

LAUSUNNOT

ALUEIDEN KOMITEA

107. TÄYSISTUNTO, 25.–26. KESÄKUUTA 2014

Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Kohti kaupunkeja koskevaa yhdenmukaista EU-toimintaohjelmaa”

(2014/C 271/03)

Esittelijä: Bas Verkerk (NL, ALDE), Delftin kaupunginjohtaja**Viiteasiakirja(t):****I. POLIITTISET SUOSITUKSET****Johdanto**

1. Kaupungit ovat unionissa tärkeitä talouden moottoreita, muodostavat erinomaisen ympäristön yksilöiden ja yhteisön kehitykselle ja tarjoavat monia mahdollisuuksia tehokkaiden ympäristötoimenpiteiden toteuttamiselle. Kaupunkien ja kaupunkialueiden panos on huomattavan tärkeä Eurooppa 2020 -strategian toimeenpanon ja EU:n taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen kehityksen kannalta. ⁽¹⁾
2. Kaupunkien tärkeä asema eurooppalaisessa yhteiskunnassa on saanut jäsenvaltiot ja Euroopan komission tekemään aloitteita kaupunkeja koskevan toimintaohjelman laatimiseksi EU:lle. YK valmistelee parhaillaan uutta kaupunkikehityssuunnitelmaa, joka vahvistetaan seuraavassa Habitat III -konferenssissa vuonna 2016. EU:n kaupunkeja koskeva toimintapoliittinen ohjelma voi olla siinä avuksi.
3. Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa on useita viittauksia, jotka antavat EU:lle oikeusperustan täydentää jäsenvaltioiden ensisijaisia toimivaltuuksia valtiollisen, alueellisen ja paikallisen kaupunkipolitiikan alalla omalla tuellaan. Niitä ovat viittaukset taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen (3 artikla), paikalliseen itsehallintoon (4 artikla) ja toissijaisuusperiaatteen paikalliseen ulottuvuuteen (5 artikla). Toistaiseksi ei kuitenkaan ole olemassa yhdenmukaista, tulevaisuuteen tähtäävää EU-tason kaupunkipoliittista ohjelmaa, vaikka Euroopan parlamentti kehotti vuonna 2011 laatimaan Euroopan kaupunkien toimintaohjelman ⁽²⁾, vaikka hallitustenvälinen Leipzigin peruskirjaprosessi on käynnissä ja vaikka asiasta on annettu ns. Toledon julkalausuma. Koska kaiken kattavaa kaupunkipoliittista ohjelmaa ei ole, eivät erilaiset EU-tason poliittiset aloitteet ja tukiohjelmat myöskään ole riittävän yhtenäisiä, eikä kaikissa toimintalinja-aloitteissa päästä toivottuihin konkreettisiin tuloksiin.
4. Menneisyyden valossa on myös epävarmaa, kiinnitetäänkö kaupunkiulottuvuuteen edelleen huomiota unionin tulevaisuuden toimintasuunnitelmissa. ⁽³⁾ Komissio julkaisi jo vuonna 1997 tiedonannon ”Kohti kaupunkien toimintaohjelmaa Euroopan unionissa” ⁽⁴⁾. Siitä on nyt kulunut 20 vuotta, eikä toimintaohjelmaa ole moninaisista julistuksista ja toimista huolimatta vielä saatu aikaan. EU:n on annettava kaupungeille ja taajama-alueille valmiudet hyödyntää täysimääräisesti elinvoimaansa ja potentiaaliaan talouskasvun, työllisyyden ja sosiaalisen osallistamisen moottoreina. Aika on nyt kypsä todelliselle kaupunkien koskevalle EU-toimintaohjelmalle. Leipzigin peruskirja tarjoaa sille hyvän perustan. Kaupunkeja koskevassa EU-toimintaohjelmassa tulee ottaa huomioon kaikki kestäväan kaupunkikehitykseen liittyvät näkökohdat: taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristönäkökohdat.

⁽¹⁾ Euroopan komissio: Huomisen kaupungit – Haasteet, visiot, etenemistavat (lokakuu 2011).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma 23. kesäkuuta 2011 Euroopan kaupunkien toimintaohjelmasta ja sen tulevaisuudesta koheesipolitiikassa (2010/2158(INI)).

⁽³⁾ Hans Verdonk, *Urban policies in Europe*, teoksessa Leo van den Berg, Luis Carvalho & Jan van der Meer, *Cities as Engines of Sustainable Competitiveness: Looking Back at Two Decades of Urban Policies*, Rotterdam, 2014.

⁽⁴⁾ COM(1997) 197 final.

5. Alueiden komitea kehottaa komissiota esittämään 17.–18. helmikuuta 2014 pidetyn kaupunkifoorumin jatkoksi suunnitellun tiedonannon pohjalta valkoisen kirjan kaupunkeja koskevasta yhdennetystä toimintaohjelmasta. Valkoisen kirjan tulisi mahdollistaa kaupunkiulottuvuuden vakiinnuttaminen unionin kaikkiin tarvittaviin politiikan ja sääntelyn rakenteisiin tämänhetkisten päällekkäisyyksien ja epäjohtamukaisuuksien välttämiseksi. Valkoisen kirjan laatimisprosessin aikana komitea jatkaa keskustelua kaupunkeja koskevasta EU-toimintaohjelmasta tarjotakseen komissiolle konkreettista palautetta ja pitääkseen kaupunkeja koskevan toimintaohjelman unionin asialistalla. Komitea pitää tärkeänä kestävyysperiaatteen mukaista ja kokonaisvaltaista kaupunkialueita koskevaa lähestymistapaa, joka perustuu ajatuksiin ja ehdotuksiin, joita komitea esittää käsillä olevaa lausuntoa täydentävissä lausunnoissaan seitsemännestä ympäristöalan toimintaohjelmasta ja kestävästä kaupungeista⁽⁵⁾ sekä kaupunkiliikennepaketista⁽⁶⁾.

6. Kaupunkeja koskevalla EU-tason toimintaohjelmalla tehdään oikeutta kaupunkien asemalle unionin poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa ja EU:n kansainvälisen kilpailuaseman vahvistamisessa. Laadittaessa kaupunkeja koskevaa EU-tason toimintaohjelmaa ei saa kuitenkaan unohtaa kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta eikä ohjelman suurta vaikutusta yleiseen alueelliseen kehitykseen. Onkin erittäin tärkeää luoda tiivis synergia kaupunkeja koskevan EU-toimintaohjelman ja EU:n alueellisen agendan 2020 välille.

Kaupunkien elinvoima ja haasteet

7. Palvelutaloudesta osaamistalouteen siirtyminen ja yhteiskunnan jatkuva digitalisoituminen ovat muokanneet kaupungeista EU:n talouden tukipilareita ja työpaikkoja luovia moottoreita. Innovaatiot ja uudenlaiset elinkeinotoiminnan muodot saavat usein alkunsa kaupungeissa. Kaupungit ovat myös taiteen, kulttuurin ja luovuuden kasvualustoja. Niiden avulla kaupungit asukkaineen muokkaavat identiteettinsä. Kaupungit muodostavat siten EU:n tärkeän voimavaran kansainvälisessä kilpailussa muiden maanosien kanssa.

8. Tällä hetkellä noin 68 prosenttia EU:n väestöstä elää taajama-alueilla.⁽⁷⁾ Kahden suuren metropolin, Pariisin ja Lontoon, lisäksi EU:ssa on ainutlaatuinen, monikeskuksinen suurten, keskisuurten ja pienten kaupunkien rakenne. Noin 200 miljoonaa ihmistä asuu alle 100 000 asukkaan kaupungeissa, joilla on usein tärkeä alueellinen funktio palvelutarjonnan sekä elämänlaadun parantamisen ja alueellisen tasapainon kannalta. Kaupunkeja koskevaa EU-toimintaohjelmaa ei siksi tule rajata Euroopan suurimpiin kaupunkeihin, vaan sitä on voitava soveltaa myös pieniin ja keskisuuriin kaupunkihin sekä taajama-alueisiin. Ilahduttavaa on, että EU:n tuleva puheenjohtajakolmikko Italia, Latvia ja Luxemburg aikovat kiinnittää erityistä huomiota EU:n pieniin ja keskisuuriin kaupunkihin sekä niiden asemaan yhteisessä aluekehityskontekstissa.

9. Asukkailleen kaupunki ja sitä ympäröivä maaseutu merkitsevät nykyisin kuitenkin enemmän kuin vain tiettyä hallinnollisesti rajattua aluetta. Asukkaat liikkuvat päivittäin suurempien taajamakokonaisuuksien järjestelmässä ja matkustavat työpaikalle ja eri toiminnallisille alueille kaupunkiin tai esikaupunkiin (engl. *daily urban system*). Asukkaidensa elämää helpottaakseen kaupungit muodostavat verkostoja naapurikuntien kanssa liikenteen ja kuljetusten, aluesuunnittelun, ympäristönhoidon ja talouden järjestämiseksi tarkoituksenmukaisessa mittakaavassa. Taajama-alueiden ja niihin rajoittuvien maaseutualueiden välinen yhteistyö on tässä ratkaisevan tärkeää. Esikaupunki- ja maaseutualueilla on tässä yhteydessä tärkeä rooli, sillä ne tarjoavat niihin rajoittuville kaupungeille ravintoa, energiaa, lisätilaa, virkistysmahdollisuuksia ja luontopääomaa sekä suojaa metsäpalojen ja tulvien kaltaisia vaaroja vastaan. Lisäksi on tarpeen ottaa huomioon, että joskus näihin taajamakokonaisuuksiin sisältyy alueita useammasta jäsenvaltiosta. On kiinnitettävä erityishuomiota näiden rajoilla sijaitsevien kaupunkialueiden erityispiirteisiin.

10. Suurtaajamakokonaisuudet tai toiminnalliset alueet tarvitsevat omanlaistaan hallintotapaa ja kaukonäköisyyttä, jotta saadaan aikaan yhteenkuuluvuutta ja saavutetaan yhdennetyn liikennejärjestelmän kaltaisia konkreettisia tuloksia.⁽⁸⁾ Tällaiset pitkän aikavälin visiot, joita eräissä jäsenvaltioissa jo hahmotellaan paikallis- ja alueviranomaisten yhteistyönä, muodostavat ainekset yhdennetylle seutukohtaiselle lähestymistavalle, joka takaa alueellisen yhteenkuuluvuuden ja mahdollistaa konkreettisten ja mitattavissa olevien tulosten saavuttamisen. Yhdennetyt alueelliset investoinnit tarjoavat lukuisissa jäsenvaltioissa kaudella 2014–2020 mahdollisuuden hyödyntää eri ensisijaisten toimintalinjojen ja ohjelmien resursseja, minkä vuoksi niillä on kannustava vaikutus, sillä ne lujittavat toiminnallisin sitein toisiinsa kytkeytyvien kaupunki- ja niitä ympäröivien maaseutualueiden yhteenkuuluvuutta. Näin luodaan synergia vaikutuksia ja mahdollistetaan kunnianhimoisempien hankkeiden rahoitus, jolloin on viime kädessä mahdollista tarttua yhteisiin ongelmiin kulloistenkin paikallis- ja alueyhteisöjen hallinnollisten rajojen yli. Komitea mainitseekin komission kuvaavan tätä kehitystä tutkimuksessaan ”Huomisen kaupungit” ja tunnustavan myös, että sen täytyy kiinnittää politiikassaan enemmän huomiota suurtaajamakokonaisuuksien ja metropolien tasolla muotoutuneisiin toiminnallisiin alueisiin myös yli valtiorajojen.⁽⁹⁾

⁽⁵⁾ COR-2013-07987.

⁽⁶⁾ COR-2014-00090.

⁽⁷⁾ Eurostat: *City Statistics – Urban Audit*, Luxemburg 2013.

⁽⁸⁾ CDR 2994/2013.

⁽⁹⁾ Euroopan komissio: *Huomisen kaupungit – Haasteet, visiot, etenemistavat* (lokakuu 2011).

11. Suurtaajamakokonaisuuden tasolla toimiessaan (engl. *borrowing size*) kaupungit hyödyntävät yhdessä suuremman yksikön suomia etuja, kuten suurempaa innovaatiokykyä, koulutuksen mukauttamista paremmin työmarkkinoiden tarpeisiin ja pienempää ekologista jalanjälkeä, sekä samalla supistavat ympäristön pilaantumisen, heikkojen kulkuyhteyksien, sosiaalisen syrjäytymisen ja rikollisuuden kaltaisia haittapuolia.⁽¹⁰⁾ Suurempi ei ole aina parempi. Siksi on yhtä lailla tärkeää varmistaa, että paikalliset yhteisöt ovat aktiivisesti edustettuina kunnallisessa päätöksenteossa, myös keskusteltaessa yhteistyöstä naapuriseutujen viranomaistahojen kanssa.

12. Yhteiskunnallisia haasteita ilmenee kuitenkin erityisesti kaupunkialueilla. Siksi useilla unionin poliittisilla aloitteilla on – tarkoituksella tai tahtomatta – vaikutuksia kaupunkialueisiin. Tässä yhteydessä komitea kehottaa tarkastelemaan läpikotaisemmin kaikkia kaupunkiulottuvuutta käsitteleviä komission aloitteita käyttäen lähtökohtana muistiot⁽¹¹⁾, joka oli pohjana helmikuussa 2014 järjestetyllä kaupunkifoorumilla ”CITIES – Huomisen kaupungit: Eurooppaan investoiminen”.

13. Kaupungit kantavat vastuunsa hyödyntääkseen mahdollisuuksia ja puuttuakseen tässä yhteydessä esiin tuleviin pulmiin. Euroopan kaupungit voivat näin edistää olennaisesti Eurooppa 2020 -strategian toteuttamista. Strategian käsittämistä yhteiskunnallisista haasteista muodostuu toimintapoliittinen ohjelma myös kaupungeille ja alueille. Kansalaisten etu on tässä asiassa keskeisessä asemassa. EU:n kaupungit joutuvat parhaillaan kohtaamaan lukuisia haasteita ja ongelmia. Tietyissä kaupungeissa poismuuttoliike ja väestön ikääntyminen vähentävät väkimäärää, jolloin niiden on vaikea ylläpitää palvelutasoa entisessä laajuudessa. Eräissä toisissa väkimäärä kasvaa, mikä lisää palvelutarjontaan kohdistuvia paineita sekä aiheuttaa enenevästi muunlaisia ongelmia, kuten (nuoriso)työttömyyttä, sosiaalista syrjäytymistä, köyhyyttä, kohtuuhintaisen asumisen vaikeutta, liikennemuutoksia ja ympäristön pilaantumista. Yleinen ongelma, jota taantuma pahentaa entisestään, on kuilun kasvaminen paikallispalvelujen kysynnän kasvun ja taloudellisten resurssien samansuuruisina pysymisen tai pienenemisen välillä. Kaupunkeja koskevassa toimintaohjelmassa on kiinnitettävä huomiota kaikkiin näihin ongelmiin ja haasteisiin.

14. Kaupunkeja koskevassa EU:n toimintaohjelmassa tulee keskittyä nykyisen hajanaisen, jakautuneen ja poissulkevan kaupunkimallin korvaamiseen yhtenäisellä, kattavalla ja osallistavalla mallilla. Tämä uusi toimintamalli merkitsee sitä, että pyritään kokonaisvaltaisen lähestymistavan avulla saattamaan yhteen erilaisia ihmisiä ja toimintoja niin talouskasvun kuin työllisyydenkin edistämiseksi ja huolehditaan samanaikaisesti kaupunkikehityksen taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristönäkökohtien hyvistä tasapainosta.

Kaupunki ohjaavana tahona ja foorumina

15. Julkisen vallan ja yhteiskunnan suhde on muuttumassa perusteellisesti. Kansalaisilla on yhä enemmän vaikutuskykyä ja -valmiuksia, he asettavat yhä korkeampia vaatimuksia ja yhteiskunnan digitalisoituminen tekee heistä omatoimisempia (uudenlainen kansalaisuus). Toisaalta samat kansalaiset kantavat yhä enemmän yhteiskunnallista vastuuta. On olemassa yhä enemmän yrityksiä, jotka valmistavat jätteistä uusia tuotteita (engl. *cradle-to-cradle*), vastustavat raaka-aineiden tuhlausta ja tarjoavat työmarkkinoilla muita huono-osaisemmille mahdollisuuksia työllistyä. Kaupungit haluavat tehdä eri tasoilla yhä tiiviimpää yhteistyötä (Triple Helix -malliin perustuvan) Quadruple Helix -mallin mukaisesti. Kyse on viranomaisten, elinkeinoelämän, oppilaitosten ja sosiaalisten organisaatioiden yhteistyöstä yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisemiseksi. Paikallisviranomaisilla on tässä yhteydessä usein ohjaava rooli, ja kysynnän käynnistäjänä (*launching customer*) tai ohjaavana tahona ne tarjoavat muille kumppaneille foorumin ratkaisujen etsimiseen. Kaupunki tarjoaa silloin paikan toteuttaa yhteistyökumppanien kanssa paikallisiin olosuhteisiin parhaiten soveltuvia hankkeita (*living lab*). Kaupungeilla, joissa on yliopistoja ja korkeakouluja, on lisäksi rooli yrittäjyyden edistämiseksi ja kytkettäessä teknologisia mahdollisuuksia yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Taajama-alueista on tämän myötä tullut unionin toimintapolitiikan parhaita koekenttiä.

16. Yhteiskunnan osatekijöinä viranomaistahot katsovat tehtäväkseen tuoda keskusteluun suuria yhteiskunnallisia kysymyksiä, kuten talouskriisi, väestökehityksen muutokset ja ilmasto-ongelmat. Hallinnon, organisoimisen ja talouden klassiset toimintatavat eivät enää tarjoa ratkaisuja näihin ongelmiin. Haasteiden kasvaessa, budjettien pienentyessä ja asioiden monimutkaistuessa ei julkinen valta enää pysty selviytymään kaikesta yksin.

⁽¹⁰⁾ European Metropolitan Network Institute (EMI): *A strategic knowledge and research agenda on polycentric metropolitan areas* (Den Haag, 2012).

⁽¹¹⁾ Euroopan komissio: *Issue paper for discussion in the forum "CITIES – Cities of tomorrow: Investing in Europe"*, Bryssel, 17.–18. helmikuuta 2014. Ks. myös laajempi katsaus kaikkiin EU:n rahoittamiin kaupunkipoliittisiin ohjelmiin ja aloitteisiin aluepolitiikan pääosaston verkkosivuilla: http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm?smenu_mapping_id=10

17. Yhä osallistavammaksi kehittyvässä yhteiskunnassa paikallisviranomaisten on ennen päätösten tekemistä annettava tilaa kansalaisten, yritysten ja yhteiskunnallisten järjestöjen yhteistyössä toteuttamille paikallisille aloitteille kaupunki- ja kaupunginosatasoilla. Kaupunkiorganisaatiosta huolehtii siten useampi osapuoli kuin yksinomaan kaupungin hallinto. Haasteena tässä on kaikkien kansalaisten, erityisesti nuorten ja maahanmuuttajien, osallistaminen uudenaikaiseen yhteiskuntaan kahtia jakautumisen estämiseksi. Sosiaalisen osallisuuden moottorina toimiminen ja tasa-arvoisten mahdollisuuksien tarjoaminen asukkailla kuuluvat nykyajan kaupungin tärkeimpiin tehtäviin.

18. Paikallisalottein huolehditaan siitä, että kaupungeissa tai taajama-alueilla toimitaan yhä eriytetymmin. Tästä syystä asioita käsitellään Euroopassa monin eri tavoin. Unionin politiikassa ja sääntelyssä on otettava huomioon paikallistason uudet keskinäissuhteet ja niistä johtuvat yhteiskunnallisten haasteiden erilaiset käsittelytavat ja pyrittävä koostamaan esille tulevia parhaita käytänteitä ja edistämään niiden leviämistä kaikkialle EU:hun.

19. Tähän asti EU on soveltanut yleisluonteista sääntelyä ja asettanut yhtenäisiä määräaikoja toimintapoliittisten tavoitteidensa toteuttamiselle. EU:n on otettava politiikkansa valmisteluvaiheessa nimenomaisesti huomioon, miten sen aloitteet voidaan toteuttaa paikallis-, seutu- ja aluetasolla, ja oltava avoin paikallis- ja alueviranomaisten näkemyksille tehtäessä vaikutustenarviointia ja laadittaessa uutta politiikkaa (alhaalta ylöspäin etenevä toimintamalli). Kaikissa uusien ehdotusten vaikutustenarvioinneissa olisi läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti esitettävä kriittinen arvio kaupunkien kohdistuvista vaikutuksista. Vain tällä tavoin voidaan jo etukäteen arvioida, kyetäänkö unionin toimintapolitiikkaa ja lainsäädäntöä panemaan toimeen paikallistasolla, ja huolehtia siitä, että se on mahdollista.

Kohti kaupungeja koskevaa yhdenmukaista EU-toimintaohjelmaa

20. Vakiinnuttaakseen kaupunkiuottuvuudesta käytävän keskustelun pysyvästi EU-tasolle komitea ehdottaa, että 17.–18. helmikuuta 2014 pidetty kaupunkifoorumi järjestetään vastedes aina kahden vuoden välein. Komitea kehottaa komissiota myös nimeämään organisaatioonsa kaupunkipoliittisen valtuutetun, jolle annetaan toimivalta tutkia yhdessä yksiköiden välisen kaupunkipoliittisen ryhmän kanssa kaikki ehdotukset ja aloitteet kaupunkiuottuvuuden kannalta ja jotta mahdollistetaan yhdenmukaista lähestymistapa. Ryhmälle tulisi myös antaa tehtäväksi helpottaa kaupunkien näkemysten huomioon ottamista laadittaessa kaupunkialueisiin vaikuttavia uusia EU:n toimintapoliittisia linjauksia. Komitea voisi nimetä omaan organisaatioonsa kaupunkipoliittisen edustajan tarkastelemaan ehdotuksia kaupunkinäkökulmasta.

21. Komitea tukee ajatusta, että muodostetaan jäsenvaltioiden työryhmä, jonka tehtävänä on laatia yhteinen visio Euroopan kaupungeista ja niin muodoin myös kaupunkien asemasta Eurooppa 2020 -strategiassa ja esitellä se vuonna 2016. Se kehottaa jäsenvaltioita tekemään asiassa tiivistä yhteistyötä komitean sekä paikallisviranomaisia edustavien järjestöjen kanssa. Tästä yhteisestä visiosta voi tulla tärkeä perusta, jonka avulla kaupunkipoliittista toimintaohjelmaa työstetään jatkossa unionin tasolla, mutta myös kunkin jäsenvaltion, alueen ja kunnan tasolla.

22. Alueiden komitea toistaa komissiolle osoittamansa kehotuksen laatia valkoinen kirja yhdenmukaistamisesta kaupunkipoliitikasta⁽¹²⁾ ennen Eurooppa 2020 -strategian seuraajan ja vuoden 2020 jälkeistä aikaa koskevan EU:n talousarvion esittelyä. Valkoisen kirjan tavoitteena on löytää kaupungeja ja taajama-alueita koskevaan EU-politiikkaan ja -lainsäädäntöön yhdenmukaistava lähestymistapa ja ottaa kaupungit sekä paikallis- ja alueviranomaiset tiiviimmin mukaan kyseisen politiikan valmisteluun. Tavoitteena on myös antaa suosituksia siitä, mitä unionin rahasto-ohjelmien osia voidaan käyttää kaupunkien kehityksen tukemiseen. Edellytyksenä siihen on hallintotavan uudistaminen. Valkoisen kirjan on määrä johtaa viime kädessä kaupunkiuottuvuuden tosiasialliseen vakiinnuttamiseen kattavasti EU:n koko päätöksentekoprosessissa (kaupunkipoliittikan valtavirtaistaminen), eikä johonkin tiettyyn EU-strategiaan tai -ohjelmaan. **Seuraavana** tehtävässään aloittavan komission on laadittava valkoinen kirja tiiviissä yhteistyössä kaupunkien kanssa uuden kaupunkipoliittisen hallintotavan tarpeen korostamiseksi EU-tasolla.

23. Valkoisen kirjan on katettava seuraavat aiheet:

a) Uusi metodiikka tavoitteena yhdenmukaistava lähestymistapa toimintapolitiikan valmisteluvaiheeseen

24. Alueiden komitea toteaa, että kansainvälinen kilpailukyky edellyttää ennen kaikkea, että Euroopassa on elinvoimaisia, dynaamisia kaupungeja. EU:n politiikka ja lainsäädäntö voivat auttaa luomaan tähän soveltuvat olosuhteet. Koska noin 70 prosenttia unionin toimintapolitiikoista ja lainsäädännöstä pannaan toimeen paikallis- ja aluetasolla, tarvitaan yleistä johdonmukaisuutta. Komitea toteaa kuitenkin, että EU-tason säännöt vaikuttavat toisinaan aivan päinvastaisesti. Komitea antaa tästä hyvän esimerkin lausunnossaan "EU:n ilmanlaatu- ja päästöpolitiikan tarkistaminen"⁽¹³⁾, jossa osoitetaan, että toivottujen tulosten saavuttaminen ilmanlaadun parantamisessa edellyttää EU:n eri ympäristödirektiivien tavoitetasojen ja toteutusaikataulujen yhteensovittamista.

⁽¹²⁾ CdR RESOL-V-009

⁽¹³⁾ CdR 329/2011 fin.

25. Ilman ongelmien lähteisiin riittävästi puuttuvaa EU-politiikkaa voi syntyä kiusallisia tilanteita. Tietyillä kaupungeilla ei ole mahdollisuutta saavuttaa toivottuja normeja, mutta ne saattavat kuitenkin saada omalta vastuulliselta jäsenvaltioltaan kansallisen lainsäädännön nojalla maksettavakseen EU:n määräämät sakot unionin normien noudattamatta jättämisestä. Komitea kehottaa komissiota kehittämään menetelmät yhdenntymppää toimintapolitiikan valmistelua varten – aloittaen perusteellisemmasta ja osallistavammasta paikallisten ja alueellisten vaikutusten arvioinnista, johon paikallis- ja alueviranomaiset osallistuvat –, jotta tuloksena on johdonmukaista politiikkaa ja lainsäädäntöä, joiden avulla EU tarjoaa kaupungeille ja kaupunkiseuduille asianmukaiset edellytykset panna unionin politiikkaa täytäntöön.

26. Aidosti yhdenntetyn lähestymistavan aikaansaamiseksi on toivottavaa, että valkoisessa kirjassa määritellään yhdenntetty kestävä kaupunkikehitys yksiselitteisesti ja mainitaan selkeät tavoitteet, jotka EU haluaa saavuttaa tällä alalla. Kyse on horisontaalisista tavoitteista, jotka on tarkoitus saavuttaa politiikan eri aloilla.

27. Kaupunkipolitiikan yhdenntetty lähestymistapa edellyttää, että otetaan huomioon maankäyttöpolitiikat, koska kaupunkialueet ylittävät kuntatason.

28. Tässä yhteydessä alueiden komitea toistaa näkemyksensä, jonka mukaan alueellisen vaikutustenarvioinnin välinettä tulee käyttää ohjenuorana, jotta toimintapolitiikkaa harjoitetaan yhdenntymmin alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi.⁽¹⁴⁾ Komitean määritelmän mukaan alueellinen yhteenkuuluvuus on kolmitahoinen käsite, johon sisältyvät tasapainoinen alueellinen kehitys, alueellinen integraatio ja alueellinen hallintotapa. Komitea pitää valitettavana, että Euroopan komissio rajaa alueellisen vaikutustenarvioinnin ensimmäiseen näistä kolmesta lohkosta, vaikka juuri toinen niistä puoltaa yhdenntetyn lähestymistavan soveltamista toimintapolitiikassa ja lainsäädännössä. Komission omien vaikutustenarviointia koskevien suuntaviivojen tuleva tarkistus tarjoaa merkittävän ja ainutlaatuisen mahdollisuuden tämentää kaupunkipolitiikan valtavirtaistamisen asema komission sisäisissä toimintapolitiikan laadintaprosesseissa.

29. Lisäksi komitean mielestä valkoisessa kirjassa yhdenntetystä kaupunkipolitiikasta tulisi käsitellä taantuvien kaupunkialueiden elvyttämistä, taajama-alueiden elvyttämistä ja uudistamista sekä rakentamisen energiatehokkuutta.

30. Yksi esimerkki yhdenntymmästä EU-tason lähestymistavasta on eurooppalainen innovaatiokumppanuus ”Älykkäät kaupungit ja yhteisöt”. Tämän eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden avulla on tarkoitus saada julkisin tai yksityisin aloittein aikaan kaupunkia hyödyttäviä innovaatioita, joissa yhdistyvät kaupunkiliikennenäkökohdat, energiatehokkuus ja tieto- ja viestintäteknologia. Eurooppalainen innovaatiokumppanuus tarjoaa mahdollisuuden siirtää EU-tason makrotaloudellista politiikkaa käytännön elämään kaupungeissa. On kuitenkin tärkeää, että kaupungit saavat tässä yhteydessä vapautta valmistella toimintapolitiikkaa ja pitää selkeästi ohjaksia käsissään, jolloin kaupungit voivat täyttää roolinsa muiden ohjaajina.

b) Kaupunkilottuvuus unionin rahastotoimissa

31. Älykkäiden kaupunkien ja yhteisöjen eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden kaltaiset hyvät esimerkit ovat räikeässä ristiriidassa kaupunkien osallisuuteen rakennerahasto-ohjelmissa vuosina 2007–2013 toteutuneen kaupunkien osallisuuden kanssa. Uudella ohjelmakaudella 2014–2020 yhteenkuuluvuuspolitiikassa on eräiden aloitteiden ansiosta kiinnitetty erityishuomiota kaupunkilottuvuuteen (velvoite osoittaa 5 prosenttia EAKR-budjetista kaupunkien kehittämiseen, EU-verkoston perustaminen kaupunkien kehittämistä varten ja määrärahat innovatiivisiin toimenpiteisiin kestävästä kaupunkikehityksen edistämiseksi). Voimakkaamman keskittämisen vaatimus voi kuitenkin johtaa siihen, ettei kaupungin kehitystä tarkastella kokonaisvaltaisesti. Komissiossa tarvitaan parempaa koordinaointia, jotta voidaan edistää kaupunkilottuvuuteen liittyvien alakohtaisten politiikkojen (ympäristö, energiainfrastruktuuri ja liikkuvuus) syvällisempää ymmärtämistä kaikissa komission yksiköissä.

32. Alueiden komitea toistaa tukensa huomiolle, jota komissio kohdistaa yhdenntettyyn kaupunkien kehittämiseen uudessa koheesiopolitiikassa.⁽¹⁵⁾ Komitea ilahduttaa myös kumppanuusperiaatteen vahvistaminen uudessa koheesiopaketissa ja kumppanuutta koskevien eurooppalaisten käytännönsäätöjen julkaiseminen. Alueiden komitea aikoo kuitenkin seurata tarkasti komission ehdotusten toteuttamista käytännössä EAKR:n ja ESR:n uusien toimintaohjelmien täytäntöönpanon yhteydessä kiinnittäen erityistä huomiota siihen, miten kaupungit ja kunnat otetaan mukaan ohjelmien hallinnointiin ja johtamiseen.

⁽¹⁴⁾ CdR 29/2013 fin.

⁽¹⁵⁾ CdR 5/2012 fin.

33. Alueiden komitea kehottaa komissiota valvomaan yhdessä komitean kanssa kaupunkien kytkemistä uusiin rakennerahasto-ohjelmiin ja edistämään asiaa mahdollisuuksien mukaan. Tästä kertyvistä kokemuksista voidaan saada tärkeitä toimintapolitiittisia suosituksia vuoden 2020 jälkeisen koheesiopolitiikan suunnittelussa ja muissa unionin ohjelmissa, joilla voidaan edistää unionin tavoitteiden toteuttamista paikallistasolla.

34. Kaupungit osallistuvat myös muihin EU:n tukiohjelmiin, vaikka niissä ei keskitytä erityisesti kaupunkiasioihin tai synergian löytämiseen ERI-ohjelmien kanssa. Tällaisia ohjelmia ovat mm. Life, Horisontti 2020 ja Älykäs energiahuolto Euroopassa. Erityishuomion kiinnittäminen EU:n tukiohjelmien väliseen synergiaan saisi kaupungeissa aikaan myönteisiä vaikutuksia.

c) Foorumi hyvien käytänteiden vaihtoa varten

35. Luomalla paikallisyhteisöjen verkostoja Euroopan tasolla komissio ottaa huomioon havainnon, että kaupunkien on tarpeen vaihtaa keskenään hyviä käytännön kokemuksia eri aloilta. Myös alueellisen yhteistyön Urbact-ohjelmassa, joka on EU:n ohjelma kaupunkien kestävä kehityksen edistämiseksi, vastataan samaan tarpeeseen. Avustuksiin perustuvassa Kansalaisten Eurooppa -ohjelmassa kannustetaan kuntia perustamaan aihekohtaisia verkostoja käsittelemään yhteisesti kiinnostavia kysymyksiä tärkeänä keinona helpottaa hyvien käytänteiden vaihtoa. Näiden rakennerahastojen kautta yhteisrahoitettujen ohjelmien ja EU:n järjestämien kilpailutoimien rinnalla on olemassa muitakin ohjelmia kaupunkien välistä tiedonvaihtoa varten (esim. Civitas, kaupunginjohtajien energia- ja ilmastopöytäsohjelma, Mayors Adapt, Älykkäät kaupungit ja yhteisöt -aloite, kestäviä kaupunkeja koskeva viitekehys ja Managenergy). Komitea panee merkille, että tiedon ja kokemusten vaihtoon tarkoitettuja aloitteita on yhä useampia ja että ne ovat yhä monipuolisempia. Yhdenmukaisen lähestymistavan aikaansaamiseksi komitea kehottaa komissiota vahvistamaan näitä EU:n tukiohjelmia ja -verkostoja, jotta paikallisualueet tuntuivat ne paremmin ja käyttäisivät niitä nykyistä tehokkaammin.

36. Jotta kaupunkeja ja taajama-alueita voidaan arvioida tarkoituksenmukaisemmin eikä vain BKT-indikaattorin pohjalta, kaupunkipolitiikan tiedonvaihtoa ja vertailuanalyysia varten on oltava käytettävissä riittävästi tietoa, mahdollisuuksien mukaan toiminnallisten alueiden tasolla. Tässä yhteydessä keskeinen ongelma onkin, että Eurostatin jaottelun mukaiset NUTS-tason alueet eivät vastaa hyvin kaupunkien ja kuntien todellisuutta. Eurostatin olisikin koostettava yksityiskohtaisempaa tietoa paikallistasolta, ja Urban Audit -kaupunkitutkimuksen kaltaisia kyselyjä on siksi kehitettävä edelleen ja on otettava käyttöön yhtenäiset kriteerit suurkaupunkialueiden määrittämiseksi. Lisäksi tarvitaan konkreettisia välineitä, joilla on mahdollista mitata kaupunkeja koskevan yhdenmukaisen toimintaohjelman etenemistä ja vaikutusta EU-tasolla. Komitea kehottaa komissiota laatimaan kaupunkeja koskevan toimintapolitiittisen EU-ohjelman kehittämistä varten uuden seurantavälineen.

d) Uusi hallintotapa

37. On aika ottaa käyttöön uusi hallintotapa, jossa kaupunkien osallisuutta vahvistetaan ja aikaistetaan unionin toimintapolitiittisen prosessin kaikissa vaiheissa (esimerkiksi AK:n, Eurocitiesin kaltaisten kaupunkiverkostojen tai kaupunginjohtajien ilmastopöytäsohjelman avulla). Ottamalla kaupungit sekä alue- ja paikallisviranomaiset tiiviimmin mukaan kaikkiin politiikkasykliin vaiheisiin EU pystyy paremmin vastaamaan muutoksiin, joita kaupungit parhaillaan kokevat. Poliittisista aloitteista ja sääntelystä kaupungeille koituvia seurauksia voidaan siten ennakoida paremmin, ja voidaan lieventää riskiä, että EU:n politiikka on epäohjelmallista eikä siinä oteta huomioon ruohonjuuritason todellisuutta. Lisäksi rakennerahastoja koskevan asetuksen (EU) N:o 1303/2013 mukaan tätä "monitasohallinto-periaatetta" on noudatettava EU:n koheesiopolitiikkaan liittyvien ohjelmien valmistelun ja täytäntöönpanon kaikissa vaiheissa.

38. Monitasoisen hallinnon periaate on erittäin tärkeä asia, mutta se on mukautettava julkisen vallan ja yhteiskunnan väliseen uuteen suhteeseen sopivaksi. Se on toteutettava samalla, kun kaupungeille ja paikallis- ja alueviranomaisille varataan suurempi rooli EU:n politiikanteossa. Se, että eurooppalaiset kunnat allekirjoittavat eurooppalaisen monitasoisen hallinnon peruskirjan, edistää eri hallintotasojen (paikallis-, alue-, jäsenvaltio- ja Euroopan tason) osallistumista tehokkaan julkisen politiikan suunnitteluun sekä osallistumisen, yhteistyön, avoimuuden, osallistamisen ja politiikan johdonmukaisuuden kaltaisten periaatteiden soveltamista. Ne ovat myös olennaisia edellytyksiä kyseisten julkisten politiikkojen onnistumisen kannalta kansalaisten edun mukaisesti.

39. Komission yksiköiden on kutsuttava kaupunkien ja paikallis- ja alueviranomaisien edustajia mukaan toimintapolitiikan suunnittelurakenteisiin (esimerkiksi asiantuntijaryhmiin), jotta kaupunkiuuttuvuus saadaan käytännön kokemusten ja konkreettisten tietojen pohjalta paremmin esiin unionin politiikassa. Tästä voidaan sopia kirjaamalla asia uuden komission ja alueiden komitean uuteen toimielinten väliseen sopimukseen.

Komitea ja kaupunkeja koskeva toimintaohjelma

40. Kaupunkiulottuvuus unionin politiikassa ja kaupunkeja koskevan toimintapoliittisen EU-ohjelman kehittäminen merkitsevät komitealle itselleen erittäin paljon. EU:n paikallis- ja aluehallintoa edustava komitea sitoutuu tässä yhteydessä seuraamaan valkoisen kirjan kehittämistä tiiviisti ja jatkamaan keskustelua kaupunkeja koskevasta toimintaohjelmasta sekä omassa piirissään että sen ulkopuolella. Käsillä oleva lausunto on ensimmäinen komitean antama panos edettäessä kohti aitoa kaupunkeja koskevaa yhdenmukaista EU-toimintapolitiikkaa.

Bryssel 25. kesäkuuta 2014

*Alueiden komitean
puheenjohtaja*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
