



Euroopan
komissio

Painopisteet ja
politiikan tulokset

Yhdeksäs taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevä kertomus



Alue- ja
kaupunkipolitiikka

Esipuhe



Jacques Delors sanoi, että Euroopan laajenemiseen tai syvenemiseen tulee aina liittyä myös entistä vahvempaa yhteenkuuluvuutta. Tämä on luja perusta, jonka varaan Euroopan sosiaalinen markkinatalous on rakennettu.

Vuonna 2023 juhlimme 30-vuotiaita yhtenäismarkkinoita, ja tänä vuonna taas tulee kuluneeksi 20 vuotta vuoden 2004 laajenemisesta. Silloin liittyneiden maiden asukaskohtainen BKT on noussut 52 prosentista EU:n keskiarvosta vuonna 2004 lähes 80 prosenttiin vuonna 2023. Molemmat tapahtumat ovat Euroopan integraation kulmakiviä – ja molempia tuki koheesiopolitiikka, joka on auttanut jokaista aluetta hyötymään mahdollisimman paljon EU:n jäsenyydestään.

Tässä yhdeksännessä koheesiokertomuksessa esitellään runsaasti tietoja ja analyyseja Euroopan alueista – mukaan lukien katsaus niiden nykytilanteeseen, analyysi viime vuosikymmenten muutoksista ja tulevaisuuden suuntauksia. Se osoittaa, että koheesiopolitiikka tuottaa kouraantuntuvia tuloksia. Jokainen Euroopan alue on hyötynyt EU:n rahoittamista investoinneista, vilkkaamman kaupankäynnin ja kysynnän myönteisistä heijastusvaikutuksista sekä vahvemmissa toimitusketjuista.

Koheesiopolitiikka kasvattaa investointien tuottoa huomattavasti. Jokainen vuosina 2014–2027 investoitu euro on vuoteen 2030 mennessä tuottanut 1,3 euroa bruttokansantuotetta ja lähes kolminkertaistunut vuoden 2043 loppuun mennessä (30 vuoden kuluttua näiden ohjelmien alkamisesta).

Joitakin aukkoja on kuitenkin edelleen: kansallisen tason yhteenkuuluvuuden kätkeytyy sisäisiä eroja, ja jotkin alueet ovat joutuneet kehitysloukkuun ja pysähtyneet taloudellisesti. Lisäksi tämänhetkiset haasteet, kuten geopoliittiset jännitteet, geotaloudellinen kilpailu, ilmastonmuutos, väestön väheneminen ja teknologinen muutos, vaikuttavat usein raskaammin EU:n köyhempiin alueisiin. Siksi meidän on aina huomioitava muutosten ja uusien haasteiden epäsymmetrinen vaikutus ja kehitettävä herkästi ihmisiin ja paikkoihin reagoivia poliittisia keinoja niihin tarttumiseen.

Jotta EU:n alueiden taloudellinen kehitys jatkuisi – eikä ketään todellakaan jätettäisi yksin – koheesiopolitiikan täytyy mukautua ja uudistua. Siksi käynnistimme keskustelun koheesiopolitiikan tulevaisuudesta. Halusimme kannustaa perusteelliseen ja avoimeen keskusteluun kaikkien kumppanien ja asiantuntijoiden kesken. Keskustelun jatkuessa muodostuu joitakin suuria linjoja.

Ensinnäkin kaikkien tulisi hyötyä taloutemme muutoksista, eikä mikään paikkakunta saisi unohtua tai kokea tulleensa unohdetuksi – tai joutua kehitysloukkuun. Jotta jokainen alue saavuttaisi täyden potentiaalinsa, investointeja on suunnattava strategisesti tärkeille sektoreille ja teollisuudenaloille – kuten STEP-hankeeseen – jotka voivat parantaa kilpailukykyämme ja Euroopan tuottavuutta sekä luoda laadukkaita työpaikkoja. Uudet menetelmät tulee hyväksyä ja keskittää entistä enemmän suorituskykyyn ja tuloksiin.



Toiseksi meidän on pyrittävä saamaan kaikki irti ihmisistä ja kumppaneista. Ihmiset ovat suurin voimavaramme, ja nuorten taitoja on kehitettävä edelleen – tarjoamalla heille mahdollisuuksia menestyä kaikkialla EU:n alueella. Koheesiopolitiikan on oltava yksinkertaisempaa ja käyttäjäystävällisempää ja vahvistettava samalla hallinnollista kapasiteettiämme, niin että alueelliset kumppanit pystyvät hoitamaan oikeat projektit tehokkaasti ja aikataulun mukaisesti. Koheesiopolitiikan vahvuus on pitkään ollut sen tiivis yhteys paikallisiin asukkaisiin ja kumppaneihin – tulevaisuutemme täytyy perustua tähän.

Kolmanneksi pelkkä koheesiopolitiikkaan panostaminen ei riitä. Muiden politiikkojen kansallisella ja EU:n tasolla on huomioitava panostuksen alueellinen vaikutus. Kasvua edistävät uudistukset ja institutionaalisten valmiuksien kehittäminen voivat auttaa vahvistamaan näiden investointien vaikutusta.

Eurooppalaisen hankkeen historia perustuu yhteenkuuluvuuteen ja solidaarisuuteen. Niiden avulla sisämarkkinat ja aiemmat laajentumiset ovat onnistuneet. Näin unioni on myös reagoinut aiempien vuosien kriiseihin, mikä on auttanut meitä menestymään talouksien ja yhteiskuntien muuttuessa. Näin kohtaamme myös tulevaisuuden.

Suosittelomme tätä kertomusta ja sen analyysia ja oppitunteja kaikille, joita Euroopan unionin tulevaisuus kiinnostaa.



Elisa Ferreira,
koheesio- ja uudistusasioista
vastaava komissaari



Nicolas Schmit,
työllisyydestä
ja sosiaalisista oikeuksista
vastaava komissaari

Painopisteet ja politiikan tulokset¹

1. Johdanto

Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus on eurooppalainen julkishyödyke

EU:n perusarvoja ovat solidaarisuus, yhtäläiset mahdollisuudet ja yhteenkuuluvuus. Rooman sopimuksessa asetettiin alusta alkaen tavoitteeksi vähentää ”eri alueiden välisiä eroavuuksia ja muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä”. Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja sisäisten erojen vähentämisen katsottiin hyödyttävän koko Eurooppaa. Tämä pätee yhä.

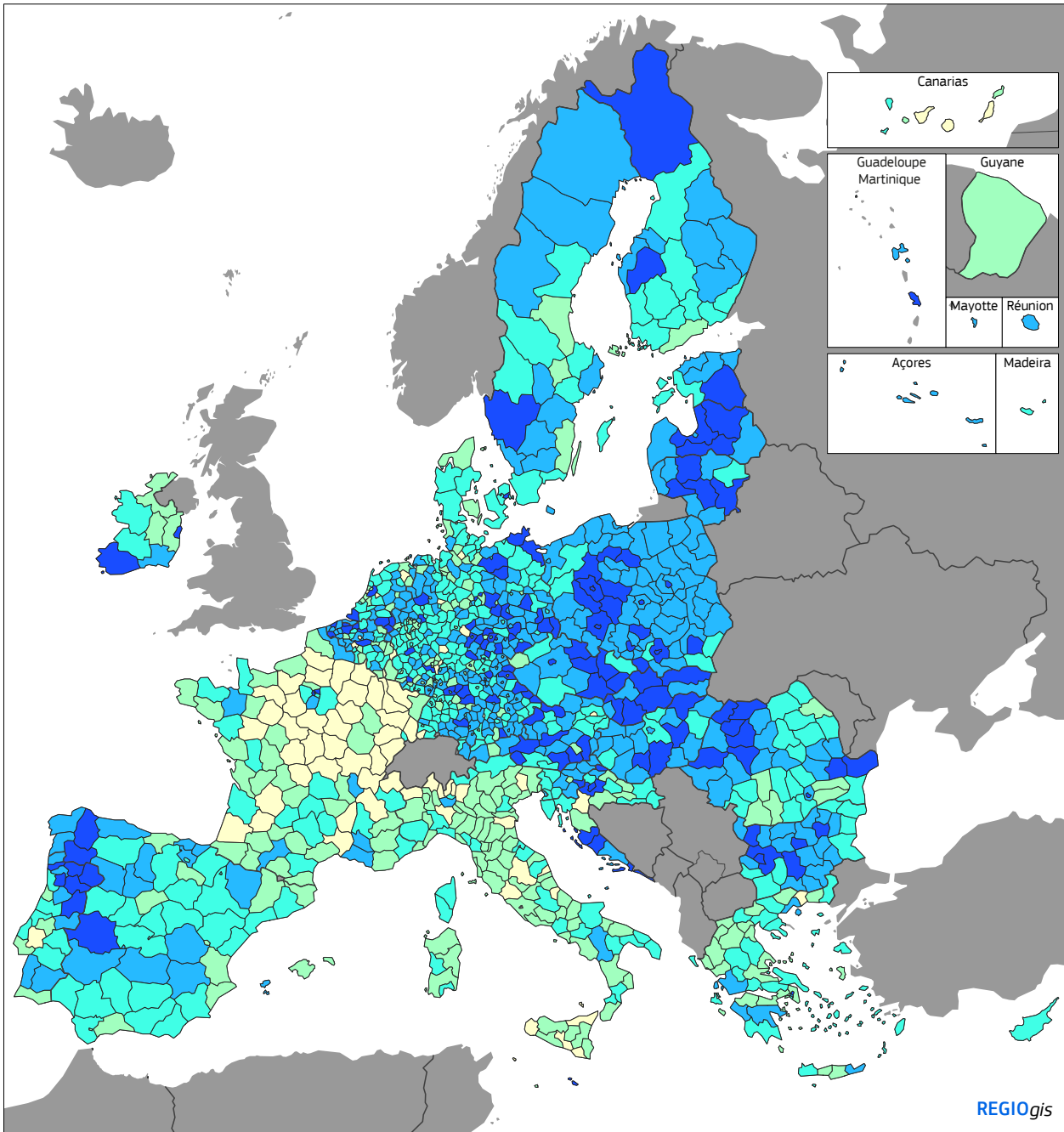
Koheesiopolitiikka on siitä lähtien ollut yksi Euroopan yhdentymisen keskeisistä pilareista. Koheesiopolitiikalla on tuettu Euroopan yhdentymisen jokaista vaihetta, kuten sisämarkkinoiden luomista, talous- ja rahaliittoa, useita laajentumisia ja viime vuosina myös vihreää ja digitaalista siirtymää. Markkinavoimat eivät yksinään pysty varmistamaan, että näiden keskeisten yhdentymisvaiheiden hyödyt jakautuvat tasaisesti ympäri Eurooppaa. Koheesiopolitiikkaa tarvitaan auttamaan jäsenvaltioita ja alueita osallistumaan, saamaan hyötyjä ja saavuttamaan täyden potentiaalinsa. Koheesiopolitiikka on ajan mittaan toiminut myös talouden vakauttajana sekä luotettavana tuen ja investointien lähteenä finanssikriisin ja sittemmin pandemian ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan aikana muiden välineiden, kuten elpymis- ja palautumistukivälineen, rinnalla. Alueellisesti painottunut ja paikalllähtöinen koheesiopolitiikka on yksi eurooppalaisen solidaarisuuden näkyvimmistä ilmentymistä, eurooppalaisen kasvumallin olennainen osa ja yhteisen eurooppalaisen kotimme kulmakivi.

Sidosryhmät tunnustavat koheesiopolitiikan keskeisen roolin ja merkityksen. Ne ovat tuoneet tämän selvästi esille koheesiopolitiikan tulevaisuudesta käydyissä keskusteluissa. Kuluneen vuoden aikana näkemyksiä on saatu alueellisilta viranomaisilta ja muilta sidosryhmiltä, ja 20 jäsenvaltiota on järjestänyt aiheesta keskusteluja. Korkean tason asiantuntijaryhmä julkaisi helmikuussa keskeiset suuntaviivat² tulevaa politiikkaa varten. Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ja Euroopan alueiden komitea ovat kaikki antaneet lausuntoja ja päätelmiä koheesiopolitiikan tulevaisuuden keskeisistä tekijöistä. Yhdessä nämä kannanotot vahvistavat koheesiopolitiikan keskeisen merkityksen ja antavat käsityksen uusista haasteista, tähänastisista kokemuksista ja mahdollisista jatkotoimista.

Kolmekymmentä vuotta sisämarkkinoiden ja vahvistetun koheesiopolitiikan samanaikaisen käyttöönoton jälkeen ja kaksikymmentä vuotta vuoden 2004 laajentumisen jälkeen pitkän aikavälin suuntaus on selvä: monissa Euroopan osissa on tapahtunut huomattavaa taloudellista ja sosiaalista lähentymistä. Sosioekonomisia eroja on kuitenkin edelleen, ja yhä useammat alueet voivat joutua kamppailemaan uusien haasteiden kanssa. Tässä tilan-

1 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle yhdeksännestä koheesiokertomuksesta (COM(2024)149, jonka komissaarien kollegio hyväksyi 27 päivänä maaliskuuta 2024).

2 Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy.



Kartta 1 Taloudellisen kehityksen indeksi, NUTS 3 -taso, 2001–2021

Nopean kasvun kehityskaaren todennäköisyys

- < 0,3
- 0,3–0,4
- 0,4–0,5
- 0,5–0,6
- > 0,6
- ei tietoja

Tällä indeksillä mitataan, kasvaako alueen talous nopeammin kuin EU:n, kyseisen maan tai kyseisen alueen talous viiden edellisen vuoden aikana. Siinä otetaan huomioon asukasta kohti lasketun BKT:n, tuottavuuden ja työllisyyden kasvu viiden vuoden aikana. Alue saa yhden (1) pisteen aina, kun sen kasvu on ollut nopeampaa. Kokonaispistemäärä asteikolla 0–9 skaalataan lopuksi uudelleen arvojen 0 ja 1 välille.
Lähde: PO REGIO:n laskelmat JRC:n ja Eurostatin tietojen pohjalta.

0 500 km

© Hallinnolliset rajat EuroGeographics Association

teessa on tarpeen tehdä tilannekatsaus, jossa tarkastellaan paitsi koheesiopolitiikan saavutuksia myös sitä, miten politiikkaa voitaisiin mukauttaa. Perussopimuksessa vahvistettu taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koskeva tavoite on edelleen yhtä tärkeä kuin ennenkin, mutta menetelmiä olisi kehitettävä.

2. Koheesiopolitiikka: pitkän aikavälin kasvu ja kilpailukyky, laadukkaat työpaikat

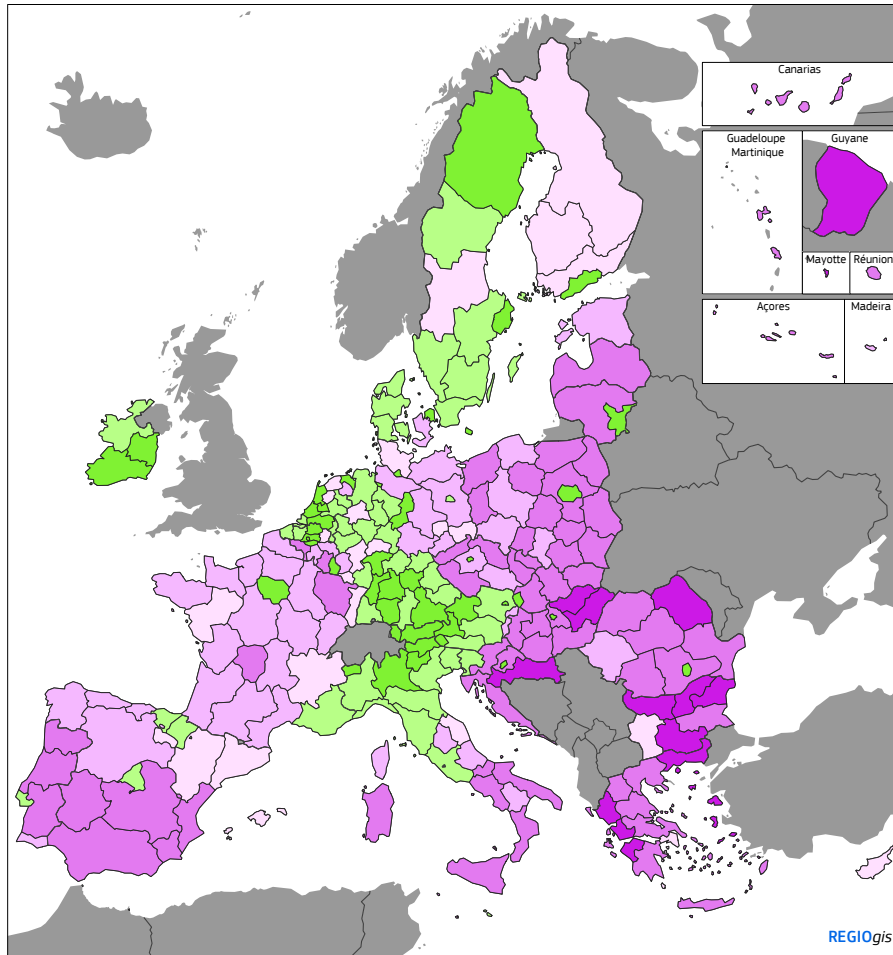
EU:n historiallisesti merkittävä laajentuminen vuonna 2004 on hyvä esimerkki koheesiopolitiikan myönteisistä vaikutuksista. Kaksikymmentä vuotta laajentumisen jälkeen tuolloin EU:hun liittyneiden jäsenvaltioiden keskimääräinen BKT asukasta kohti on kasvanut huomattavasti: vuonna 2004 se oli noin 52 prosenttia EU:n keskiarvosta ja vuonna 2023 jo lähes 80 prosenttia. Työttömyysaste näissä jäsenvaltioissa on laskenut samana aikana keskimäärin 13 prosentista 4 prosenttiin.

Tätä lähentymistä on vauhdittanut tuottavuuden (BKT työntekijää kohti) kasvu vähemmän kehittyneillä alueilla. Se osoittaa, että näiden alueiden kilpailukyky ja liiketoimintaympäristö ovat parantuneet pitkällä aikavälillä. Erojen kiinnikurominen on myös mahdollistanut konkreettisen sosiaalisen kehityksen: esimerkiksi terveystilanne on kohentunut ja työttömyys ja köyhyys ovat vähentyneet lähes kaikilla alueilla kymmenen viime vuoden aikana.

Lähentyminen on kuitenkin ollut epätasaista eri puolilla EU:ta, mikä johtuu eroista tuottavuudessa ja kilpailukyvyssä. Vuodesta 2004 lähtien monet itäiset alueet ovat hyötäneet laajentumisen jälkeisestä talouden vauhdittumisesta ja kuroneet etumatkaa huomattavasti umpeen, mutta monilla muilla alueilla erot ovat asteittain kasvaneet ja eivätkä ne yllä EU:n keskiarvoon. Tämä koskee erityisesti eteläisten jäsenvaltioiden alueita ja vuoden 2008 finanssikriisin jälkeistä aikaa mutta myös kehittyneempien jäsenvaltioiden siirtymäalueita. Noin kolmannessa EU:n alueista henkeä kohti laskettu BKT ei ole vielä palannut vuoden 2008 tasolle. Tämä koskee kaikenlaisissa kehitysvaiheissa olevia alueita, myös joitakin kehittyneempiä jäsenvaltioita.

Asukasta kohti laskettu reaalin BKT on jopa pienentynyt useilla eteläisten jäsenvaltioiden alueilla vuosituhannen vaihteen jälkeen, mikä johtuu talouden häiriöistä tuottavuuden kasvuun, instituutioiden laatuun ja työmarkkinoiden toimintaan liittyvistä jatkuvista rakenteellisista haasteista. Samalla useimpien itäisten alueiden olisi pidettävä yllä hyvää lähentymisvauhtia ja ulotettava kasvutekijänsä suurkaupunkialueiden ulkopuolelle, jotta alueiden väliset erot eivät pääsisi kasvamaan.

Koheesiopolitiikka on parantanut sisämarkkinoiden toimintaa edistämällä pitkän aikavälin kasvua ja kilpailukykyä. Se on parantanut tavaroiden ja palvelujen saatavuutta fyysisen ja digitaalisen infrastruktuurin avulla ja lisännyt yhteyksiä. Lisäksi koheesiopolitiikka on vauhdittanut paikallista taloutta ja lisännyt vetovoimaa tukemalla pk-yrityksiä ja edistämällä siten innovointia ja yrittäjyyttä sekä vahvistamalla inhimillistä pääomaa koulutuksen avulla. Koheesiopolitiikalla on myös tuettu hyvää hallintotapaa, yhteistyötä ja hallinnon tehokkuutta.



Kartta 2 BKT asukasta kohti (OVS), 2022

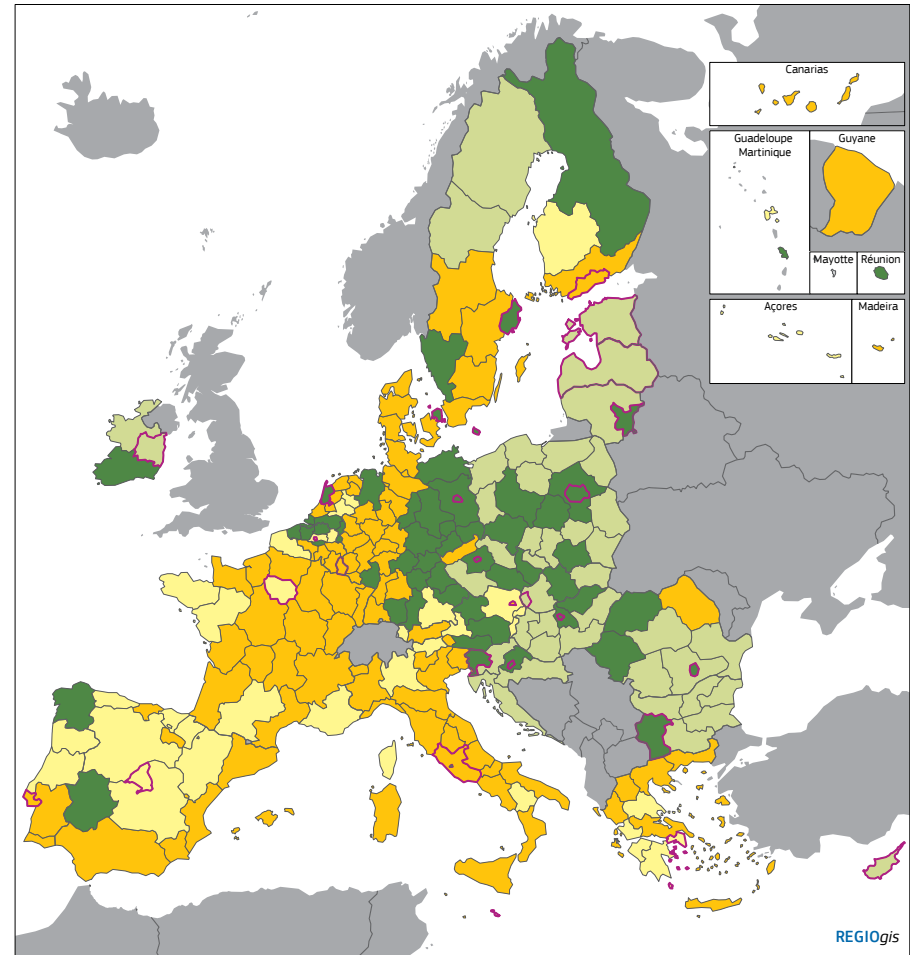
Indeksi, EU-27 = 100

- < 50
- 50–75
- 75–90
- 90–100
- 100–125
- >= 125

Lähde: Eurostat [nama_10r_2gdp].

0 500 km

© Hallinnolliset rajat EuroGeographics Association



Kartta 3 Asukasta kohti lasketun BKT:n kasvu alueella verrattuna jäsenvaltioiden ja EU:n tason kasvuun vuosina 2001–2021

Luokka

- Suurempi kuin EU:n keskiarvo ja jäsenvaltioiden keskiarvo
- Suurempi kuin EU:n keskiarvo mutta pienempi tai yhtä suuri kuin jäsenvaltioiden keskiarvo
- Pienempi kuin EU:n keskiarvo mutta suurempi kuin jäsenvaltioiden keskiarvo
- Pienempi kuin EU:n keskiarvo ja pienempi tai yhtä suuri kuin jäsenvaltioiden keskiarvo
- Ei tietoja
- Pääkaupunkiseudut

Lähde: PO RECIO JRC:n vuotuisen aluetietokannan (ARDECO) tietojen pohjalta.

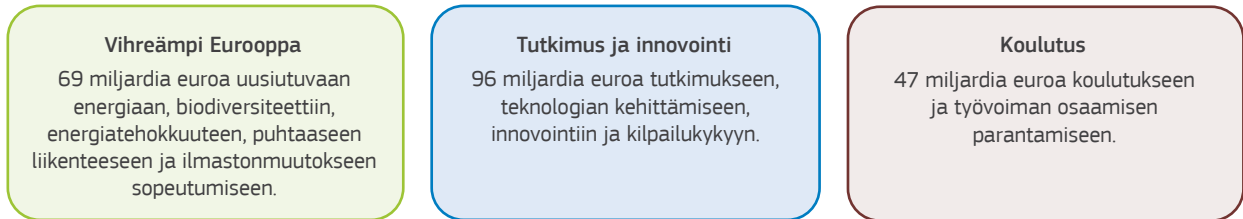
0 500 km

© Hallinnolliset rajat EuroGeographics Association

Huom. Kartassa 3 esitetään alueellinen BKT:n kasvu asukasta kohti vuodesta 2001 lähtien. Kaikilla vihreällä merkityillä alueilla (vaalean- ja tummanvihreillä alueilla) kasvu ylitti EU:n keskiarvon, kun taas keltaisella ja oranssilla merkityillä alueilla kasvu oli EU:n keskiarvon alapuolella. Värisävy (vaalean-/tummanvihreä, keltainen/oranssi) osoittaa alueellisen kasvun suhteessa kansalliseen keskiarvoon.

Kuva 1 Vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan ohjelmien saavutukset

Investointien kohdentaminen



Esimerkkejä saavutuksista



Koheesiopolitiikalla on ollut keskeinen rooli julkisten investointien tukemisessa. Koheesiopolitiikan osuus kaikista julkisista investoinneista³ on lähes 13 prosenttia koko EU:ssa ja 51 prosenttia vähemmän kehittyneissä jäsenvaltioissa⁴. Nämä investoinnit ovat vahvistaneet eurooppalaista kasvumallia ja vauhdittaneet talouskasvua keskeisten poliittisten painopisteiden. Niitä ovat muun muassa vihreä ja digitaalinen siirtymä, innovaatiot, liiketoiminta ja osaaminen, lastenhoitopalvelut, koulutus ja terveydenhuolto sekä luonnonkatastrofeilta suojautuminen.

Suorien yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten lisäksi koheesiopolitiikka on osaltaan parantanut hallinnollisia valmiuksia ja hallinnon laatua jäsenvaltioissa. Koheesiopolitiikan investointeihin liittyy niin kutsuttuja ”mahdollistavia edellytyksiä”. Niillä tuetaan EU:n keskeisiä painopisteitä ja investointien laatua ja kestävyyttä. Mahdollistavien edellytysten horisontaalista vaikutusta täydennetään toteuttamalla maakohtaisia uudistuksia, joita edistetään eurooppalaisen ohjausjakson kautta.

Lisäksi koheesiopolitiikan ohjelmasuunnittelua ja täytäntöönpanoa ohjaavat perusperiaatteet, joihin sisältyvillä arviointia, kumppanuuksia, avoimuutta, tarkastuksia ja valvontaa koskevilla vaatimuksilla on myönteisiä heijastusvaikutuksia kansallisiin käytäntöihin.

³ Julkistalouden kiinteän pääoman bruttomuodostus.

⁴ Jäsenvaltiot, joiden bruttokansantulo asukasta kohti on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Koheesiopolitiikka vahvistaa sisämarkkinoita ja tasoittaa toimintaedellytyksiä

Lähentymisen myötä kaikki alueet voivat osallistua täysipainoisesti sisämarkkinoihin. Tavaroiden, palvelujen, pääoman ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistaminen on parantanut resurssien kohdentamista koko EU:n alueella ja edistänyt ideoiden vaihtoa ja innovointia. EU:n alueiden kasva-va monimuotoisuus on tarjonnut unionille ja sen yrityksille entistä enemmän kilpailuetuja. Koheesiopolitiikan investoinnit infrastruktuuriin, innovointiin, koulutukseen ja muihin keskeisiin aloihin auttavat kaikkia alueita osallistumaan ja hyödyntämään sisämarkkinoiden ja kansainvälisen kilpailun tuomia mittakaa-vaetuja. Laajat, hyvin kehittyneet, innovatiiviset ja verkottuneet sisämarkkinat mahdollistavat vahvojen EU:n sisäisten arvoketjujen kehittämisen, mikä on tärkeää EU:n avoimen strategisen riippumattomuuden kannalta.

Koheesiopolitiikalla on merkittäviä myönteisiä vaikutuksia koko Euroop- paan. Makrotaloudellisten mallinnusten⁵ mukaan vuosien 2014–2020 ja 2021–2027 ohjelmat yhdessä voivat kasvattaa EU:n BKT:tä 0,9 prosenttia vuo- den 2030 loppuun mennessä. Tämä kasvu on lisäksi pitkäaikaista: 0,6 prosent- tia vuoteen 2043 mennessä. Vaikutus on luonnollisesti paljon voimakkaampi eniten tukea saavissa koheesiomaissa⁶: Vuonna 2030 Kroatian BKT on jopa 8 prosenttia suurempi kuin mitä se olisi ilman koheesiotukea, Puolan ja Slo- vakian puolestaan 6 prosenttia ja Liettuan 5 prosenttia suurempi. Myös kehity- tyneemmät alueet, jotka saavat koheesiopolitiikan kautta vähemmän tukea henkeä kohti, hyötyvät muiden ohjelmien voimakkaista myönteisistä heijas- tusvaikutuksista: ne saavat lisää kumppaneita toimitusketjuihinsa sekä uusia markkinoita viennilleen ja investoinneilleen.

Koheesiopolitiikan sisämarkkinoille tekemien investointien tuottoa voidaan havainnollistaa kertoimilla: jokainen vuosien 2014–2020 ja 2021–2027 oh- jelmiin investoitu euro tuottaa 1,3 euroa lisää BKT:tä unionissa vuoteen 2030 mennessä ja lähes kolminkertaistuu vuoteen 2043 mennessä, mikä vastaa noin 4 prosentin vuotuista tuottoastetta. Lisäksi mallinnusten mukaan koko EU:ssa syntyy vuoteen 2027 mennessä noin 1,3 miljoonaa uutta työpaikkaa, joista suuri osa on vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyvillä aloilla.

Koheesiopolitiikan tuen kohdennettu luonne vähentää suurelta osin riskiä yksityisten investointien syrjäyttämisestä. Koheesiopolitiikassa keskitytään pääasiassa aloihin, joilla yksityiset investoinnit ovat riittämättömiä joko mark- kinoiden toimintapuutteiden vuoksi (esim. aloittelevien, mikro- ja pienyritysten rahoituksen saanti) tai julkishyödykkeiden tukemisen vuoksi (esim. koulutus, lastenhoitopalvelut). Yhdeksännen koheesiokertomuksen⁷ perustana olevat kvantitatiiviset analyysit osoittavat johdonmukaisesti myönteisiä nettovaiku- tuksia, mikä todistaa, että koheesiopolitiikka kannustaa merkittäviin yksityisiin investointeihin ohjelmien keston aikana ja sen jälkeen. Rahoitusvälineiden käy- tön lisääminen voi siten auttaa lisäämään myös yksityisiä investointeja.

5 Vuosien 2014–2020 ja 2021–2027 ohjelmien vaikutuksia arvioitiin käyttämällä Euroopan komission aluelaskennallista numeerista yleisen tasapainon mallia (RHOMOLO). Ks. yhdeksännen koheesiokerto- muksen 9 luvussa esitetty tarkempi analyysi.

6 Tšekki, Puola, Slovakia, Kroatia, Bulgaria, Romania, Viro, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Malta ja Slovenia.

7 Ks. yhdeksännen koheesiokertomuksen 9 luku.

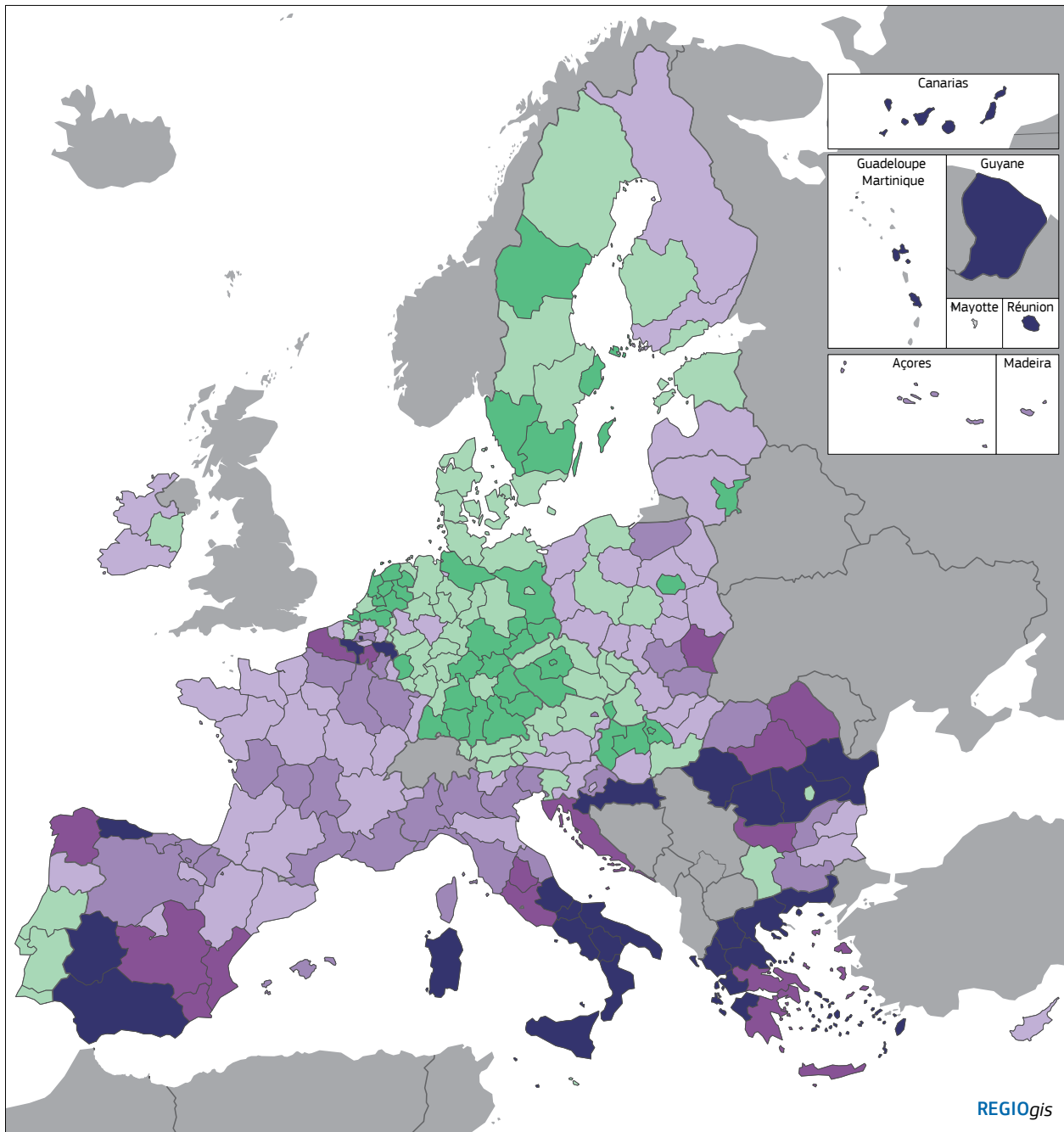
Tulevien laajentumisten myötä sisämarkkinoihin on liitettävä uusia jäsenvaltioita. EU:n koheesiopolitiikan tavoitteet ovat samat, vaikka unioni laajentuu, ja tämä koskee sekä nykyisiä että tulevia jäsenvaltioita⁸. Sosioekonominen lähentyminen EU:hun olisi kuitenkin käynnistettävä jo liittymistä edeltävässä vaiheessa. Uuden Ukrainan tukivälineen, Länsi-Balkanin kasvusuunnitelman ja Länsi-Balkanin uudistus- ja kasvutukivälineen kolmiosaisena tavoitteena on parantaa pääsyä EU:n sisämarkkinoille, lisätä rahoitustukea ja nopeuttaa uudistusten täytäntöönpanoa.

Koheesiopolitiikka on auttanut lieventämään viimeaikaisten kriisien epäsymmetrisiä vaikutuksia

Viimeaikaisten ennennäkemättömien kriisien vaikutukset ovat kohdistuneet epätasaisesti eri puolille unionia. Esimerkiksi covid-19-pandemia ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan ovat vaikuttaneet hyvin eri tavoin eri alueisiin ja yhteiskuntaryhmiin. Pandemian vaikutukset olivat vakavampia alueilla, jotka ovat riippuvaisia matkailusta, kulttuuriteollisuudesta tai muista työvoimavaltaisista palveluista, sekä globaaleihin arvoketjuihin vahvasti kytkeytyneillä teollisuudenaloilla. Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan kielteisistä vaikutuksista ovat kärsineet erityisesti raja-alueet sekä alueet, joilla energian korkeat hinnat ja toimitusketjun häiriöt vaikuttavat merkittävämmiin teollisuuteen. Yleisesti ottaen syrjäiset ja vähemmän kehittyneet alueet ovat olleet alttiimpia kriiseille. Epäsymmetrisiä vaikutuksia lisäsi myös se, että haasteisiin vastaamiseen tarvittavat institutionaaliset valmiudet vaihtelivat hallinnon eri tasoilla.

EU on reagoinut kriiseihin nopeasti lieventääkseen niiden vaikutuksia ja ta-soittaakseen tietä vakaalle elpymiselle. Koheesiopolitiikalla on saatu nopeasti tukea vaikeassa asemassa oleville alueille, mikä on vähentänyt riskiä erojen lisääntymisestä. Toimiin kuuluivat muun muassa uuden likviditeetin lisääminen investointien tukemiseksi, joustot hankkeiden jatkumisen tukemiseksi, työpaikkojen säilyttämiseen tähtäävät järjestelyt sekä kohdennetut lisäjoustot ohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Toimia toteutettiin erityisesti koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevan investointialoitteen (CRII) pakettien kautta. Lisäksi NextGenerationEU-välineestä on kanavoitu elpymis- ja palautumistukivälineen mukaisten uudistusten ja investointien täytäntöönpanon sekä koheesiota ja Euroopan alueita tukevan elpymisavun (REACT-EU) kautta kattavaa tukea jäsenvaltioille niiden talouden elpymisprosessin ja pitkän aikavälin häiriönsietokyvyn edistämiseksi. Yhdessä REPowerEU-suunnitelman kanssa, joka käynnistettiin Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan seurauksena, kohtuuhintaista energiaa tukevan aloitteen (SAFE) puitteissa tarjotut koheesiopolitiikan joustot ovat auttaneet tukemaan kaikkein heikoimmas-
sa asemassa olevia ja erityisesti energiaköyhyyden vaarassa olevia ihmisiä sekä energian korkeille hinnoille alttiita pk-yrityksiä. Samaan aikaan Euroopan pakolaisten auttamiseksi toteutetusta koheesiopoliittisesta tukitoimesta (CARE) annettiin taloudellista tukea paikallisviranomaisille ja kansalaisjärjestöille, jotka ottavat vastaan Ukrainasta pakenevia ihmisiä.

Koheesiopolitiikan toimet yhdessä hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämiseen tarkoitettujen tilapäisen SURE-tukivälineen ja NextGenerationEU-tuen sekä erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineen kanssa edistivät **talouden nopeaa elpymistä vuosina 2021 ja 2022, etenkin vähemmän kehittyneillä alueilla**, sekä työttömyysasteen parantumista. Vaikka koronakriisi oli supistanut



Kartta 4 Työllisyysaste (20–64-vuotiaat), 2022

% 20–64-vuotiaasta väestöstä

- < 66
- 66–70
- 70–74
- 74–78
- 78–82
- >= 82
- ei tietoja

EU-27 = 74,6

Työllisyysastetavoite on 78 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.

Lähde: Eurostat (lfsd_r_lfe2emprr)

0 500 km

© Hallinnolliset rajat EuroGeographics Association

BKT:tä 5,7 prosentilla, tulot käytännössä palasivat kahdessa vuodessa vuoden 2019 tasolle kaikissa alueluokissa. Esimerkiksi vuoden 2008 kriisin jälkeen laskusuhdanne ei ollut yhtä jyrkkä (BKT supistui 4,3 prosentilla), mutta silti kaksi vuotta myöhemmin (vuonna 2010) vähemmän kehittyneiden alueiden talous oli supistunut entisestään ja siirtymäalueet ja kehittyneemmät alueet olivat tuskin alkaneet elpyä. Edellä mainittujen lieventämistoimenpiteiden ja kansallisten tukitoimien ansiosta myös EU:n työmarkkinat näyttävät selviytyneen huomattavan hyvin. Useimmilla EU:n alueilla kesti vain vuoden palata vuoden 2019 työllisyystasolle tai ylittää se. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen työllisyys supistui vuoteen 2013 asti, ja se palasi kriisiä edeltäneelle tasolle vasta vuoteen 2016 mennessä ja eteläisissä EU-maissa vasta vuonna 2019.

Viimeaikaiset kriisit ovat kuitenkin tuoneet esiin monien alueiden haavoittuvuuden ja tarpeen parantaa niiden talouksien ja työmarkkinoiden häiriönsietokykyä. Tätä varten olisi edistettävä tulevaisuudenkestäviä eurooppalaisia arvoketjuja, erityisesti ottamalla käyttöön ja parantamalla kriittisiä ja kehitteillä olevia teknologioita strategisilla aloilla. Tähän kannustetaan Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP)⁹ avulla.

Sosiaalinen lähentyminen on edennyt, mutta monia haasteita on vielä jäljellä

Sosiaalista lähentymistä edistää se, että EU:n toimielimet, jäsenvaltiot ja työmarkkinaosapuolet sitoutuivat Porton sosiaalialan huippukokouksessa vahvasti Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin tavoitteiden saavuttamiseen:

- vähintään 78 prosenttia 20–64-vuotiaista työelämässä
- vähintään 60 prosenttia aikuisista osallistuu koulutukseen vuosittain
- köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien määrää pienennetään ainakin 15 miljoonalla hengellä, joista vähintään viisi miljoonaa on lapsia.

EU:n koheesiopolitiikalla on ollut keskeinen rooli EU:n työllisyys- ja sosiaalisten indikaattoreiden yleisessä parantumisessa viime vuosikymmenen aikana. Itäiset EU-maat ovat edistyneet merkittävästi sosiaalisessa osallisuudessa ja köyhyyden vähentämisessä ja ovat lähestyneet EU:n keskiarvoa (köyhyysaste 21 prosenttia). Sen sijaan eteläisissä EU-maissa edistyminen on ollut pysähdyksissä vuodesta 2019 (köyhyysaste noin 25 prosenttia). Myös kehittyneempien ja vähemmän kehittyneiden alueiden välinen ero on kaventunut vuoden 2016 noin 14 prosenttiyksiköstä 9 prosenttiyksikköön vuonna 2022.

Inflaatio, energian korkeat hinnat ja kehityksen epätasainen jakautuminen eri väestöryhmille voivat kuitenkin vaarantaa sosiaalisen osallisuuden ja köyhyyden vähentämisen myönteisen kehittymisen. Energiaköyhyys vaikuttaa eniten EU:n itä- ja eteläosien maaseutualueisiin. Köyhyysaarekkeitä esiintyy kuitenkin kaikilla alueilla, myös kehittyneillä kaupunkialueilla. Jotkin väestöryhmät, kuten marginalisoituneet yhteisöt, elävät pitkittyneessä köyhyydessä, jolle ovat ominaisia asumiseen liittyvä eriytyminen, riittämättömät koulutus- ja työllistymismahdollisuudet sekä peruspalvelujen rajallinen saatavuus.

⁹ Asetus (EU) 2024/795 Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP-kehysväline) perustamisesta

Alueiden väliset työllisyserot ovat kaventuneet koheesiopolitiikan aktiivisella tuella. Vaikka työllisyysaste on edelleen heikompi vähemmän kehittyneillä alueilla (68 prosenttia vuonna 2022) kuin kehittyneemmillä alueilla (78 prosenttia), ero on kaventunut 5 prosenttiyksikköä vuodesta 2013.

Myös työttömyysasteet ovat lähentyneet toisiaan. Tilanne on parantunut huomattavasti etenkin vähemmän kehittyneillä alueilla, joilla työttömyysaste on lähes puolittunut vuoden 2013 15,8 prosentista 8 prosenttiin vuonna 2022. Myös kehittyneemmillä alueilla työttömyysaste on pienentynyt 8,3 prosentista 5 prosenttiin, mikä on sekin merkittävä saavutus.

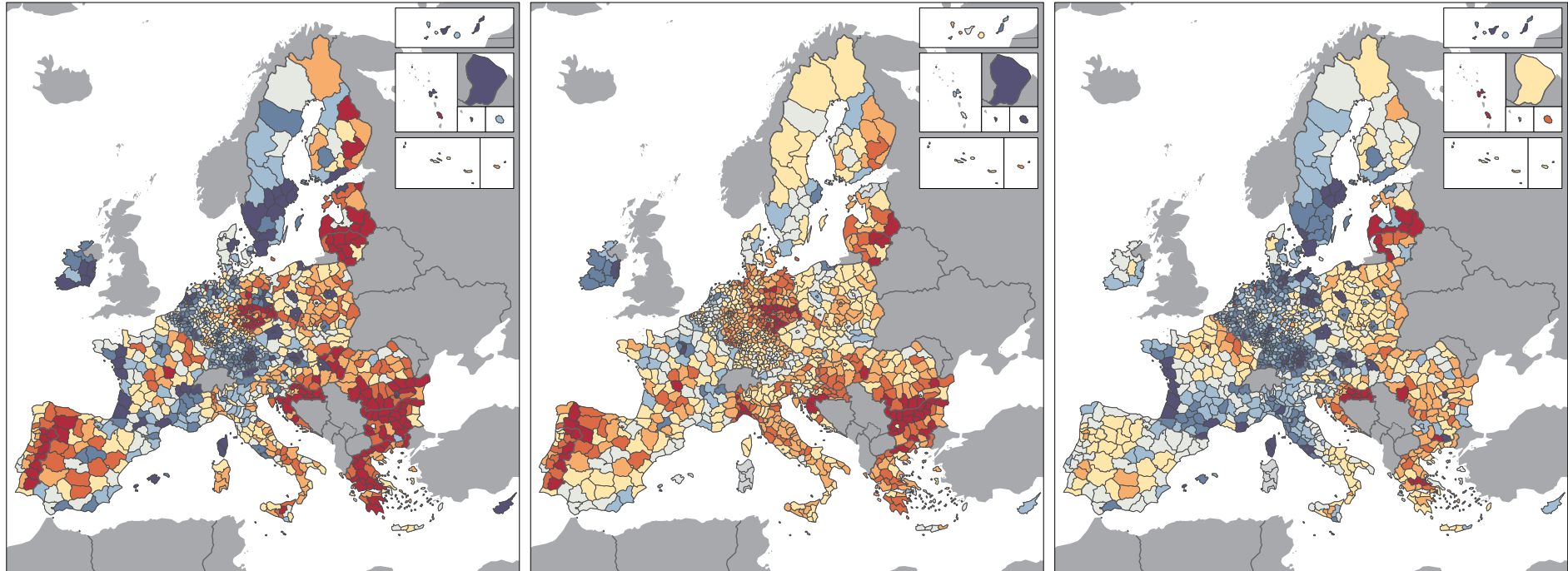
Viime vuosina saavutetusta edistyksestä huolimatta nuorisotyöttömyys ja työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten (NEET-nuoret) osuus ovat edelleen merkittävä ongelma EU:ssa, samoin kuin vammaisten henkilöiden pysyvästi matalampi työllisyysaste. Vuodesta 2014 lähtien havaittu nuorisotyöttömyyden ja NEET-nuorten määrän väheneminen jatkui jälleen vuosina 2021 ja 2022 sen jälkeen, kun ne olivat tilapäisesti kasvaneet vuonna 2020 covid-19-pandemian aikana. Vuodesta 2013 lähtien 15–24-vuotiaiden työttömyysaste on laskenut jyrkästi, yli 10 prosenttiyksikköä, ja vuonna 2022 se oli 14 prosenttia. Nuorisotyöttömyys on kuitenkin edelleen yli kaksinkertainen verrattuna kokonaistyöttömyyteen, joka on laskenut 6,2 prosenttiin. NEET-nuorten osuus on laskenut vuodesta 2013 yli 4 prosenttiyksikköä 12 prosenttiin vuonna 2022. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin 9 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan kuitenkin vielä lisää edistymistä.

Erot nuorisotyöttömyydessä vähemmän kehittyneiden ja muiden alueiden välillä pienenevät vuosina 2013–2022, kun nuorisotyöttömyys väheni merkittävämmiin vähemmän kehittyneillä alueilla ja eteläisissä EU-maissa. Erot ovat kuitenkin edelleen suuret: vähemmän kehittyneiden alueiden nuorisotyöttömyysaste on 22 prosenttia eli on lähes kaksinkertainen kehittyneempiin alueisiin verrattuna. Myös NEET-nuorten osalta ero vähemmän kehittyneiden ja muiden alueiden välillä kaventui vuosina 2013–2022. Vähemmän kehittyneillä alueilla NEET-nuoria on kuitenkin edelleen 16 prosenttia, lähes kaksinkertainen kehittyneempiin alueisiin verrattuna.

Alhainen työttömyys ja työvoiman suuri kysyntä aiheuttavat yhä enemmän paineita työmarkkinoilla. Työvoimapula ja osaamisvajae ovat kasvussa, ja niistä on tullut suuri ongelma monissa ammateissa ja monilla aloilla kaikilla osaa-mistasoilla ja erityisesti joillakin alueilla. Tätä ongelmaa pahentavat haasteet, joita digitaaliseen ja vihreään siirtymään tarvittavan erityisosaamisen kysyntä aiheuttaa, samoin kuin teollisuuden rakenteelliset muutokset ja työikäisen väestön jyrkkä väheneminen arviolta 50 miljoonalla vuoteen 2050 mennessä. Aliedustettujen ryhmien saaminen mukaan työmarkkinoille sekä elinikäisen oppimisen ja koulutuspolitiikan vahvistaminen ja työmarkkinauudistukset ovat keskeisessä asemassa, jotta voidaan kaventaa eroja ja vastata EU:n työvoimapulaan. Naisten osallistuminen työelämään lisääntyy edelleen korkean koulutustason, lastenhoitopalvelujen paremman saatavuuden ja joustavampien työjärjestelyjen ansiosta. Lisäksi kolmansien maiden kansalaisten työllisyysaste on kääntynyt jälleen nousuun vuoden 2020 laskun jälkeen.

Vaikka erot työmarkkinoiden toiminnassa ovat selvästi kaventuneet, jotkin alueet suoriutuvat edelleen heikommin: EU:n keski- ja pohjoisosien alueilla on vahvemmat työmarkkinat (ja yleisesti ottaen parempi sosiaalinen tilanne) kuin eteläisillä ja kaakkoisalueilla. Edistyminen sukupuolten

Kartta 5 Väestönmuutos, luonnollinen väestönkasvu ja nettomuutto, 2010–2021

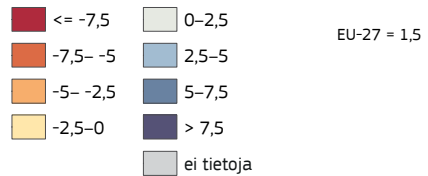


Väestönmuutos

Luonnollinen väestönkasvu

Nettomuutto

Keskimääräinen vuotuinen muutos tuhatta asukasta kohden



EU-27 = -0,7

EU-27 = 2,2

0 1 000 km

Lähde: PO REGIO:n laskelmat Eurostatin (demo_r_gind3) ja yhteisen tutkimuskeskuksen (JRC) (ARDECO) tietojen pohjalta.

© Hallinnolliset rajat EuroGeographics Association

työmarkkinaosallistumisessa havaittujen erojen kaventamisessa on viime vuosina hidastunut tai pysähtynyt: koko EU:n tasolla sukupuolten välinen ero on edelleen 11 prosenttiyksikköä, mikä on myös yksi työmarkkinaeroja lisäävä tekijä.

Koulutustaso on yleisesti noussut. Myös koulunkäynnin keskeyttäneiden osuus on pienentynyt kaikkialla EU:ssa ja erityisesti vähemmän kehittyneillä alueilla. Korkeakoulutettujen osuuden myönteinen kehityssuuntaus on jatkunut kaikilla alueilla: osuus oli yhteensä 34 prosenttia vuonna 2022. Aikuisten osallistuminen koulutukseen väheni covid-19-pandemian puhjetessa, mutta se on kääntynyt jälleen nousuun erityisesti vähemmän kehittyneillä alueilla ja EU:n itäisissä jäsenvaltioissa.

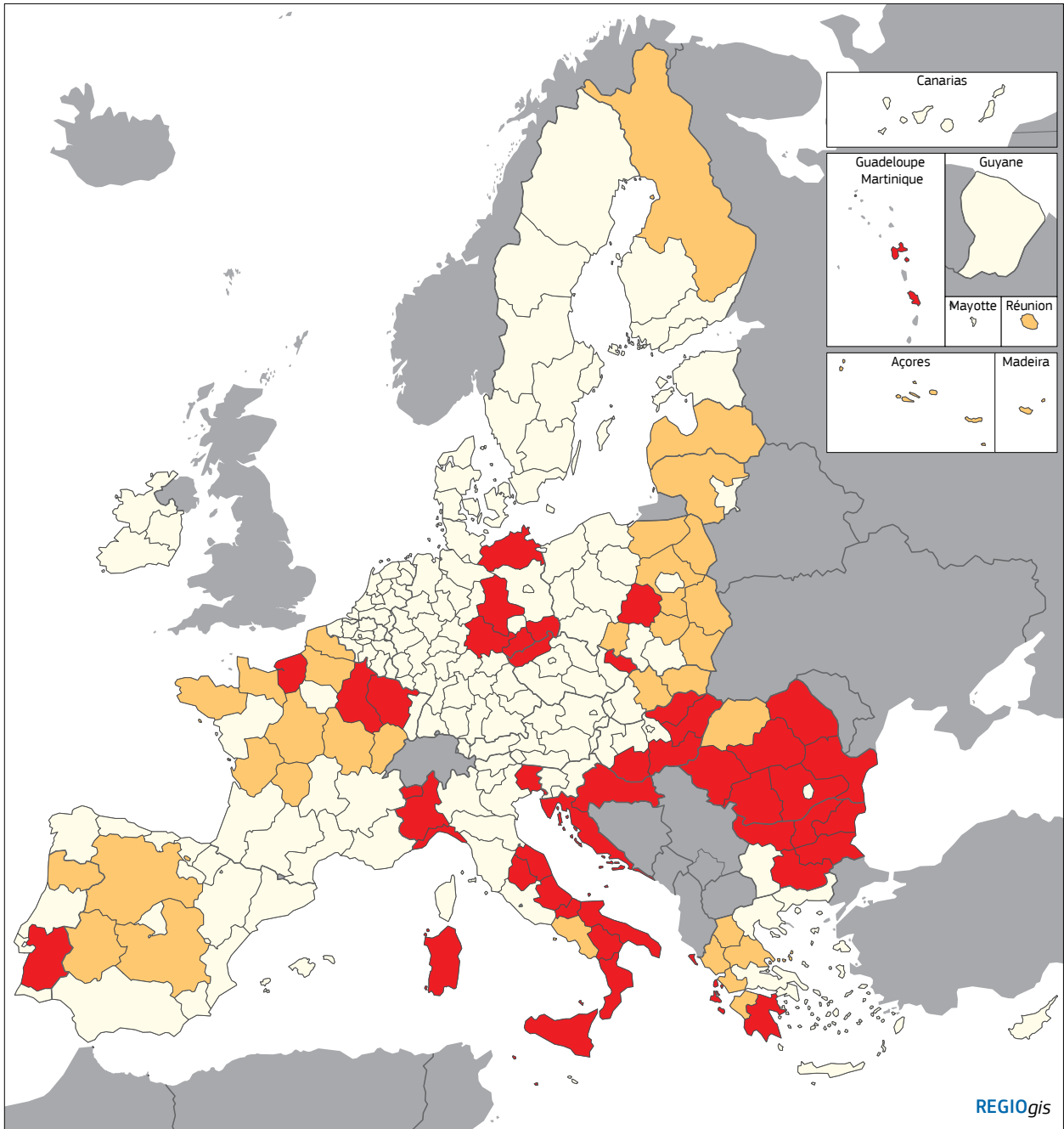
Osaamistasolla ja innovoinnilla on keskeinen rooli tuottavuuden kasvun ja kilpailukykyyn edistämiseksi pitkällä aikavälillä. Osaavat ja luovat työntekijät ovat keskeisen tärkeitä innovoinnin sekä uusien, kilpailukykyisten tuotteiden ja palvelujen luomisen kannalta. Vuonna 2022 aikuisten osallistuminen koulutukseen lisääntyi voimakkaasti ja ylitti koronapandemiaa edeltäneen vauhdin. Vielä on kuitenkin pitkä matka Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin tavoitteeseen, jonka mukaan 60 prosenttia aikuisista osallistuu vuosittain koulutukseen. Joissakin jäsenvaltioissa käytössä olevat yksilölliset oppimistilat¹⁰ ovat osoittautuneet yhdeksi hyväksi keinoksi lisätä koulutukseen osallistumista.

Koulutustasoissa on edelleen eroja, jotka johtuvat erityisesti korkeakoulutettujen vahvasta keskittymisestä kaupunkiin (jotka tarjoavat myös eniten mahdollisuuksia korkeakouluopiskeluun). Tämä johtaa epätasapainoon, jota toisinaan vielä pahentaa korkeakoulutettujen muuttoliike pois alueilta, joilla he ovat suorittaneet tutkintonsa. Tämä ”aivovuoto” on vakava haaste alueellisten talouksien ja yhteiskuntarakenteiden kestäväydelle tulevaisuudessa. Alueiden välinen epätasapaino osajien saatavuudessa johtuu laadukkaiden työpaikkojen puutteesta ja muista tekijöistä, kuten vähäisemmästä infrastruktuurista tai heikosta lastenhoitopalvelujen, koulutuksen, terveyspalvelujen ja muiden palvelujen saatavuudesta.

Väestörakenteen muutoksen odotetaan entisestään pahentavan työvoimapulaa ja lisäävän julkiseen talouteen kohdistuvia paineita. Vuosikymmeniä jatkuneen kasvun jälkeen EU:n väkiluku on vähentynyt vuodesta 2020 lähtien, koska nettomuutto ei enää kompensoi negatiivista luonnollista kasvua. EU-27-maiden tasolla luonnollinen väestönmuutos ja nettomuutto ovat suurimpia kaupunkialueilla ja pienimpiä (ja usein negatiivisia) maaseutualueilla. Lisäksi nettomuutto on yleisesti ottaen negatiivista syrjäseuduilla, mikä liittyy taloudellisten ja työllistymismahdollisuuksien puutteeseen sekä keskeisten palvelujen (kuten koulutuksen, lastenhoitopalvelujen ja terveydenhuollon) heikkoon saatavuuteen. Tämä vähentää syrjäisten alueiden houkuttelevuutta ja voi saada ihmiset muuttamaan alueelta pois.

Työikäisten määrän väheneminen tarkoittaa, että tuottavuuden kasvua on nopeutettava, jotta nykyinen elintaso voidaan säilyttää ja jotta työllisyysastetta voidaan nostaa, erityisesti niiden ihmisten keskuudessa, jotka eivät vielä ole työelämässä. Alueilla on tähän erilaiset valmiudet. Alueilla, joilla korkean osaamistason työntekijöitä on vähän ja joilta nuoret ja koulutetut muuttavat muualle, voi syntyä osaamiskehitysloukkuja, mikä rajoittaa alueiden kykyä

¹⁰ Yksilöllisten oppimistilien kautta työikäisille annetaan määrärahoja koulutukseen, jonka tarkoituksena on parantaa heidän taitojaan ja työllistyvyyttään.



Kartta 6 Osaamiskehitysloukussa olevat alueet ja alueet, jotka ovat vaarassa ajautua osaamiskehitysloukkuun

Luokka

- Työkäisen väestön määrän väheneminen ja korkeakoulutettujen pieni osuus
- 15–39-vuotiaan väestön nettolähtömuutto
- Muut alueet

Alue on osaamiskehitysloukussa, kun

- a) työkäisen väestön määrä vähenee,
- b) korkeakoulutetun väestön osuus on keskitasoa alhaisempi eikä se kasva ja/tai
- c) 15–39-vuotiaita muuttaa alueelta pois enemmän kuin heitä tulee

Lähde: PO REGIO Eurostatin tietojen (demo_r_d2jan, demo_r_magec, lfst_r_lfsd2pop) pohjalta.

0 500 km

© Hallinnolliset rajat EuroGeographics Association

rakentaa kestäviä, kilpailukykyisiä ja tietoon perustuvia talouksia. Kuten tiedonannoissa *Osaamispotentiaali käyttöön Euroopan alueilla*¹¹ ja *Väestörakenteen muutos Euroopassa: toimintavälineistö*¹² esitetään, on tarpeen luoda uudistuksista ja investoinneista koostuva strateginen politiikkatoimien yhdistelmä, jotta tämä kehityssuunta voidaan kääntää tai jotta siihen voidaan sopeutua.

Väestörakenteen muutos edellyttää sopeutumista alueiden ja kaupunkien tasolla. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi väestöennusteiden sisällyttämistä aluepoliittiseen päätöksentekoon, julkisten palvelujen tarjonnan ja julkishallinnon mukauttamista, työllisyysasteen nostamista ja tuottavuustekijöiden edistämistä. Ammatillinen koulutus tarjoaa mahdollisuuksia puuttua tehokkaasti työvoimapulaan ja toteuttaa vihreä ja digitaalinen siirtymä. Sillä on tärkeä rooli myös älykkään erikoistumisen strategioissa: se auttaa säilyttämään ja houkuttelemaan osaajia, kehittää ympäröivän yhteiskunnan ja talouden vastaanotto-kykyä ja auttaa rakentamaan kestäviä (ja tasa-arvoisempia) yhteisöjä.

Kasvudynamiikka vaihtelee alueiden välillä

Taloudelliset erot ovat edelleen suuria eri puolilla Eurooppaa. Useampi kuin joka neljäs EU:n kansalainen (28 prosenttia) asuu alueella, jonka BKT asukasta kohti on alle 75 prosenttia EU:n keskiarvosta. Suurin osa heistä asuu itäisissä jäsenvaltioissa, mutta tällaisia alueita on myös Kreikassa, Portugalissa, Espanjassa, Etelä-Italiassa ja syrjäisimmillä seuduilla. Vuodesta 2001 alkaen BKT:n reaalkasvu asukasta kohti on ollut negatiivista useilla alueilla, erityisesti Kreikassa ja Italiassa, tosin viime aikoina kasvu on elpynyt.

Alueelliset erot ovat kehittyneet eri tavalla eri jäsenvaltioissa. Monissa itäisissä jäsenvaltioissa (kuten Slovakiassa, Bulgariassa ja Romaniassa) erot ovat lisääntyneet kehittyneimpien alueiden (tyypillisesti pääkaupunkiseudun) erittäin nopean kasvun takia. Ranskassa ja Kreikassa sisäiset erot ovat lisääntyneet, koska BKT:n kasvu asukasta kohti on ollut erityisen heikkoa köyhemmillä alueilla. Joissakin muissa jäsenvaltioissa, kuten Portugalissa, alueelliset erot ovat kaventuneet, koska jotkin aiemmin dynaamiset ja kehittyneet alueet ovat suoriutuneet entistä heikommin.

Monissa jäsenvaltioissa talouskehityksen taustalla on pääkaupunkiseudun ja suurten taajamien kilpailukyky. Sisäisiä eroja syntyy, jos muut alueet eivät pysy mukana kehityksessä. Alueellinen polarisoituminen voi aiheuttaa kielteisiä ulkoisvaikutuksia (jännitteet työ- ja asuntomarkkinoilla, ruuhkat, saastuminen) ja johtaa koko maan taloudellisen potentiaalin vajaakäyttöön. Tämä puolestaan voi heikentää jäsenvaltioiden kilpailukykyä ja sitä kautta niiden kasvun kestävyyttä pitkällä aikavälillä.

Maaseutu- ja vuoristoalueet, saaristot ja harvaan asutut alueet kohtaavat edelleen erityisiä haasteita, jotka haittaavat talouskasvua ja kehitystä. Nämä haasteet johtuvat heikommista fyysisistä ja digitaalisista yhteyksistä sekä rajallisista koulutusmahdollisuuksista. Maaseutualueilla keskitulo on 87,5 prosenttia kaupunkialueiden keskitulosta.¹³ Vuosina 2001–2021 BKT:n kasvu asukasta kohti oli kuitenkin (keskimäärin) huomattavasti nopeampaa muilla kuin kaupunkialueilla: 1,5 prosenttia verrattuna 0,8 prosenttiin. Suuntaus

11 COM(2023) 32 lopullinen, 17.1.2023.

12 COM(2023) 577 lopullinen, 11.10.2023.

13 Urban-rural Europe – income and living conditions – Statistics Explained (europa.eu)

on kuitenkin erilainen itäisissä jäsenvaltioissa, joissa kasvua vauhdittavat voimakkaammin suuret taajamat ja pääkaupungit. Hyvän pohjan keskustelulle maaseutualueiden tulevaisuudesta tarjoaa kertomus ”EU:n pitkän aikavälin maaseutuvisio: keskeiset saavutukset ja etenemistavat”.

Alueelliset erot pahentavat entisestään tilannetta, jossa useat alueet kärsivät talouden pysähtyneisyydestä tai taantumasta ja ovat vaarassa joutua kehitysloukkuun (eli jäädä jälkeen EU:n ja jäsenvaltioiden keskimääräisestä kasvuvauhdista sekä omasta aiemmasta kehityksestään). Tällaisia loukkuun jääneitä alueita ovat esimerkiksi jotkin kehittyneemmillä alueilla sijaitsevat entiset teollisuuskeskukset. Loukussa olevien alueiden päättäjillä on usein vaikeuksia löytää ratkaisuja alueen entisen elinvoimaisuuden palauttamiseksi. Tilanne saa aikaan turhautumista, joka näkyy yhä useammin poliittisena tyytymättömyytenä.

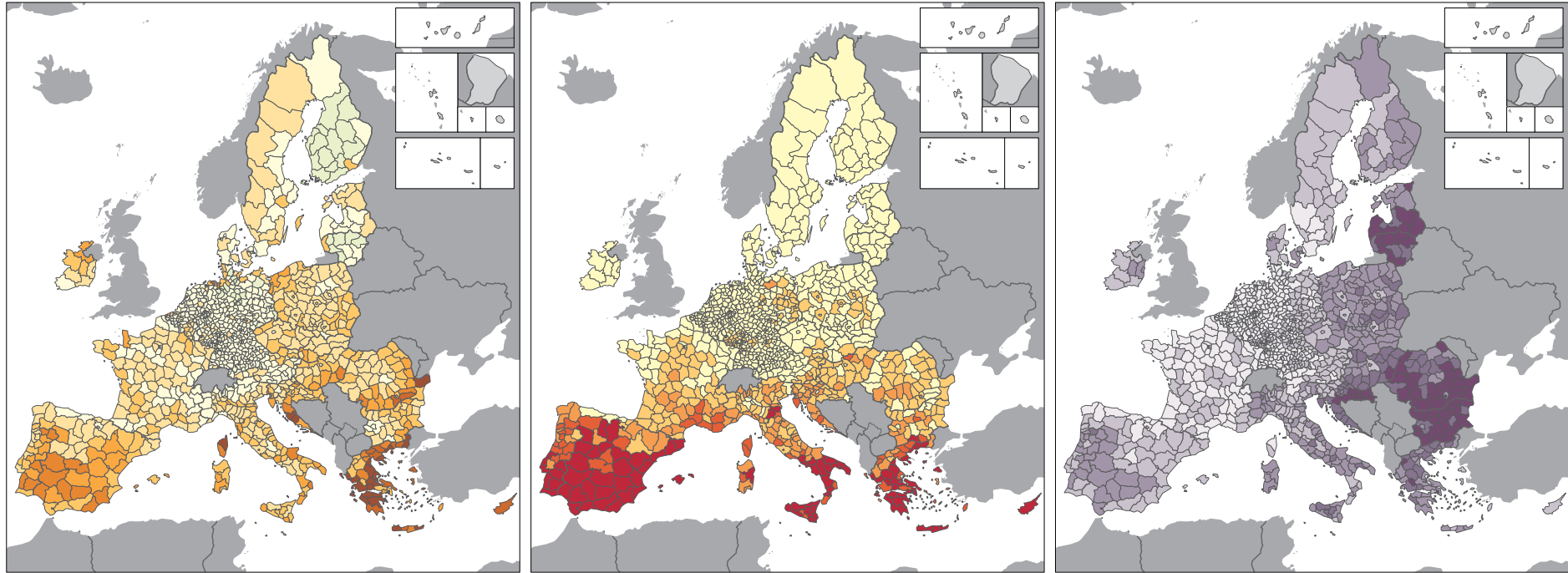
Kehitysloukkujen perimmäiset syyt vaihtelevat alueittain. Siksi kukin tilanne edellyttää yksilöllistä diagnoosia, ja siihen voi liittyä useita toisiinsa kytkeytyviä tekijöitä, kuten riittämätön erikoistuminen, heikko julkinen hallinto, tehoton innovaatioekosysteemi, palvelujen puute tai osaamisen kohtaanto-ongelmat. Näitä tekijöitä on analysoitava erikseen kullakin alueella, ja niihin on kehitettävä räätälöityjä poliittisia ratkaisuja kohdennettujen investointien ja uudistusten avulla.

3. Rakenteelliset ja uudet haasteet voivat lisätä alueellisia eroja, jos niihin ei puututa

Vihreä ja digitaalinen siirtymä tuovat mukanaan uusia mahdollisuuksia, jotka ovat välttämättömiä EU:n kilpailukyvyyn säilyttämiseksi ja kansalaisten hyvän elämänlaadun varmistamiseksi. Ne edellyttävät kuitenkin myös rakenteellisia muutoksia, joiden tueksi tarvitaan politiikkatoimia – erityisesti kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten, yritysten ja alueiden osalta, sillä muutoin alueelliset ja sosiaaliset erot ovat vaarassa kasvaa. EU:n ilmastopolitiikalla pyritään varmistamaan oikeudenmukaisuus erityisesti siten, että kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoitteet ovat tiukemmat vauraammille jäsenvaltioille, kun taas jäsenvaltiot, joiden BKT asukasta kohti on alhaisempi, saavat suuremman osuuden päästökauppajärjestelmän huutokauppataloista. EU:n monialaisten rahastojen, kuten koheesiopolitiikan ja elpymis- ja palautumistukivälineen, lisäksi on otettu käyttöön joukko erityisiä rahoitusvälineitä, joilla pyritään lieventämään ilmastosiihtymän sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Näihin kuuluvat esimerkiksi oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi ja tuleva sosiaalinen ilmastorahasto.

Ilmastonmuutos uhkaa lisätä alueellista eriarvoisuutta. Säähän liittyvien katastrofien, kuten ääriämpötilojen, myrskyjen, sisämaan ja rannikoiden tulvien, kuivuuden ja maastopalojen, esiintymistiheys ja vakavuus lisääntyvät. Esimerkiksi vuonna 2021 Belgian ja Saksan raja-alueella esiintyneet tulvat aiheuttivat välittömiä vahinkoja, joiden arvoksi on arvioitu 34,5 miljardia euroa. Kuumuuteen liittyvä kuolleisuus on lisääntynyt erityisesti väestön ikääntyessä. Nämä tapahtumat ja niiden vaikutukset ihmisiin ja talouteen sekä kyky selviytyä niistä jakautuvat epätasaisesti eri puolilla Eurooppaa. Rannikkoalueet, Välimeren alueet ja itäiset alueet, jotka ovat jo nyt EU:n keskiarvoa köyhempiä, ovat ilmastonmuutokselle alttiimpia ja kärsivät siitä suhteettomasti: niiden

Kartta 7 Ilmastonmuutoksen vaikutus NUTS 3 -alueisiin, jos ilmasto lämpenee 2 °C:lla vuoteen 2050 mennessä



Taloudelliset lisäkustannukset

Ihmisten altistuminen ilmaston haittavaikutuksille

Epäsuotuisista lämpötiloista johtuva kuolleisuus

- % BKT:stä
- <= 0,0
 - 0,0–0,5
 - 0,5–1,0
 - 1,0–1,5
 - 1,5–2,0
 - 2,0–2,5
 - 2,5–3,0
 - > 3,0
 - ei tietoja

Ilmaston lämpenemisestä 2 °C:lla vuoteen 2050 mennessä aiheutuvat taloudelliset lisäkustannukset verrattuna nykytilanteeseen.
Lähde: JRC.

- % väestöstä
- <= 10
 - 10–25
 - 25–50
 - 50–75
 - > 75
 - ei tietoja

Joki- tai rannikkotulville, myrskytuulille, vesipulalle tai maastopaloille altistuvien osuus väestöstä.
Lähde: JRC.

0 1 000 km

- Kuolemat miljoonaa asukasta kohti
- <= 1 000
 - 1 000–1 500
 - 1 500–2 000
 - 2 000–2 500
 - > 2 500
 - ei tietoja

Kuumuudesta ja kylmyydestä aiheutuva kuolleisuus, jos ilmasto lämpenee 2 °C:lla vuoteen 2050 mennessä.
Lähde: JRC.

© Hallinnolliset rajat EuroGeographics Association

vuotuisten taloudellisten tappioiden arvioidaan olevan vähintään 1 prosentti BKT:stä ja niiden asukkaat altistuvat enemmän ilmastoon liittyville haitoille.

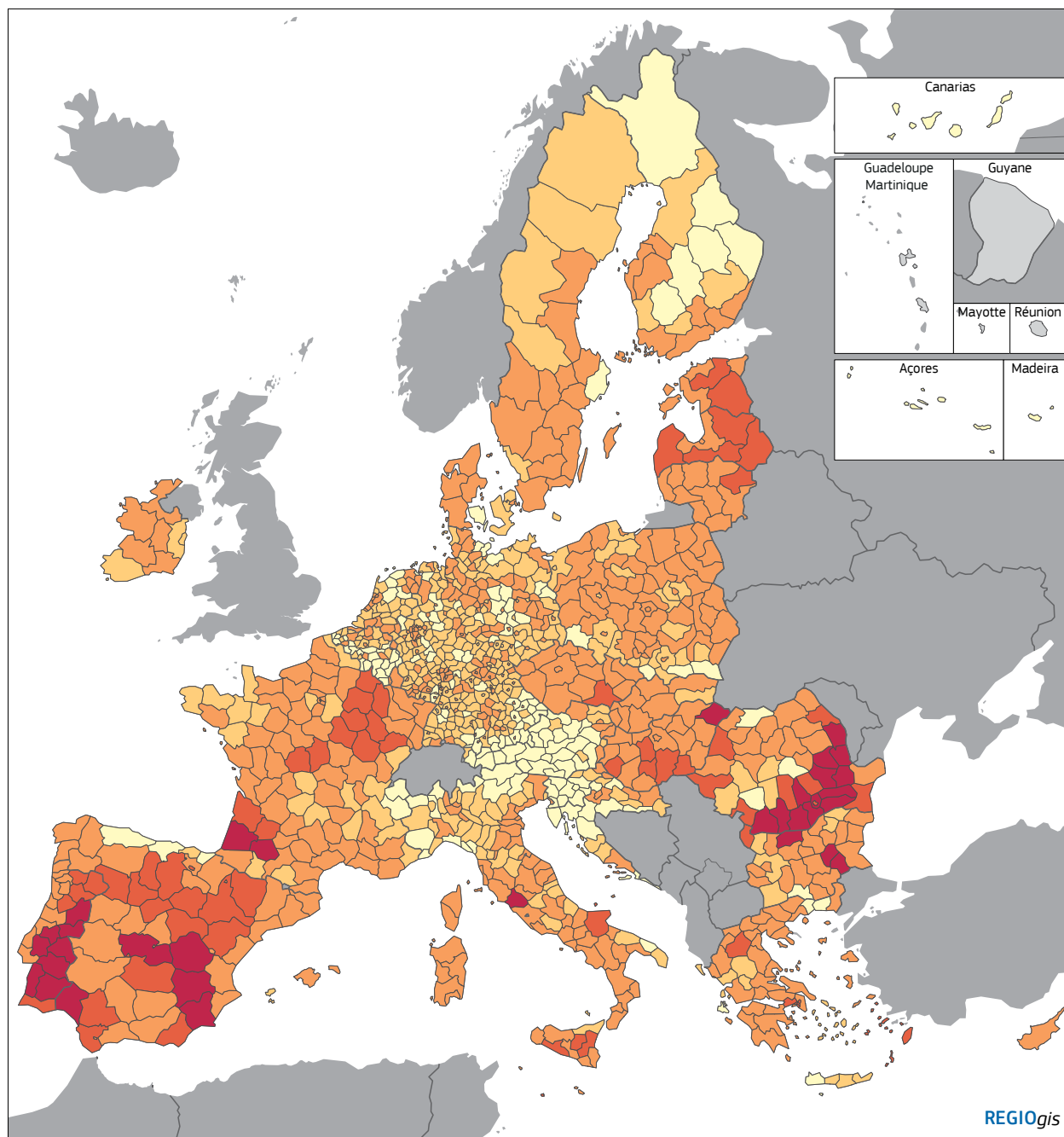
Ilmansaasteille altistumisessa on EU:ssa edelleen sosioekonomisia eroja. Ilma on yleensä saastuneempaa kaupungeissa kuin maaseudulla, mikä johtuu erityisesti liikenteestä. Vaikka ilmanlaatu parani sekä EU:n rikkaimmilla että köyhimmillä alueilla vuosina 2007–2020, eriarvoisuutta esiintyy edelleen, koska hengitysteihin joutuvien hiukkasten pitoisuudet ovat jatkuvasti noin kolmanneksen korkeammat köyhimmillä alueilla, jotka ovat riippuvaisempia kiinteistä polttoaineista lämmityksessä.

Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja ympäristön laadun parantaminen edellyttävät kasvihuonekaasu- ja ilmansaastepäästöjen nopeaa vähentämistä kaikilla aloilla muun muassa kiertotalouden ja ekosysteemien ennallistamisen avulla. Tämä edellyttää toimia kaikilla hallinnon tasoilla, koska näillä haasteilla on yleensä voimakkaita alueellisia ja sosiaalisia vaikutuksia. Luonnolliset, maantieteelliset ja sosioekonomiset erot alueiden välillä johtavat kuitenkin erilaisiin valmiuksiin vähentää päästöjä.

Siirtyminen ilmastoneutraaliin talouteen on hoidettava oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti. Alueiden epätasaiset valmiudet hyötyä tästä siirtymästä voivat pahentaa alueellisia eroja. Siirtymään liittyvä talouden muutos hyödyttää yleensä alueita, jotka pystyvät paremmin houkuttelemaan investointeja ja ammattitaitoista työvoimaa. Toisaalta monilla maaseutualueilla ja vähemmän kehittyneillä alueilla on hyvät mahdollisuudet uusiutuvan tuuli- tai aurinkoenergian tuottamiseen tai hiilidioksidin talteenottoon ja varastointiin luonnon ekosysteemeihin. Näiden mahdollisuuksien kehittäminen paitsi hyödyttäisi näitä alueita myös parantaisi koko Euroopan energiavarmuutta.

Ilmastosiirtymä tuo mukanaan sekä mahdollisuuksia että haasteita työllisyydelle ja kotitalouksille. Työpaikkojen menetykset ja rakennemuutoksen vaikutukset keskittyvät todennäköisesti tietyille fossiilisista polttoaineista voimakkaasti riippuvaisille aloille. Samaan aikaan ilmastonmuutos tuo haasteita perinteisille aloille, kuten maataloudelle, matkailulle, teollisuudelle ja jopa energiantuotannolle, erityisesti alueilla, joilla vesipulasta tulee pysyvä ongelma. Sellaisten alojen työntekijöillä, joihin ilmastonmuutos vaikuttaa voimakkaammin, ja erityisesti työntekijöillä, jotka ovat hyvin erikoistuneita tai joilla on rajalliset mahdollisuudet siirtyä muille aloille, voi olla vaikeuksia löytää uusia työpaikkoja. Tämä voi johtaa työttömyyteen ja lisätä kotitalouksien tuloihin kohdistuvia paineita. Vaikutukset ovat laajempia aloilla, jotka ovat alue- ja paikallistalouksien kannalta keskeisiä. Alueiden taloudet joutuvat sopeutumaan tilanteeseen säilyttääkseen kilpailukykynsä. Lisäksi ilmastoystävällisten teknologioiden ja ilmastotoimien toteuttaminen edellyttää lisäinvestointeja, mikä aiheuttaa vaikeuksia pienituloisille kotitalouksille.

Tarvitaan kattava lähestymistapa, jotta voidaan lisätä työpaikkoja ja mahdollisuuksia, vastata ilmastonmuutoksen epäsymmetrisiin kustannuksiin ja toteuttaa ilmasto- ja vihreää siirtymää. Tähän sisältyy kasvihuonekaasu- ja ilmansaastepäästöjen hillitsemisen nopeuttaminen, tarvittavat investoinnit ilmastokestävyyteen, luonnonvarojen hallinnan parantaminen ja luonnon ennallistaminen, terveiden ekosysteemien ja luontopohjaisten ratkaisujen luominen, ilmastonmuutokseen sopeutumisen ja katastrofiriskien hallinnan tukeminen, investoinnit vesitehokkuuteen ja jäteveden käsittelyyn (tarvittaessa),



Kartta 8 Hyödyntämätön aurinko-, tuuli- ja vesivoimapotentialiaali

MWh/km²/vuosi

- <= 500
- 500–1 000
- 1 000–5 000
- 5 000–10 000
- > 10 000
- ei tietoja

Vuosituotantopotentiaali pinta-alayksikköä kohti.
Lähde: JRC.

0 500 km

© Hallinnolliset rajat EuroGeographics Association

kiertotalouteen ja asuntojen energiatehokkuuteen sekä siirtyminen ilmastoystävällisiin liikennemuotoihin.

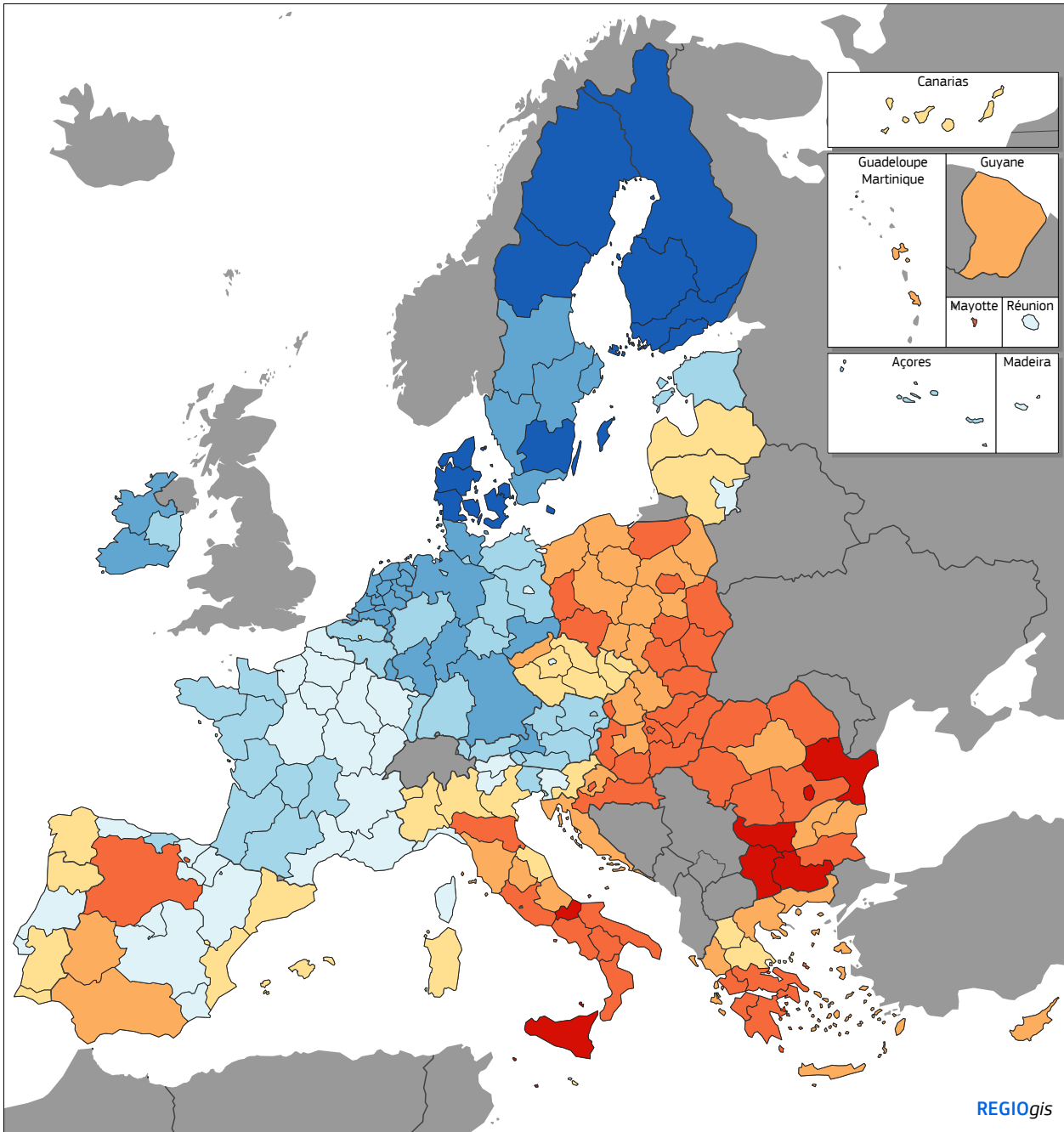
Digitaalinen siirtymä tarjoaa kaikille alueille mutta etenkin maaseutualueille ja syrjäisemmille alueille mahdollisuuksia lisätä yritysten tuottavuutta, innovointia, selviytymiskykyä ja palvelujen saatavuutta. Digitaaliseen siirtymän myötä koheesio voi kuitenkin myös vaarantua, koska alueilla ja ihmisillä on erilaiset valmiudet ottaa käyttöön ja hyödyntää digitaalitekologiaa ja saada myös muita heikommassa asemassa olevat ja marginalisoituneet yhteisöt sen piiriin. Riittävän julkisen politiikan puuttuessa digitaalisten taitojen puutteet voivat lisääntyä, mikä saattaa syventää sosiaalisia ja alueellisia eroja Euroopassa. Lisäksi digitaaliseen yhteyksien infrastruktuuriin ja digitaalitekologian käyttöönottoon tehtävien investointien puute voi haitata alueiden pitkän aikavälin kasvua ja kilpailukykyä. Se voi vaikuttaa kielteisesti tällaisten alueiden sosioekonomiseen houkuttelevuuteen ja siten vaikeuttaa ammattitaitoisen työvoiman ja innovatiivisten yritysten säilyttämistä.

Erityisesti heikoimmin valmistautuneet alueet sekä maaseutu- ja syrjäiset alueet tarvitsevat jatkuvaa tukea sen varmistamiseksi, että ne voivat hyötyä digitalisaatiosta. Tällaista tukea tarvitaan erityisesti kehittyneiden digitaalisten verkkoinfrastruktuurien ja niihin liittyvien palvelujen käyttöönottoon, perustason ja edistyneen digitaalisen osaamisen hankkimiseen sekä digitaalitekologian käyttöönottoon yrityksissä, kotitalouksissa ja julkishallinnossa.

Uudella geopoliittisella tilanteella voi myös olla vakavia vaikutuksia moniin EU:n alueisiin. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan johti siihen, että joillakin alueilla investoinnit, kauppavirrat ja taloudellinen toiminta (mukaan lukien matkailu) vähenivät jyrkästi, minkä lisäksi se aiheutti uusia taloudellisia esteitä ja työpaikkojen menetyksiä. Sota toi EU:hun myös ennennäkemättömään määrään suojaa tarvitsevia ihmisiä. EU on tarjonnut oikeudellista, operatiivista ja taloudellista tukea ja auttanut siten varmistamaan, että sekä EU:hun saapuvat pakolaiset että vastaanottavat jäsenvaltiot saavat riittävästi tukea. Joillakin alueilla tulijoiden määrä on kuitenkin erityisen suuri, mikä on kuormittanut paikallisia kotouttamisjärjestelmiä. Venäjän ja Valko-Venäjän naapurialueilla on myös turvallisuushaasteita ja niihin saattaa kohdistua välineellistettyä muuttoliikettä tai sen uhkaa.

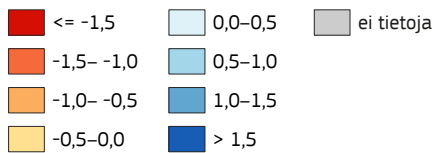
Jatkuvaa tukea tarvitaan myös eräille eteläisille syrjäseuduille ja syrjäisimmille alueille, joihin kohdistuu erityisiä muuttopaineita ulkorajoilla tai joilla laiton maahantulo lisääntyy.

Kasvat jännitteet ja lisääntyvä kansainvälinen kilpailu edellyttävät arvoketjujen monipuolistamista. EU:n avoimen strategisen riippumattomuuden kannalta unionin alueiden monimuotoisuus ja niiden nykyiset ja potentiaaliset kilpailuedut ovat etu. Alueellinen monimuotoisuus voi vahvistaa sisämarkkinoita ja arvoketjuja kaikkialla Euroopassa. Tämän saavuttamiseksi alueille on kuitenkin oltava tarvittavat fyysiset, inhimilliset ja innovointiresurssit, ja niiden on kyettävä hyödyntämään potentiaaliaan ja lisäarvoaan.



Kartta 9 Euroopan hallinnon laatuindeksi, 2024

Keskijajonta, vaihteluväli huonosta laadusta (negatiiviset luvut) korkeaan laatuun (positiiviset luvut)



EU = 0

Huomautus: Pisteet ilmoitetaan z-pisteinä, ja siksi EU:n keskiarvo on 0. Positiiviset (negatiiviset) arvot heijastavat EU:n keskiarvoa korkeampaa (alhaisempaa) hallinnon laatua.

Kaikki valtiot NUTS 2 -tasolla, paitsi Belgia ja Saksa, jotka ovat NUTS 1 -tasolla.

Lähde: Quality of Government Institute, Göteborgin yliopisto.

0 500 km

© Hallinnolliset rajat EuroGeographics Association

Hallintoon liittyvät kysymykset

Julkisen hallinnon ja hallinnollisten valmiuksien puutteet haittaavat kehitysmahdollisuuksia ja muodostavat edelleen rakenteellisen haasteen useilla alueilla ja useissa jäsenvaltioissa. Instituutioiden laatu – oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen ja hallinnolliset valmiudet mukaan luettuina – on ratkaisevan tärkeää julkisten ja yksityisten investointien tuoton kannalta. Hallinnon laadun ja koheesiopolitiikan investointien vaikutusten välillä on vahva yhteys. Euroopan alueiden hallinnollisia valmiuksia onkin tärkeää vahvistaa, sillä hallinnon laadun parantaminen kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla voi lisätä kansallisten ja EU:n politiikkojen ja investointien vaikuttavuutta. Tällä on merkitystä myös EU:n tulevia laajentumisia silmällä pitäen.

Monien alueiden kehitysmahdollisuuksiin voi vaikuttaa myös se, että rahoituslähteitä ei ole monipuolistettu alue- ja paikallistasolla, vaan rahoitus on suurelta osin riippuvaista kansallisista talousarvioista tehtävistä siirroista. Valtiotasoa alempien yksiköiden osuus julkisista investoinneista on keskimäärin yli puolet. Vähemmän kehittyneissä jäsenvaltioissa tämä osuus on pienempi mutta kasvussa. Tällainen riippuvuus heikentää asianomaisten maiden häiriönsietokykyä. Alue- ja paikallisviranomaisten suurempi ja monipuolisempi rahoituskapasiteetti, etenkin niiden mahdollisuudet houkutellessa yksityisiä investointeja, sekä niiden institutionaalisten valmiuksien ja hallinnollisten toimivaltuuksien vahvistaminen parantaisivat näin ollen niiden kehitysstrategioiden kestävyyttä.

4. Koheesiopolitiikan saavutukset ja kokemusten hyödyntäminen tulevaisuutta varten

Kuten edellä on tuotu esiin, koheesiopolitiikalla on onnistuttu edistämään jäsenvaltioiden lähentymistä, mutta kansallisella tasolla tilanne on monivivahteisempi. Kansallisella tasolla alueiden lähentymisprosessia hidastavat kasvavat alueelliset erot erityisesti suurkaupunkialueiden ja muiden alueiden välillä sekä vähemmän kehittyneet alueet, jotka ovat usein ajautuneet kehitysloukkuun.

Vuosien 2021–2027 ohjelmat käynnistyivät hieman myöhässä pandemian vaikutusten vuoksi ja joissain jäsenvaltioissa muista syistä, kuten siksi, että elpymis- ja palautumissuunnitelmat oli laadittava samaan aikaan. Jäsenvaltioiden ja alueiden hallintoviranomaisten oli siis huolehdittava samaan aikaan eri hallintojärjestelmistä ja aikatauluista. Vähemmän kehittyneillä jäsenvaltioilla ja alueilla, jotka tarvitsevat eniten koheesiopolitiikan investointeja, on usein ollut suunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyviä vaikeuksia, ja niiden hallinnolliset resurssit ovat myös rajallisemmat. Vuosien 2021–2027 lainsäädäntökehityksessä käyttöön otetuista koheesiopolitiikan yksinkertaistamistoimenpiteistä huolimatta, ja vaikka hallinnollisia valmiuksia on jo tuettu viime vuosikymmeninä, koheesiopolitiikkaa on yksinkertaistettava entisestään.

Jotta perussopimuksen tavoitteiden saavuttamista koheesiopolitiikan avulla voitaisiin tehostaa, erityisesti haasteita silmällä pitäen, on tarpeen pohtia, miten koheesiopolitiikan suunnittelua voitaisiin edelleen parantaa.

Talouskehityksen erojen kaventamista koskevan perussopimuksen tavoitteen saavuttaminen

Viime aikoina koheesiopolitiikkaa on jatkuvasti kehitetty uusiin olosuhteisiin mukautumista ja EU:n painopisteiden tukemista silmällä pitäen. Tämä on merkinnyt muutoksia tuettuihin investointeihin, maantieteelliseen kattavuuteen, toteutustapaan, ehtojen käyttöön ja yhteyksiin eurooppalaisen ohjausjakson kanssa. Samaan aikaan koheesiopolitiikan perusarvot ja -periaatteet on säilytetty, ja niitä on jopa vahvistettu ajan myötä osatekijöillä, kuten pitkän aikavälin ohjelmasuunnittelukehys, kumppanuudet sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan kanssa, monitasoinen hallinto, arviointi ja tiedonkeruu sekä ennen kaikkea paikallälhtöinen lähestymistapa, jossa tuki räätälöidään alueellisten erityistarpeiden ja -mahdollisuuksien mukaan.

Perussopimuksen tavoitteiden mukaisesti koheesiopolitiikan resurssit on keskitetty EU:n vähemmän kehittyneille alueille ja jäsenvaltioille: sekä Euroopan aluekehitysrahaston että Euroopan sosiaalirahasto plussan rahoituksesta 70 prosenttia myönnetään näille alueille vuosien 2021–2027 ohjelmissa. Koheesiorahasto osoitetaan kokonaisuudessaan jäsenvaltioille, joiden bruttokansantulo asukasta kohden on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta. Vaikka kaikki alueet saavat rahoitusta koheesiopolitiikasta, vuosien 2014–2020 ohjelmissa tuki-intensiteetti on korkeampi vähemmän kehittyneillä alueilla, keskimäärin noin 297 euroa asukasta ja vuotta kohti, kun EU:n keskiarvo on 117 euroa.

Samalla, kun keskitytään pääasiallisesti vähemmän kehittyneisiin alueisiin, olisi kiinnitettävä huomiota myös kehityksen dynamiikkaan ja pitkän aikavälin suuntauksiin, puuttuttava ongelmiin ennen kuin ne juurtuvat ja autettava alueita, jotka ovat ajautuneet (tai ovat vaarassa ajautua) kehitysloukkuun. On siis sovellettava ennakoivaa lähestymistapaa, jotta voidaan saavuttaa perussopimuksen tavoite edistää sopusointuista kehitystä.

Eri alueilla on erilaiset lähtökohdat ja myös erilaiset kehityspolut

Kehityksen osalta alueilla on erilaiset lähtökohdat, tarpeet ja valmiudet. Niillä on myös epätasaiset valmiudet vastata uusiin haasteisiin, koska niiden hallinnolliset ja taloudelliset resurssit vaihtelevat. **Siksi myös niiden kehityspolut nykyisten ja tulevien muutosten hallitsemiseksi ovat erilaiset.**

EU:n olisi koheesiopolitiikan kautta (mutta myös muilla keinoin) kanavoitava alueille kohdennettua, paikallälhtöistä tukea, jossa keskitytään kunkin alueen erityistarpeisiin EU:n painopisteiden mukaisesti, ja kiinnitettävä riittävää huomiota kunkin jäsenvaltion haasteisiin, järjestelmiin ja toimintapolitiikkaan.

Aluekehitysohjelmat ovat jo pitkään olleet koheesiopolitiikan kulmakivi, mutta oikeudenmukaisen siirtymän rahasto on näyttänyt, miten tukea voidaan räätälöidä kunkin alueen kehitystarpeisiin, jotta voidaan vastata ennalta määritettyihin ilmastosiirtymään liittyviin haasteisiin. Samoin älykkään erikoistumisen strategiat ovat osoittautuneet hyödyllisiksi alueellisten innovaatioekosysteemien vahvistamisessa: ne perustuvat paikallisiin valmiuksiin ja resursseihin, hyödyntävät paikallisten ja alueellisten sidosryhmien verkostoa ja kaventavat innovaatiokuilua.

Vihreä ja digitaalinen siirtymä, väestörakenteen muutos, maailmantalouden muuttuvat suuntaukset ja ilmastonmuutos vaikuttavat kaikkiin alueellisiin talouksiin. mutta haasteiden laajuus ja luonne vaihtelevat alueittain, samoin kuin alueiden kyky vastata niihin.

Sen vuoksi on pohdittava perusteellisesti, miten toimintapolitiikkaa voitaisiin parhaiten räätälöidä alueiden erilaisten taloudellisten profiilien ja maantieteellisten ominaisuuksien mukaan, jotta investointeja voitaisiin kohdentaa strategisella tavalla. On yhä tärkeämpää ottaa paremmin huomioon moninaiset kehityshaasteet, uudistustarpeet sekä erilaiset sosiaaliset ja työllisyysolosuhteet, jotta voidaan tehostaa EU:n varojen kohdentamista muun muassa syrjäisimmillä ja harvaan asutuilla alueilla, saarilla, vuoristoalueilla, raja-alueilla, maaseutualueilla ja teollisuuden muutosprosessissa olevilla alueilla.

Tasapainoisemman aluekehityksen edistäminen

Valtiotason talouskehitykselle on usein ominaista voimakas polarisoituminen pääkaupunkiseudun ja suurkaupunkialueiden sekä harvaan asuttujen alueiden välillä. Kasvutekijöiden epätasainen jakautuminen johtaa siihen, että kehittyneemmät alueet suoriutuvat paremmin innovoinnin ja kilpailukyvyyn, julkisen hallinnon ja hallinnon laadun sekä koulutustason osalta. Tämä voi myös merkitä sitä, että vähemmän kehittyneillä maaseutu- ja välialueilla on vielä hyödyntämättä merkittäviä mahdollisuuksia talouskehitykseen ja laadukkaiden työpaikkojen luomiseen.

Suurkaupunkialueilla, kaupungeilla ja niitä ympäröivillä alueilla on keskeinen rooli aluekehityksessä. Ne houkuttelevat inhimillistä pääomaa (muun muassa korkeakouluihin, ammatillisiin koulutuskeskuksiin ja tutkimus- ja kehittämiskeskuksiin) ja takaavat hyvät yhteydet ja laadukkaat palvelut. Tämän vuoksi ne luonnollisesti houkuttelevat myös investointeja. Niiden vetovoimalla on kuitenkin hintansa: ruuhkat, sosiaaliset haasteet ja korkeat asumiskustannukset yhdessä korkeampien palkkakustannusten kanssa voivat heikentää niiden kilpailukykyä.

Pienet ja keskisuuret kaupungit ovat myös tärkeitä aluekehityksen kannalta, sillä ne edistävät lähialueidensa kasvua. Niillä on tärkeä rooli julkisten ja yksityisten palvelujen tarjonnan kannalta, ja ne tarjoavat työ- ja koulutusmahdollisuuksia ympäröiville alueille.

EU:n eri alueiden välisen yhteistyön parantaminen voi myös edistää tasapainoisempaa aluekehitystä. Koheesiopolitiikka on erityisesti Interreg-ohjelmien kautta auttanut tukemaan alueiden välistä yhteistyötä rajatylittävän ja valtioiden välisen yhteistyön sekä makroalustrategioiden avulla. Nämä edistävät innovointia, kehitystä ja parempaa hallintoa. Alueellista yhteistyötä on kuitenkin mahdollista vahvistaa eri tasoilla, erityisesti yhteisten julkishyödykkeiden tarjoamisessa yli rajojen, sillä rajat ylittävien investointien tukeminen EU:n talousarviosta tuo lisäarvoa.

Alueellista epätasapainoa voitaisiin lieventää monikeskuksisella kehitysmallilla, joka perustuu pieniin ja keskisuuriin kaupunkeihin ja jolla edistetään julkisten palvelujen saatavuutta alueilla, jotka sijaitsevat kaukana suurista kaupunkikeskuksista. Alueellista yhteistyötä voitaisiin vahvistaa kehittämällä asiaankuuluvien viranomaisten ja sidosryhmien valmiuksia.

Kumppanuus, monitasoinen hallinto ja sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen

Paikalliset asukkaat tuntevat alueensa tarpeet tarkemmin. Siksi heidät on otettava mukaan päätöksentekoon ja politiikan suunnitteluun. Tällainen osallistaminen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen voi myös auttaa torjumaan lisääntyvää poliittista tyytymättömyyttä¹⁴ ja epäluottamusta viranomaisia kohtaan.

Vuosien 2021–2027 kehyksellä vahvistettiin kumppanuutta sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden että kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolten osallistumista. Toimilla muun muassa edistettiin alueellisia toteutusmahdollisuuksia, kuten yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä ja yhdennettyjä alueellisia investointeja. Niissä yhdistetään useista lähteistä saatavaa rahoitusta aluelähtöisen strategian toteuttamiseksi muun muassa paikallisten kumppanuuksien, alhaalta ylöspäin suuntautuvien lähestymistapojen ja aluehallinnon avulla. On pohdittava tarkemmin, miten alue- ja paikallisviranomaiset ja muut asiaankuuluvat sidosryhmät voidaan parhaiten ottaa mukaan ja miten monitasoisia aluehallinnon mekanismeja voidaan parantaa. Tavoitteena on vastata paremmin talous- ja työmarkkinaosapuolten ja kansalaisten tarpeisiin EU:n painopisteiden mukaisesti. Paikallisten kumppanien roolin vahvistaminen edellyttää niiden hallinnollisten valmiuksien parantamista. Keskusteluissa olisi pohdittava myös sitä, miten tämä voidaan parhaiten toteuttaa.

Institutionaalisen lähentymisen edistäminen korjaamalla nykyisiä julkisen hallinnon ja hallinnollisten valmiuksien puutteita

Hyvä hallinto, vahvat instituutiot, oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen ja vahvat hallinnolliset valmiudet ovat edellytys kehitysstrategioiden vaikuttavalle ja tehokkaalle suunnittelulle ja täytäntöönpanolle sekä yleisemmin taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle. Hallinnon heikkoudet estävät joitakin jäsenvaltioita ja alueita saamasta koheesipolitiikasta kaikkia hyötyjä erityisesti investointien valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvien vaikeuksien vuoksi.

Heikkoudet hallinnossa ja valmiuksissa ovat edelleen yleisiä. Nykyisellä koheesipolitiikan tuella, jota annetaan teknisen avun kautta, korjataan pääasiassa varojen hallinnointiin ja täytäntöönpanojärjestelyihin liittyviä puutteita, myös silloin, kun ne liittyvät petosten ja korruption torjuntaan.

Myös muut EU:n välineet ovat osaltaan vahvistaneet hallinnollisia valmiuksia, etenkin teknisen tuen väline, jolla tuetaan yhä enemmän alue- ja paikallisviranomaisia. Elpymis- ja palautumistukivälineestä tuetut julkishallinnon uudistukset (esimerkiksi lupamenettelyissä tai julkisissa hankinnoissa) ovat hyödyttäneet sekä elpymis- ja palautumistukivälineestä että koheesipolitiikasta rahoitettavia investointeja.

Kansallisten ja alueellisten hallintojen heikkouksien korjaamiseksi ja tuensaajien ja kumppanien keskuudessa tarvitaan kunnianhimoisempaa ja kattavampaa lähestymistapaa. Tällaisessa strategisessa lähestymistavassa voitaisiin yhdistää räätälöity tekninen tuki ja uudistusvaatimukset tietyillä aloilla.

¹⁴ A. Rodríguez-Pose, L. Dijkstra ja H. Poelman: The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap, Regional Policy Working Papers 03/2023

Hallinnollisten puutteiden korjaaminen paitsi parantaisi koheesiopolitiikan vaikuttavuutta myös edistäisi investointeja ja vaihtoa sisämarkkinoilla, lisäisi asianomaisten alueiden ja jäsenvaltioiden houkuttelevuutta ja parantaisi niiden valmiuksia panna EU:n säännöstö täytäntöön.

Koheesiopolitiikan investointien tehostaminen ja uudistusten edistäminen

Investoinnit ovat välttämätön mutta eivät riittävä edellytys talouskehityksen varmistamiseksi. Joillakin alueilla taloudellinen suorituskyky on edelleen heikko, vaikka ne ovat saaneet koheesiopolitiikan tukea useiden vuosien ajan. Uudistuksia tarvitaan aluekehityksen esteiden poistamiseksi, mukaan lukien toimenpiteet, joilla puututaan erityisiin investointi- tai sääntelyesteisiin tai parannetaan työmarkkinoiden toimintaa ja liiketoimintaympäristöä.

Vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikalla on edistetty investointien ja uudistusten välisten yhteyksien vahvistamista mahdollistavien edellytysten avulla ja eurooppalaisen ohjausjakson mukaisesti. Kun alueellisen kasvun ja kehityksen esteitä poistetaan, tällaisilla yhteyksillä voi olla myönteinen vaikutus sisämarkkinoihin.

Mahdollistavilla edellytyksillä luodaan yhtenäiset puitteet koheesiopolitiikan investointien vaikuttavuuden lisäämiseksi ja varmistetaan esimerkiksi liikenneinvestointien suunnittelun taloudellinen merkitys ja rahoituksen kestävyys tai vesihuollon yhdenmukaisuus EU:n painopisteiden ja vaatimusten kanssa. Näiden edellytysten soveltaminen sääntelykehityksessä vahvistettujen yhteisten vaatimusten avulla voi kuitenkin rajoittaa niiden kykyä ottaa huomioon jäsenvaltioiden erityiset vaikeudet, tarpeet ja haasteet, koska ne kehittyvät ajan kuluessa.

Myös eurooppalaisen ohjausjakson ja koheesiopolitiikan investointien välistä koordinaointia on tehostettu. Vaikka eurooppalaisessa ohjausjaksossa keskitytään kansallisiin uudistuksiin, sen alueellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen vuodesta 2018 lähtien on lisännyt sen roolia jäsenvaltioiden ohjaamisessa hyödyntämään koko alueensa taloudellista potentiaalia ja vähentämään eriarvoisuutta. Maakohtaisilla investointisuosituksilla on ohjattu vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan ohjelmia ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston käyttöä. Vuoden 2024 suosituksilla on keskeinen rooli vuonna 2025 tehtävissä ohjelmien väliarvioinneissa ja mukautuksissa, ja siksi niissä keskitytään aiempaa enemmän alueellisiin erityispiirteisiin ja haasteisiin.

Alueellisen kasvun ja lähentymisen edistämiseksi on tutkittava, miten investointien ja uudistusten välistä yhteyttä voitaisiin edelleen vahvistaa koheesiopolitiikan vaikutusten maksimoimiseksi. Tarkastelussa olisi otettava huomioon kokemukset, joita on saatu muista EU:n välineistä, erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineestä, jolla on parannettu investointipolitiikan ja uudistusten täydentävyyttä jäsenvaltioissa. Lisäksi tarkastelussa olisi käsiteltävä tarvittavien uudistusten laajuutta, eurooppalaisen ohjausjakson roolia sekä EU:n, kansallisten ja alueellisten politiikkojen välistä koordinaointia.

Parempi koordinointi ja johdonmukaisuus kansallisten politiikkojen kanssa

Yhteenkuuluvuuden edistäminen ei ole yksin koheesiopolitiikan vastuulla. Kaikkien EU:n alueiden taloudellisen potentiaalin hyödyntäminen ja sosioekonomisen eriarvoisuuden vähentäminen edellyttää yhteisiä toimia, ja sen pitäisi olla myös investointipolitiikan yhteinen tavoite sekä EU:n että kansallisella tasolla. Näin ei ole aina ollut. Siksi on pohdittava tarkemmin, miten erojen vähentämiseksi ja perussopimuksessa vahvistetun taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi toteutettavien EU:n ja kansallisten toimien olisi toimittava yhdessä, jotta ne vahvistaisivat toisiaan ja varmistaisivat EU:n tuen räätälöimisen erityyppisille alueille.

Esimerkiksi alueellisen ulottuvuuden sisällyttäminen tarvittaessa politiikan suunnitteluun voisi lisätä alueellisten tarpeiden ja horisontaalisten (eurooppalaisten ja kansallisten) politiikkojen yhteensopivuutta.

Toteutuksen tehostaminen

Koheesiopolitiikan ohjelmien ohjelmasuunnittelussa ja täytäntöönpanossa ilmenneet viivästykset (jotka johtuvat osittain rahoituksen toteutuksen viivästyttämisestä ja hallinnollisista puutteista joissakin jäsenvaltioissa ja joillakin alueilla) osoittavat, että koheesiopolitiikan toteutusta voitaisiin parantaa. Tämä voidaan saavuttaa esimerkiksi tarjoamalla lisää yksinkertaistuksia hallinnoille ja tuensaajille.

Vuosien 2021–2027 kehyksessä on esitetty merkittäviä yksinkertaistuksia, kuten vähemmän toimintapoliittisia tavoitteita, selkeämpi toimintalogiikka indikaattoreiden avulla, kevyempi raportointi ja yhden tarkastuksen periaatteeseen perustuvat järjestelyt. Siinä myös laajennettiin mahdollisuuksia käyttää muita maksuvaihtoehtoja kuin laskutukseen perustuvia kustannuksia eli kustannuksiin perustumatonta rahoitusta tai yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja. Tämä on mahdollistanut yksinkertaisemman täytäntöönpanon ja nopeammat maksut. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole vielä ottaneet näitä vaihtoehtoja kailta osin käyttöön.

Tulevassa toteutuksessa voidaan hyödyntää myönteisiä kokemuksia, joita on saatu ESR:n ja ESR+:n täytäntöönpanosta, jossa ollaan siirtymässä tulosperusteiseen toteutusmalliin. On tärkeää arvioida, voisiko tällainen toteutusmalli, jossa maksut on kytketty tulosten saavuttamiseen (eikä aiheutuneisiin kustannuksiin), vähentää ohjelmaviranomaisten ja tuensaajien hallinnollista taakkaa, nopeuttaa rahoituksen toteutusta ja lisätä koheesiopolitiikan tulosuuntautuneisuutta.

Elpymis- ja palautumistukivälineen väliarviointi¹⁵ nosti esiin myös joitakin tärkeitä seikkoja, joita on pohdittava suunniteltaessa EU:n rahoitusvälineiden tulevaisuutta. Asiaan liittyvät kuulemiset osoittavat, että tulosperusteisia rahoitusvälineitä kannatetaan laajalti EU:n tasolla. Elpymis- ja palautumistukivälineen varoista maksuja suoritetaan sitä mukaa, kun välitavoitteita ja tavoitteita saavutetaan eli kun jäsenvaltiot edistyvät uudistusten ja investointien käytännön täytäntöönpanossa. Näin kannustetaan täytäntöönpanon edistämiseen.

15 COM(2024) 82 lopullinen, 21.2.2024.

Väliarvioinnissa todetaan myös, että uudistusten ja investointien yhdistäminen kannustaa tehokkaasti pitkäaikaisten uudistustarpeiden täyttämiseen ja voi johtaa johdonmukaisempaan ja tehokkaampaan täytäntöönpanoon. Elpymis- ja palautumissuunnitelmilla edistetään kokonaisvaltaista päätöksentekoa kannustamalla jäsenvaltioita suunnittelemaan johdonmukaisia uudistuksia ja investointeja, joilla on selkeät tulokset ja joissa otetaan huomioon sekä EU:n poliittiset painopisteet että maakohtaiset haasteet. Samalla arvioinnissa tunnustetaan, että paikallis- ja alueviranomaiset, työmarkkinaosapuolet ja sidosryhmät ovat huomauttaneet, että niillä ei ole ollut riittävästi mahdollisuuksia osallistua, ja muistutetaan, että näiden tahojen tuloksellinen osallistuminen sekä suunnitteluun että niihin vaikuttavien toimenpiteiden täytäntöönpanoon ja seurantaan on tärkeää. Arvioinnissa tuodaan esiin myös mahdollisia tulevia yksinkertaistamiskohteita, jotta voidaan varmistaa riittävä joustavuus suunnitelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Tämä koskee erityisesti suunnitelmien tarkistusmenettelyä, välitavoitteiden ja tavoitteiden asettamista sekä nykyistä tarkastus- ja valvontakehystä.

Kaikki koheesiopolitiikan tulevat muutokset tai uudet täytäntöönpanomallit on sovitettava yhteen taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koskevan perussopimuksen tavoitteen kanssa, ja niissä on otettava huomioon koheesiopolitiikan ohjelmasuunnittelusta saadut kokemukset ja sen alueellinen ja paikallälähtöinen lähestymistapa sekä elpymis- ja palautumistukivälineestä saadut kokemukset. Lisäksi on otettava huomioon käytännön kysymyksiä, kuten vaikutukset tarkastus- ja valvontajärjestelmään.

Pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttaminen – sisäänrakennettu joustovara odottamattomiin olosuhteisiin reagoimista varten

Koheesiopolitiikan ohjelmilla pyritään saavuttamaan pitkän aikavälin kehitystavoitteet – toteutusjakso kestää yli kymmenen vuotta.

Nykyiset keinot muuttaa koheesiopolitiikan ohjelmia mahdollistavat jo nyt joustavan mukauttamisen muuttuvien olosuhteiden huomioon ottamiseksi. Tämä joustavuus on myös lisääntynyt ajan mittaan. Sen ansiosta on voitu tehokkaasti reagoida talouskriiseihin ja odottamattomiin häiriöihin, erityisesti hätätilanteiden hallinnan, elpymisen ja ennaltaehkäisyn aloilla. Lainsäädäntökehys tarjoaa keinoja jakaa varoja nopeasti uudelleen ohjelmien välillä ja sisällä, tehdä väliarviointeja ja ottaa käyttöön erityissäännöksiä, jotka mahdollistavat tilapäisten poikkeusten myöntämisen poikkeuksellisissa tai epätavallisissa olosuhteissa.

Oli ratkaisevan tärkeää, että koheesiopolitiikalla voitiin tukea covid-19-pandemian ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan sosioekonomisiin seurauksiin liittyviä EU:n toimia. Koheesiopolitiikan pääpainon on kuitenkin oltava pitkän aikavälin rakenteellisten tavoitteiden saavuttamisessa. Talouden hyvä häiriönsietokyky edellyttää aina pitkän aikavälin investointeja, joilla varmistetaan erityisesti alueellisten talouksien monipuolistaminen, kyky sopeutua teknologiseen ja väestörakenteen muutokseen ja työvoiman osaamisen parantaminen.

5. Päätelmät

Yhdeksännessä koheesiokertomuksessa korostetaan, miten merkittävästi koheesiopolitiikka on edistänyt ylöspäin tapahtuvaa taloudellista ja sosiaalista lähentymistä unionissa. Haasteita on kuitenkin edelleen erityisesti aluetasolla, ja rakenteelliset muutokset pahentavat niitä entisestään. Aiemmista täytäntöönpanokausista ja vuorovaikutuksesta muiden välineiden kanssa saatujen kokemusten perusteella koheesiopolitiikan suunnittelua on tarpeen edelleen vahvistaa. Koheesiopolitiikan vahvistaminen ja nykyaikaistaminen on olennaisen tärkeää eurooppalaisen kasvumallin lujittamiseksi, osallistavamman unionin rakentamiseksi ja perussopimuksessa vahvistetun taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

PIDÄ YHTEYTTÄ



ec.europa.eu/info/region



#CohesionPolicy
@EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



Koheesiokertomuksen
verkkosivusto aukeaa
pyyhkäisemällä



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

ISBN 978-92-68-14096-3
doi: 10.2776/873111