alueiden välisten erojen tasaaminen, on EU:n avaintavoite. Tämän tavoitteen tärkeys on korostunut unionin laajennuttua useaan otteeseen sekä unionin viimeaikaisen syvenemisen myötä.

Rooman sopimuksessa alueiden rooli oli vain passiivinen. 1950-luvulla vain Länsi-Saksassa oli selvä alueellinen rakenne. Maastrichtin sopimuksen myötä alueiden merkitys tunnustettiin laajemmin. Samanaikaisesti kun Euroopassa edetään nykyään kohti yhteistä valuuttaa on huomattu, että etenkin koulutus, kulttuuri, infrastruktuuri, aluesuunnittelu, maatalous ja tutkimus ovat parhaiten hallinnoitavissa mahdollisimman lähellä kansalaisia, ts. aluetasolla johon kansalaiset voivat helpommin identifioitua. Maailman muovautuessa yhä homogeenisemmaksi yhteisöistä kehittyä yhä globaalisempia: tiedotusvälineet, muoti ja arvot yhdistävät ja samankaltaistavat. Alueiden Euroopan kehityksen kannalta on keskeistä voittaa rajojen aiheuttama eristyminen ja luoda henkilökohtaisia, käsitteellisiä ja materiaalisia linkkejä naapurialueiden sekä muiden intressialueiden välille.

Euroopan unionista tehty sopimus on suuresti vahvistanut sosiaalisen ja taloudellisen yhteenkuuluvuuden merkitystä. Sopimuksen A artiklassa tämä ilmaistaan konkreettisesti Euroopan kansojen välisenä yhteisvastuullisuutena ja B artiklassa tämä nostetaan yhdeksi unionin tavoitteista sisämarkkinoiden ja talous- ja rahaliiton rinnalle. Yhteenkuuluvuuden edistäminen on siis yksi yhteisön tehtävistä EY:n perussopimuksen 2 artiklan mukaisesti ja yksi sen 3 artiklassa asetetuista tavoitteista.

EU:n aluepolitiikka ei ole kuitenkaan vielä pystynyt toteuttamaan koheesiotavoitettaan. EU:n alueiden välillä on edelleenkin huomattavia eroja infrastruktuurin, BKT:n, työllisyyden, koulutustason, väestörakenteen kehitystrendien jne. suhteen. First Report on Economic and Social Cohesion väittääkin, että erot eri alueiden välillä ovat kasvaneet vaikka lähentymistä onkin tapahtunut jäsenvaltioiden välillä.

Alueellistuminen aluekehityksen strategiana

Alueiden välinen yhteistoiminta on alueiden vapaaehtoisuudesta lähtevää omaehtoista toimintaa, minkä tarkoituksena on lujittaa alueiden välisiä siteitä siten, että ne muodostuvat vastavuoroisiksi, aktiivisiksi, joustaviksi ja vuorovaikutteisiksi. Sanalla alue tarkoitetaan valtion rajojen sisäisiä alueita, kuten maakuntia, läänejä ja osavaltioita, joilla on tietyt aluehallintoon liittyvät tehtävät. Alueiden yhteistyö koskee taloudellista, poliittista tai sosiaalista yhteistyötä sekä näiden yhdistelmää.

Alueellistuminen on usein vaihtoehto periferisoinnille, joka uhkaa yhdentyvässä Euroopassa sekä kansallisia reuna-alueita että koko alueen maantieteellisiä etäisyyksiä suhteessa yhteisön taloudellisiin ja poliittisiin keskuksiin.

Alueellistuminen siirtää suvereniteettia valtiolta alas ja toisaalta valtioiden sisäisten alueiden muodostamille valtioiden rajat rikkoville alueellisille yhteistyöorganisaatioille, jolloin muodostuu

uusia suvereeneja toimijoita. Samalla alueen itseisarvo korostuu eikä alue ole enää valtion aluepolitiikan kohde. Alueet täyttävät poliittisen tilan uudella tavalla ja kasvattavat omaa poliittista autonomiaansa suhteessa kansallisvaltioihin ja jossain määrin jopa suhteessa Euroopan unioniin. Kansallisvaltioiden suhteelliseen homogeenisyyteen verrattuna uudet alueet ovat monikielisiä, monikulttuurisia ja monikansallisia. Niillä on kuitenkin yhteinen identiteetti, joka muodostuu marginalisoitumisen välttämisestä.

Alueiden merkitys Euroopassa on kasvanut yhdentymiskehityksen tuodessa esille perinteisiä talous- ja kulttuurialueita. Alueita synnyttävänä ja ylläpitävänä tekijänä on keskeisesti Euroopan unioni ja sen toiminta alueellisen päätöksenteon lisäämisessä. Alueiden Eurooppa rakentuu myös itseään vahvistavien alueiden intresseistä muodostaa omaehtoisia yhteistyöalueita. Alueita synnyttävät ja ylläpitävät tekijät vaikuttavat alueellistumiseen paljolti lomittaisina ja yhteisvaikutteisina toimijoina. Yhteistyön mahdollisuudet Euroopassa ovat lisääntyneet ja laajentuneet kahtiajaon päättymisen jälkeen.

Alueiden Eurooppaa leimaa diversiteetti, mikä perustuu mm. alueiden sijaintiin, historiaan ja asemaan keskus-periferia -akselilla. Alueellista monimuotoisuutta tukee myös teknologian kehitys, mikä mahdollistaa perifeeristenkin alueiden elinolosuhteiden kehittämisen. Erityisesti alueellista omaleimaisuutta ja innovaatioita tukevat toimenpiteet ovat tehokkaita alueellisen eriarvoisuuden poistajina ja alueen dynaamisena kehittäjinä.

TÄHÄNASTISET TOIMENPITEET

Rajat ylittävä yhteistyö määritellään EU:n sisäisillä tai ulkoisilla rajoilla tapahtuvaksi yhteistyöksi, jossa alueiden rooli on keskeinen. Yhteistyössä voidaan erottaa eri ryhmiä riippuen hankkeiden tavoitteista. 1) Vanhat, perinteisestä yhteistyöstä syntyneet yhteistyömuodot, joiden toteutusta yhteisön tuki nopeuttaa (Luoteis-Eurooppa). 2) Tuoremmat, maan poliittisia muutoksia ja Euroopan unionin jäseneksi liittymistä koskevat yhteistyömuodot. 3) Välittömästi yhteisön tuesta johtuva yhteistyö. 4) Euroopan unioniin liittymiseen tai siihen assosiointiin tähtäävä yhteistyö (Keski- ja Itä-Eurooppa sekä Välimeren alue).

Kunkin ohjelman sisällä on erilaisia painotuksia riippuen siitä, mikä on alueiden kehitystaso. Taloudellisesti heikosti kehittyneillä alueilla, joilla yhteistyö on uutta - yhteistyön painopiste on infrastruktuurin kehittämisessä. Yhteistyö on usein lyhytjänteistä eikä paikallistaso ole riittävästi mukana. Teollisen perinteen, maatalousperinteen ja arktisen perinteen alueilla yhteistyö on kehittyneempää ja perustuu yhteisiin tavoitteisiin ja rakenteisiin. Ongelmana on kuitenkin tällaisten alueiden syrjäinen sijainti sekä usein pitkät etäisyydet ja harva asutus. Näillä alueilla tulisi edelleen ponnistella alueiden kehitysedellytysten parantamiseksi mm. yritystoimintaa kehittämällä.

Ulkoista rajat ylittävää yhteistyötä leimaa usein suuret sosiaaliset ja kulttuuriset erot. Tästä syystä tässä yhteistyössä panostetaan voimakkaasti mm. elintasoerojen kaventamiseen, työvoimakustannusten erilaisuudesta johtuvien ongelmien vähentämiseen sekä vähemmistö- ja siirtolaiskysymysten ratkaisemiseen.

Sisärajayhteistyössä keskeistä on tehostaa sisämarkkinoiden toimintaa ja auttaa raja-alueilla asuvia ihmisiä suoriutumaan mahdollisimman joustavasti arkipäivän elämästä.

Sisäiselle ja ulkoiselle, heikosti kehittyneelle, merirajat ylittävälle yhteistyölle tunnusomaista on saavutettavuuteen liittyvien kysymysten ratkaiseminen.

Interreg II A on ollut pääasiallinen rajat ylittävää yhteistyötä edistävä väline vuodesta 1990 lähtien. Rakennerahastojen yhteisöaloitteista raja-alueyhteistyö nostettiin ykkössijalle Edinburghin huippukokouksen julkilausumassa. INTERREG II ohjelmaan liittyvää yhteisön tukea, jota voidaan myöntää vain Euroopan Unionissa sijaitseville alueille, on varattu jaksolle 1995-99 : Mecu 2400 (Interreg A eli EU:n sisäinen ja merialueiden yhteistyö) ja Mecu 500 (Interreg B eli energiaverkostot) ja Mecu 415 (Interreg C eli aluesuunnittelu).

Interreg ohjelmia ulkoisessa yhteistyössä täydentävät Phare CBC, Tacis CBC, MEDA ja Eures sekä LACE eurooppalaisen verkoston muodostamisessa. ATLANTIS -hanke sai Mecu 8 vuosien 1990 ja 1993 välisenä aikana. Sitä ei enää jatketa, vaan alueen yhteistyö ohjautuu tulevaisuudessa Interreg II C ohjelman kautta. Rajat ylittäviä hankkeita on voitu myös tukea EAKR:n artikla 10 kautta (Mecu 200), tällöin kyseessä on hankkeet joilla on samanaikaisesti sekä rajat ylittävä että alueiden välinen luonne. Tällaisia ohjelmia ovat mm. RECITE (EU:n sisäinen alueiden välinen yhteistyö), ECOS/OVERTURE (alueiden välinen yhteistyö EU:n ulkopuolisten maiden kanssa) URBAN -pilottiprojektit ja TERRA (kaupunkisuunnittelu ja alueellisten ja paikallisten viranomaisten verkostojen kehittäminen). Kaupunkien yhteistyöverkostojen luomista puolestaan tuetaan URBAN-aloitteella (Mecu 600).

Alueiden välinen yhteistyö määritellään yleiseurooppalaiseksi ja valtioiden väliseksi, alueellisten ja paikallisten toimijoiden yhteistyöksi. On olemassa kahdenlaista yhteistyötä: useata aihetta koskevaa (naapuruuteen ja ei naapuruuteen perustuvaa) ja yhtä tiettyä aihetta koskevaa yhteistyötä (ulkoista tai aloittaista).

Yhteisön tuki jakautuu useiden välineiden kesken; pääasialliset rahoituslähteet ovat EAKR:n artikla 10 mukainen rahoitus (400 Mecua vuosille 1994-1999), joka sisältää RECITE, ECOS/OUVERTURE ja ATLANTIS -ohjelmat, mutta rahoitusta tulee myös ESR:sta annetun asetuksen 6 artiklan ja EMOTR:sta annetun 8 artiklan, PACTE:n PHARE DEMOKRATIE:n, PHARE PARTENARIAT:n ja LIEN:n avulla, joita täydentävät vielä budjettikohdat Phare CBC ja MEDA.

Erillisen rajat ylittävän ja alueiden välisen yhteistyön lisäksi nämä yhteistyömuodot ja niiden rahoitus lomittuu monella tapaa keskenään, kuten edelläolevasta ohjelmien luettelostakin voi todeta. Niinpä voidaan puhua myös yhdistetyistä rajat ylittävistä ja alueiden välisistä yhteistyöhankkeista.

Rajat ylittävä ja alueiden välinen yhteistyö tukee merkittävästi Euroopan rakentamista (todellinen yhdentymisen pienoismalli), taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta (infrastruktuurien parantaminen, taloudellisten suhteiden kehitys), liittymistä edeltävää strategiaa ja kansanvallan periaatteiden leviämistä idässä ja etelässä. Sen tärkein lisäarvo on luoda vahva käytännön yhteistyön dynamiikka.

Valtioiden väliset viralliset sopimukset ovat usein perusedellytys käytännön raja-alue ja alueiden väliselle yhteistyölle.

Pohjoismaiden välinen sopimus raja-alueyhteistyöstä vuodelta 1977 (" The Nordic Agreement") on ensimmäisiä valtioiden välisiä sopimuksia ja kokemukset pohjoismaisesta raja-alueyhteistyöstä ovat olleet erittäin rohkaisevia.

Multilateraaliset järjestöjen väliset sopimukset, kuten "Madrid Outline Convention" (1980), eivät ole osoittautuneet erityisen tehokkaiksi, sillä niiden avulla on lähinnä vain luotu yhteistyön puitteet, jotka pitäisi konkretisoida kansallisessa toiminnassa. Ongelmallisiksi ovat osoittautuneet valtion- ja aluehallintojen erilaiset käytännöt eri maissa, sillä ne eivät ole olleet raja-alueyhteistyön kannalta helposti yhteensovitettavissa. Rohkaisevia esimerkkejä löytyy kuitenkin bi- ja trilateraalisten yhteistyösopimusten joukosta, kuten BENELUX Cross-Border Convention (v. 1989), Saksa-Hollanti Cross-Border Treaty (v. 1991), Ranskan ja Espanjan sekä Ranskan ja Saksan solmimat sopimukset.

Esimerkki hyvin toimivasta yhteistyöstä on niinkään Ruotsin ja Suomen välisellä raja-alueella Haaparannan ja Tornion kaupunkien konkreettinen asukkaiden tarpeista lähtevä yhteistyö. Yhteistyötä varten on (v. 1987) perustettu yhteinen elin - Provincia Bothniensis Haparanda - Tornio.

Euroopan parlamentti on ollut 1970- luvun puolivälistä lähtien varsin aktiivinen rajayhteistyöohjelmien kehittämisessä. Parlamentissa hyväksytyjen lukuisien asiaa käsitelleiden raporttien myötä myös EU:n budjettilinjauksia on saatu paremmin yhteensopiviksi poliittisten tavoitteiden kanssa.

Assosiaatiomaiden mukaantulo - poliittinen päätös

Kööpenhaminan huippukokouksen julkilausumassa sovittiin, että Keski- ja Itä-Euroopan assosiaatiomaat voivat liittyä EU:n täysjäseniksi heti, kun ne täyttävät niille asetetut poliittiset ja taloudelliset vaatimukset. Tämä lupaus vahvistettiin vielä uudelleen Essenin huippukokouksessa (joulukuussa 1994). Euroopan unionin ja assosiaatiomaiden raja-alueyhteistyön tukeminen on eräs keskeisimpiä keinoja, joilla liittymisprosessia voidaan helpottaa.

Yhteistyön intensiteetti ja valmius rajat ylittävään yhteistyöhön EU:n ja eri assosiaatiomaiden välillä vaihtelee suuresti. Viime vuosiin saakka tietyillä raja-alueilla ei ole juurikaan esiintynyt yhteistyötä (itäinen Saksa ja Puola, Kreikka ja Bulgaria, Kreikka ja Makedonia entisessä Jugoslaviassa). Sen sijaan esimerkiksi Itämeren alueella yhteistyöllä on monivuotiset perinteet ja mukana yhteistyön organisoimisessa ja käytännön toteuttamisessa on lukuisia tahoja, mikä saattaa myös haitata tarvittavan yhteisen strategian määrittämistä. Itämeriyhteistyötahoja ovat mm.: the Union of the Baltic Cities, the Council of the Baltic Sea States, the Conference of the Baltic Sea States sub-regional co-operation, the Nordic Council, the Nordic Council of Ministers, the Baltic Parliamentarian Conference, the Helsinki Commission, the Baltic Chambers of Commerce Association, the Islands of the Baltic, the Council of the Barents Arctic Region, the Baltic University, the Baltic Ports Organisation, the Coalition Clean Baltic, the Baltic Tourism Co-operation.

Uusi, kansojen itsenäistä toimintaa kunnioittava ja maiden keskinäiseen luottamukseen ja rakentavaan yhteisloon perustuva tila on sarastanut Itämerellä, ja on kaikkien etujen mukaista huolehtia tämän asetelman vakiinnuttamisesta ja voimistamisesta. Tätä varten tarvitaan yksi yhtenäinen Itämeri-ohjelma, jonka avulla huolehditaan tasa-arvon ja keskinäisen kunnioituksen pohjalta alueen monipuolisesta ja kestävästä kehityksestä.

EU:n tulisi olla myös entistä selkeämmällä ohjelmalla mukana pohjoisella Jäämerellä Barentsin alueen yhteistyössä. Tällä alueella kohtaavat kaksi EU:n tuoretta jäsentä (Ruotsi ja Suomi) sekä kaksi varsin erilaista "kolmatta maata" (Norja ja Venäjä). Norja on ollut jo kauan aktiivinen alueella tehtävässä yhteistyössä ja panostanut Ruotsin ja Suomen ohella mittavasti kansallisia varoja erityisesti alueen ympäristöongelmien ratkaisemiseksi. Tulevaisuuden tärkeä kysymys akuuttien ympäristöongelmien ratkaisemisen lisäksi on se, kuinka kyetään kestäväällä tavalla hyödyntämään alueen varsin runsaita luonnonrikkauksia.

EU:n komissio liittyi jo perustajajäsenenä Itämeren maiden neuvostoon (The Council of the Baltic Sea States), mutta unioni aktivoitui vasta Suomen ja Ruotsin liittyttyä EU:n jäseneksi. Viime keväänä EU:n komissio teki Visbyn pääministerikokouksen edellä oman Itämeren alueen toiminta-aloitteen. Myös parlamentti käsitteli täysistunnossa Visbyn kokouksen tuloksia.

Erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan, Venäjän ja Turkin sekä EU:n välisillä raja-alueilla yhteistyöstrategia on valmisteltava huolella. Näillä rajoilla on tärkeä hyödyntää kaikkea yhteistyöpotentiaalia (yksityiset henkilöt, järjestöt, liike-elämä, koulut ja yliopistot, tutkimuslaitokset, paikalliset ja alueelliset viranomaiset, kansalliset tahot). Näiden maiden kanssa käytävässä raja-alueyhteistyössä ja alueiden välisessä yhteistyössä olisi otettava oppia niistä kokemuksista, joita on saatu EU:n sisäisistä raja-alueiden yhteistyöhankkeista eri aloilla, kuten ympäristönsuojelu, kauppa, teknologian siirto, terveydenhuolto, kieli- ja ammattikoulutus, tutkimus ja kulttuuri.

Erityisesti INTERREG-PHARE ja PHARE sekä MEDA -ohjelmien yhteydessä toteutunutta yhteistyötä tulee pitää liittymistä edeltävän strategian osatekijänä niiden maiden osalta, jotka ovat hakeneet jäsenyyttä seuraavan laajenemisen yhteydessä.

Välimeren talousalueen kehittämishanke (Mecu 4865) on konkreettinen toimenpide, jonka avulla voidaan edistää alueen vakautta ja rauhanomaista kehitystä. Aluepoliittinen valiokunta on aiemmissa kannanotoissaan pitänyt tarpeellisena kehittää ohjelmaa siten, että siinä otettaisiin paremmin huomioon yhteistyö Välimeren kahden rannikon välillä.

Parlamentti on useissa yhteyksissä korostanut, että rajat ylittävän yhteistyön olisi perustuttava monivuotiselle yhteiselle toimintasuunnitelmalle raja-alueiden kehittämiseksi. Vuosittain esitetyt rahoitusehdotukset olisi otettava näihin alustaviin monivuotisiin suunnitelmiin. Saman ajatustavan mukaan näyttäisi tarpeelliselta sovittaa vielä lähemmin yhteen paitsi Interreg, Phare ja Tacis myös Interregin sisäiset, rajanaapureiden väliset erityisohjelmat sekä alakohtaiset ja monitieteiset ohjelmat jotta vältyttäisiin päällekkäisyyksiltä ja ohjelmat saataisiin mahdollisimman johdonmukaisiksi.

KEHITYSTARPEITA

Nykyinen järjestelmä on liian sekava. Raja-alueyhteistyöhön ja alueiden väliseen yhteistyöhön joudutaan hakemaan tukea todellisesta ohjelmaviidakosta, sillä komissio ei ole laatinut yhtä, selkeää budjettiriviä tällaiselle yhteistyölle.

Eri ohjelmissa olevat erilaiset rajoitukset, hakumenettelyt, suunnittelu- ja seurantaperusteet jne. vaikeuttavat oleellisesti selkeiden johtopäätösten tekoa yhteisötason toimenpiteiden tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Tällöin myös tulevia toimenpiteitä koskevat päätökset joudutaan pohjaamaan epämääräisten arvioiden varaan.

Rajayhteistyö- ja alueidenvälistä yhteistyötä edistävien ohjelmien kokoaminen ja rahoituksen parempi keskittäminen saattaisi myös tuoda tulevaisuudessa enemmän tehoa hankkeisiin.

Raja-alueyhteistyö ja alueiden välinen yhteistyö EU:n jäsenvaltioissa

Euroopan parlamentti on viimeksi korostanut rajat ylittävän ja alueiden välisen yhteistyön institutionaalista ja taloudellista merkitystä "Demokraattisen ja sosiaalisen Euroopan puolesta konferenssissa 1.-3. 10.1996. Parlamentti ehdotti jäsenvaltioita sitovan yhteisön kehityksen luomista, jotta olemassa olevat oikeudelliset esteet kyettäisiin voittamaan rajat ylittävän ja alueiden välisen yhteistyön kehittämisen tieltä.

Vielä tällä hetkellä toteutettujen toimien todella rajat ylittävä ja alueiden välinen luonne on käytännössä melko näkymätöntä. Yhteistyö on liian usein tempoilevaa. Hankkeiden onnistumiselle on kuitenkin ratkaisevan tärkeää toimijoiden sitoutuneisuus, vahva motivaatio, pitkän aikavälin strategia, sopiva yhteistyön rakenne ja vakaa, ennakoitava rahoitus. Tällaisen yhteistyön luominen ja rakenteiden pystyttäminen ei kuitenkaan tapahdu kädenkäänteessä. Siksi onkin välttämätöntä kehittää edelleen Interreg -ohjelmia ja antaa niille tulevaisuudessa entistä keskeisempi asema rakennerahastojen varojen jakamisessa. Interreg II A ohjelmaa tulee kehittää todellisenä rajat ylittävänä yhteistyöohjelmana kaikilla raja-alueilla.

Komission ohjelmien rahoitusta on kuitenkin yksinkertaistettava ja selkeytettävä, jotta alue- ja paikallistason toimijat voivat hyödyntää niitä riittävällä teholla. On muistettava, että EU:n sisärajoilla tehtävän yhteistyön ponttimena on oltava kansalaisten arkipäiväisten ongelmien ratkaiseminen, siksi yhteistyön on kosketettava kaikkia jokapäiväisen elämän alueita. Yhteistyön tulee edistää myös työllisyyttä, yhteistyöhankkeissa on tuettava erityisesti taloudellista, teknologista ja PK-yrityksiä sekä innovaatioita tukevaa yhteistyötä.

Raja-alueyhteistyö ja alueiden välinen yhteistyö assosiaatiomaiden ja Venäjän kanssa

Uusien raja-alueyhteistyökuvioiden kohdalla on tärkeää kehittää hankkeita ja ohjelmia, joissa on mukana vaatimus paikallisesta ja alueellisesta päätöksen- teosta. Yhteistyöalueilla on oltava itsenäistä päätöksentekovaltaa, jotta voidaan synnyttää todellisen yhteistyön edellytyksenä olevaa alueellista identiteettiä.

Tacis -ohjelman keskeisimpänä tavoitteena on selvittää mahdollisten tulevien yhteistyöhankkeiden taustaedellytyksiä. Olisi erityisen aiheellista selvittää kuinka usein nämä taustaselvitykset ovat johtaneet todellisiin käytännöllisiin yhteistyöhankkeisiin esim. yritysten välillä ja mikä esim. EIB:n rooli tällöin on ollut. Myös paikallisten ja alueellisten viranomaisten rooli tässä yhteistyössä olisi selvitettävä. Komission seurantaraporttien saatavuus tästä aiheesta on ollut toistaiseksi huonoa, mikäli ko. raportteja yleensäkin on olemassa.

Yhteisötason toimenpiteet pitäisi voida kohdentaa mahdollisimman järkevällä ja tehokkaalla tavalla. Esimerkki olemassa olevista ongelmista ja sudenkuopista on MEDA -ohjelman kohtalo. MEDA -ohjelman hallinnosta ja taloudesta vuosina 1992-94 tehty tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus löysi ohjelman toteuttamisesta niin paljon huomautettavaa, että komissio on keskeyttänyt sen toteuttamisen. Näistä ongelmista pitäisi päästä nopeasti yli, jotta tärkeää rajat ylittävää ja alueiden välistä yhteistyötä voitaisiin alueella jatkaa täydellä teholla.

Täsmällisyys ja tarkkuus on erityisen tärkeää uusien yhteistyökuvioiden kohdalla. Nimenomaan uusien yhteistyökuvioiden kohdalla (PHARE+INTERREG, TACIS,) ei kuitenkaan ole saatavissa jäseneltyä tietoa tähänastisten toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Tämän vuoksi on vaikea yksilöidä selvästi niitä kehitystarpeita, jotka lähitulevaisuudessa saattavat olla hyvinkin kiireellisiä. Esim. Välimeren alueesta poiketen Itämeren alueen yhteistyötä varten EU:lla ei ole ollut olemassa erillistä rahastoa, joten tähänastiset raja-alueyhteistyöhön ja alueiden väliseen yhteistyöhön liittyvät hankkeet on toteutettu toisistaan erillisinä projekteina (PHARE-CBC, lähinnä bilateraaliset INTERREG II -ohjelmat, PHAREN kautta ohjatut ECOS/OUVERTURE -projektit, varsinaisesti vain EU-jäsenvaltioiden paikallisviranomaisille myönnetty kaupunkiyhteistyötuki RECITEn ja PACTEn kautta, INTERREG II C:n Pohjanmeri- ja Itämeri -yhteistyö). Näin ollen toimenpiteitä ei todennäköisesti ole voitu kohdentaa parhaalla mahdollisella tavalla.

Interreg II C -aloitteen työstäminen on perustunut parlamentin pitkäaikaiseen vaatimukseen unionitasoisen aluesuunnittelun kehittämisestä (Europe 2000 ja Europe 2000+ -asiakirjat). Parlamentti on korostanut EU:n aluesuunnittelupolitiikan toteuttamisessa subsidiariteetti- ja paikallisen itsehallintoperiaatteen kunnioittamista.

Interreg II C -ohjelman johtavana periaatteena on se, että ohjelma-alueen maat tekevät yhdessä ohjelman "aluesuunnittelutoimenpiteiksi" koko alueella. Rahoitusta ohjataan kuitenkin vain EU:n jäsenmaiden hankkeiden tukemiseen. Tästä johtuen alueilla, joilla yhteistyötä tehdään jäsenmaiden ja ns. kolmansien maiden välillä, ei EU:n ulkopuolisilla ns. transitiomailla ole taloudellista houkutinta tulla mukaan yhteisiin hankkeisiin. Tämä heikentää selvästi aluesuunnittelun periaatteen toteutumista ja jakaa yhtenäiset suuralueet erillisiin blokkeihin ja täten estää todellisen yhteistyön syntymisen esim. Itämeren alueella.

Alueiden välinen yhteistyö

Tällä osa-alueella on runsaasti eri tarkoituksiin perustettuja ohjelmia. Tämä aiheuttaa paitsi päällekkäisyyttä ja resurssien tehotonta käyttöä myös estää ohjelmien "löytämisen" ja siten niiden hyödyntämisen. Tästä syystä olisi tarpeellista koota nämä ohjelmat yhdeksi budjettikohdaksi, josta tiedotettaisiin yhdestä pisteestä. Tähän samaan yhteyteen olisi saatava informaatio sekä EU:n jäsenmaiden välisistä yhteistyöohjelmista että yhteistyöohjelmista kolmansien maiden kanssa. Tämän budjettikohdan ulkopuolelle jäisi luonnollisesti koko Interreg -ohjelma.

Tällaisen yhden budjettikohdan perusajatuksena on saattaa alueiden välinen yhteistyö paremmin koordinoituksi ja nykyistä tarkempien tavoitteiden mukaiseksi, kuitenkin niin, että toiminta tapahtuu bottom up -periaatteen mukaisesti.

Euroopan parlamentin vuonna 1989 alueelle panema PACTE ohjelma on tukenut alue- ja paikallishallintoa sellaisten hankkeiden valmistelussa, jotka johtavat EU:n alueiden väliseen yhteistyöhön, informaation vaihtoon ja suhteiden kehittämiseen. Pacte on alkuperäisessä muodossaan loppumassa, kuitenkin sen alkuun saattamaa toimintaa tarvitaan jatkossakin. Siinä on kuitenkin huomioitava samat kehittämistarpeet kuin muussakin ohjelmatoimissa mm., että se on tarkkojen tavoitteiden mukainen ja että se on hajautetusta mallista huolimatta tehokas ja varojen käytön osalta valvottavissa.

Nettovaikutukset innovaatioon ja työllisyyteen

Ohjelmiin ja niiden indikaattoreihin liittyen kiireellisimpiä parannustarpeita on se kuinka työllisyysvaikutuksia mitataan. Työpaikkojen luominen on avaintavoite ja se voi lisäksi toimia myös indikaattorina/osoittimena aluepoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioitaessa. Makrotaloudelliset analyysit eivät yleensä tyydyttävästi mittaa työllisyysvaikutuksia. Euroopan unionissa tulisikin harkita, tehdäänkö tarpeeksi työtä sellaisten korkean työttömyyden alueiden hyväksi, jotka eivät ole alhaisen BKT:n alueita. Tekevätkö nykyiset menettelytavat alhaisen tulotason alueilla riittävän eron alhaisiin tuloihin liittyvän korkean työttömyyden ja alhaisiin tuloihin liittyvän alhaisen työttömyyden välillä?

Palautejärjestelmän kehittäminen

Palautejärjestelmän kehittäminen olisi oleellisen tärkeää, jotta uusia toimenpiteitä suunniteltaessa voitaisiin ottaa oppia aiemmista. Toisinaan voisi myös kriittisesti kysyä: olisiko alueellinen yhteistyö tietyissä osissa EU:ta kehittynyt ilman yhteisön ohjelmiäkin? Esimerkiksi toimiva ja hyvin kehittynyt kahden välinen rajat ylittävä yhteistyö Ruotsin ja Suomen raja-alueella Haaparannan ja Tornion välillä on kehittynyt parivuosikymmentä ennen kuin kummassakaan maassa edes suunniteltiin EU -jäsenyyttä. Tulevaisuudessa panoksia tarvitaankin kenties aiempaa enemmän "vähemmän traditionaalisten" yhteistyösuhteiden ja hankkeiden tukemiseen.

Toistaiseksi ohjelmiin liittyvät arviointitutkimukset ovat lähinnä tuottaneet (sinänsä arvokasta), kvalitatiivista tietoa, parasta käytännön oppia sekä yksittäisiin ohjelmiin ja alueisiin kohdistuvia johtopäätöksiä. Kattavien kvantitatiivisten indikaattorien puute on kuitenkin vakava asia. Ilman tällaisia indikaattoreita on vaikeaa arvioida aluepoliittisia toimenpiteitä laajemmin sekä laatia ja perustella laajan mittakaavan strategisia päätöksiä, jotka koskevat rahoituksen jakautumista ohjelmien ja alueiden kesken. Alueet ja ohjelmat ovat luonnostaan hyvin erilaisia, ohjelmien vaikutusten teoreettinen ja empiirinen ymmärtäminen on rajoitettua, tiedon kerääminen on kallista ja vaikeaa, jne. Komissio ei myöskään tarjoa täsmällistä ja yksityiskohtaista ohjausta prioriteettien ja tavoitteiden asettelussa. Indikaattoreita pitäisi olla määrällisesti vähän, ne pitäisi määritellä riittävän aikaisin ja johdonmukaisesti ja niiden pitäisi perustua vahvasti ohjelmien lopullisiin tavoitteisiin.

LOPUKSI

Rajayhteistyöhön liittyvät ohjelmat erityisesti Interreg- ohjelma on ollut yksi EU:n menestyksekkäimmistä ohjelmista. EU:n parlamentilla on ollut avainrooli kehitettäessä tätä ohjelmaa sisärajaohjelmasta uusimmaksi aluesuunnitteluohjelmaksi. Parlamentti on kyennyt myös omilla ehdotuksillaan aikaansaamaan CBC yhteistyön sekä Phare että Tacis -ohjelmien kanssa. Käytännössä ohjelmien yhdistettävyyttä kohtaa kuitenkin suuria vaikeuksia. Tämä johtuu osaltaan erilaisista ja yhteismitattomista hallinnoista rajojen eri puolilla. Näiden yhteistyöongelmien konkreettinen ratkaisu alueiden päätöksentekoa kunnioittavalla tavalla on yksi kiireellisimmistä tehtävistä. Samoin se, että myös Meda - ohjelmaan mahdollistetaan CBC osa.

Kolmansien maiden kanssa tehtävissä yhteistyöohjelmissa jo nyt ympäristöyhteistyö on voimakkaasti mukana. Tämän tulee edelleenkin olla yksi prioriteeteista ja mukana läpäisyperiaatteella kaikissa ohjelmissa. Sama koskee vaatimusta demokratian kehittämisestä ja vahvistamisesta mm. kansalaisyhteiskuntaa ja sen rakenteita voimistamalla.

EU:n ja kolmansien maiden välisen yhteistyön on kyettävä myös konkreettisella tavalla lisäämään myönteistä taloudellista ja sosiaalista kehitystä raja-alueilla. Tätä varten CBC elementtiä ja muita suoraan raja-alueille suunnattavia toimenpiteitä on vahvistettava ja siihen käytettäviä varoja lisättävä ja menettelyjä yksinkertaistettava. Samalla on kuitenkin huolehdittava ohjelmiin käytettävien rahojen tehokkaimmasta mahdollisesta käytöstä.

EU:n sisärajayhteistyön on ennen kaikkea kyettävä varmistamaan kansalaisten jokapäiväisten asioiden mutkaton sujuminen. Rajat eivät saa olla esteenä ihmisten vapaalle liikkumiselle eikä palvelujen saamiselle eikä tarjoamiselle.

Alueiden välisessä yhteistyössä on kehitettävä sekä EU:n rahallisesti tukemia ohjelmia, että jäsenmaiden ja mahdollisesti kolmansien maiden omaehtoisia ja itse rahoittamia ohjelmia. EU:n rahoittamien ohjelmien tulee edelleenkin keskittyä koheesiotavoitteeseen eli tukea annetaan vähemmän kehittyneille alueille. Four motors for Europe tyyppinen yhteistyö ansaitsee kuitenkin kaiken poliittisen tuen. EU:n alueita pitää kannustaa löytämään yhteistyömuotoja, joilla saadaan sisämarkkinoiden resurssit paremmin hyödynnettyä ja kyetään entistä paremmin vastaamaan globaaleihin haasteisiin. Tällaista yhteistyötä tarvitaan erityisesti yritysten ja tutkimuslaitosten välillä.

Niin alueiden väliseen yhteistyöhön kuin rajayhteistyöhönkin täytyy saada muotoja, jotka tuovat konkreettisesti ihmisiä yhteen, työhön yhteisten tavoitteiden puolesta. Niinpä ei voida unohtaa koulutuksen ja kulttuurin tarjoamia mahdollisuuksia. Raja-alueilla on luotava edellytykset monikielisyyteen ja monikulttuurisuuteen. Tämä auttaa yhteisymmärryksen syventämiseen, mikä on välttämätön pohja kestäväälle yhteistyölle.

Rajayhteistyö-, rajat ylittävä yhteistyö ja alueiden välinen yhteistyö on nähtävä ennen kaikkea alueiden strategisena keinona edistää aluetalouksien kehittämistä kiihdyttämällä taloudellista, kulttuurista ja teknologisesti kestäväää kehitystä alueen omista lähtökohdista, tavoitteena alueellisten erojen pienentäminen.

Alueiden välinen yhteistyö mahdollistaa yhdellä alueella kehitettyjen innovaatioiden, kokemusten ja parhaiden toimintatapojen siirtämisen muille alueille. Yhteistyön aihealueita ei tule rajata, vaikkakin varojen ja ohjelmien parempi keskittäminen on tarpeellista tehokkaampien tulosten aikaansaamiseksi

Nykyisellään yhteisötason politiikka rajat ylittävässä ja alueiden välisessä yhteistyössä ei ole kyennyt täyttämään lupauksiaan. Tämä ei niinkään johdu yksilöistä tai tahdon puuttumisesta, vaan erilaisista hallinnon rakenteista jäsenmaissa ja komissiossa, jotka estävät todellisen yhteisötason strategian luomisen ja vaikeuttavat tehokasta ohjelmien toteuttamista.

Komission on kyettävä uudistamaan hallintoaan siten, että se paremmin palvelee asiakkaiden (Unionin alueet) tarpeita. Byrokratian määrää on voitava vähentää ja vastuita komission sisällä on kyettävä jakamaan niin, että tehokkuutta ja toiminnan vaikuttavuutta saadaan parannettua. Eri pääosastojen yhteistyötä on parannettava erityisesti ohjelmissa jotka koskevat EU -maiden ja kolmansien maiden välistä yhteistyötä. Jäsenmailta on kuitenkin edellytettävä riittäväää poliittista tukea ja sitoutumista alueiden väliseen ja rajat ylittävään yhteistyöhön, jotta se voisi saavuttaa tavoitteensa nykyistä paremmin.