



EUROOPAN  
KOMISSIO

Bryssel 23.7.2014  
COM(2014) 473 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**Kuudes taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevä kertomus:  
investoiminen työpaikkoihin ja kasvuun**

{SWD(2014) 242 final}

# KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE

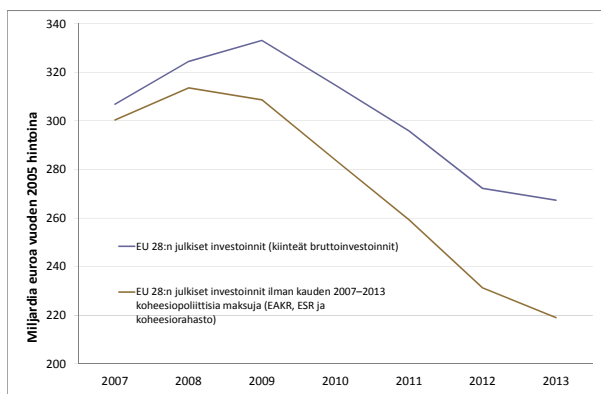
## Kuudes taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevä kertomus: investoiminen työpaikkoihin ja kasvuun

### 1. JOHDANTO

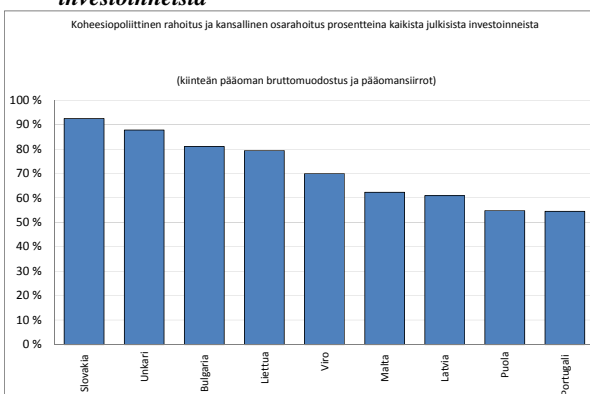
Vaikka jäsenvaltioiden hallitukset ovat viime vuosina joutuneet tekemään menoleikkauksia talousarvioidensa tasapainottamiseksi ja yksityinen rahoitus on tyrehtynyt talous- ja rahoituskriisin myötä, koheesiopoliittista rahoitusta on virrannut edelleen jäsenvaltioihin ja alueille, mikä on tukenut kasvun ja työllisyyden kannalta tärkeitä investointeja.

Kriisillä on ollut perinpohjainen vaikutus kansallisiin ja alueellisiin talousarvioihin, sillä se on rajoittanut rahoituksen saatavuutta kaikilla investointialoilla. Vuosina 2008–2013 julkisten investointien reaaliarvo laski 20 prosenttia EU:ssa kokonaisuutena. Kreikassa, Espanjassa ja Irlannissa pudotus oli noin 60 prosenttia. Keski- ja Itä-Euroopan maissa, joissa koheesiopoliittisen rahoituksen merkitys on erityisen suuri, (kiinteinä bruttoinvestointeina mitatut) julkiset investoinnit supistuivat kolmanneksen. Ilman koheesiopoliittikkaa investoinnit olisivat vähentyneet 50 prosenttia enemmän niissä jäsenvaltioissa, joihin kriisi on vaikuttanut eniten. Koheesiorahoituksen osuus näiden maiden investointibudjeteista on tällä hetkellä yli 60 prosenttia.

*Kuva 1: Koheesiopoliittikan vaikutus julkisiin investointeihin*



*Kuva 2: Koheesiopoliittikan osuus julkisista investoinneista*



Jäsenvaltioiden BKT- ja työttömyysluvut lähentyivät toisiaan pitkään koko EU:ssa, mutta suuntaus kääntyi talouskriisin myötä, jonka vaikutukset ovat tuntuneet erityisesti Etelä-Euroopassa. Kriisi on myös lisännyt köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä, mikä on puolestaan vaikeuttanut useiden Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamista.

Esimerkiksi työttömyys lisääntyi vuosina 2007–2012 EU:n kaikista 277 alueesta 210 alueella. Näistä alueista 50:llä se merkitsi työttömyysasteen nousua yli kaksinkertaiseksi. Erityisen huolestuttava on nuorten tilanne, sillä vuonna 2012 noin puolella alueista nuorisotyöttömyysaste ylitti 20 prosenttia. Siksi monet alueet eivät ole vielä pystyneet edistämään sitä Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitetta, jonka mukaan 20–64-vuotiaiden työllisyysaste yltää vuoteen 2020 mennessä 75 prosenttiin.

Komissio ja jäsenvaltiot jatkavat panostamista kehityksen pitkäkestoisten rakenteellisten esteiden poistamiseen ja ovat lisäksi reagoineet kriisiin siirtämällä joitain koheesiopoliittikan investointeja aloille, joilla niiden vaikutuksen taloudelliseen toimeliaisuuteen ja työllisyyteen

uskotaan olevan suora ja välitön. Tämän tuloksena yli 45 miljardia euroa – eli 13 prosenttia kokonaisrahoituksesta – oli vuoden 2013 loppuun mennessä kohdennettu uudelleen. Koheesiorahoituksen uudelleen suuntaamisella on tuettu toimenpiteitä, joilla torjutaan kasvavaa työttömyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ja kannustetaan investoimista innovointiin sekä tutkimukseen ja kehittämiseen (T&K), yritysten tukemiseen, kestäväan energiaan sekä sosiaali- ja koulutusalojen infrastruktuuriin.

Komissio on myös ehdottanut toimenpiteitä maksuvalmiuden lisäämiseksi niissä jäsenvaltioissa, joihin kriisi on vaikuttanut eniten. Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksytyt nämä toimenpiteet kansallisia rahoitusosuuksia on voitu pienentää, ja yli seitsemän miljardia euroa onkin maksettu ylimääräisinä ennakkomaksuina. On myös sovittu kansallisen osarahoituksen lähes 2,1 miljardin euron lisävähennyksestä.

Luvut kertovat koheesipolitiikan investointien merkittävästä vaikutuksesta.

Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) avulla luotiin vuosina 2007–2012 lähes 600 000 työpaikkaa. Luku vastaa melkein 20:tä prosenttia samana ajanjaksona menetettyjen työpaikkojen arvioidusta määrästä rahoituskriisin alkamisen jälkeen. EAKR investoi 200 000:een pienten ja keskisuurten (pk-) yritysten hankkeeseen ja 80 000 startup-yritykseen, rahoitti 22 000:tta tutkimus- ja liikealan yhteistyöhanketta, mahdollisti laajakaistayhteyden viidelle miljoonalle ihmiselle ja saattoi jätevedenkäsittelypalvelut 5,5 miljoonan ihmisen ulottuville. Lisäksi EU:n koheesipoliittisten investointien avulla keskeistä eurooppalaista liikenneverkkoa rakennettiin 3 000 kilometrin verran (15 prosenttia koko TEN-T-verkosta), minkä lisäksi investoinnit kaksinkertaistivat tutkimukseen ja kehittämiseen osoitetun julkisen rahoituksen määrän vähemmän kehittyneissä jäsenvaltioissa.

Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) tuettiin 68:aa miljoonaa yksittäistä hankeosallistumista vuosina 2007–2012. ESR:n tuella työllistettiin 5,7 miljoonaa työtöntä tai työelämän ulkopuolella olevaa henkilöä, ja lähes 8,6 miljoonaa eurooppalaista sai hankittua jonkin pätevyyden ESR:n tuen myötä. Uusien startup-yritysten ja itsenäisiksi ammatinharjoittajaksi ryhtyneiden määräksi ilmoitettiin yli 400 000. Nämä saavutukset ovat osaltaan hillinneet BKT:n laskua monissa maissa tai estäneet työttömyyden lisääntymisen.

Mainittujen investointien vaikutukset lisääntyvät lähivuosina, sillä jäsenvaltiot saavat käyttää vuosien 2007–2013 ohjelmien rahoitusta vuoden 2015 loppuun asti ja kunkin investoinnin mitattavissa olevat vaikutukset seuraavat investointiajankohtaa viiveellä.

Koheesipolitiikka, jonka kokonaisbudjetti on ohjelmakaudella 2014–2020 yli 450 miljardia euroa (kansallinen osarahoitus mukaan luettuna), on EU:n tärkein investointiväline. Koheesiorahoitus tarjoaakin vastedes suurimman osan tuesta, jota osoitetaan pk-yrityksille, T&K:hon ja innovointiin, koulutukseen, vähähiiliseen talouteen, ympäristöön sekä työttömyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan. Se on tärkein rahoituslähde unionin kansalaiset toisiinsa yhdistävän infrastruktuurin kehittämisessä ja julkishallintojen nykyaikaistamisessa. Koheesipolitiikan investoinnit ovat rakenneuudistusten rinnalla avainasemassa kasvun ja työpaikkojen luomisen tukemisessa sekä älykästä, kestäväa ja osallistavaa kasvua koskevien Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa.

Haasteen onkin varmistaa näiden varojen mahdollisimman tehokas ja vaikuttava käyttö, jotta voidaan maksimoida niiden vaikutus, vahvistaa elpymistä ja auttaa EU:ta selviytymään kriisistä aiempaa vahvempana ja kilpailukykyisempänä.

Uusi koheesipolitiikka on täysin linjassa Eurooppa 2020 -strategian ja sen työttömyyttä, tutkimusta ja kehittämistä, ilmasto- ja energiaa, koulutusta sekä köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevien yleistavoitteiden kanssa, ja se nivoutuu myös eurooppalaiseen ohjausjaksoon ja EU:n talouden ohjausprosessiin. Koheesipolitiikan

investoinneilla onkin tarkoitus tukea toimia, joita jäsenvaltiot toteuttavat yhdennettyjen suuntaviivojen ja kansallisten uudistusohjelmien mukaisesti, ja reagoida neuvoston antamiin asiankuuluviin maakohtaisiin suosituksiin. Komissio voi myös pyytää jäsenvaltioita muuttamaan kumppanuussopimuksiaan ja toimenpideohjelmiaan, jotta ne voisivat vastata maakohtaisissa suosituksissa nimettyihin uusiin haasteisiin.

Tässä tiedonannossa esitetään yhteenveto koheesiorahoituksen saavutuksista edellisellä ohjelmakaudella. Siinä kuvaillaan kaudeksi 2014–2020 hyväksytyt koheesiopoliittisen uudistuksen<sup>1</sup> pääpiirteitä sekä komission ja jäsenvaltioiden parhaillaan käymissä ohjelmaneuvotteluissa esiin tulevia kehityssuuntia. Tiedonantoon liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa analysoidaan jäsenvaltioiden ja alueiden tämänhetkisiä sosioekonomisia ja hallinnollisia haasteita sekä arvioidaan koheesiopoliittikan ja julkisten investointien vaikutusta taloudellisiin ja sosiaalisiin eroihin.

## **2. ALATI KEHITTYVÄ POLITIIKKA: KOHENNETAAN IHMISTEN ELINEHTOJA INVESTOIMALLA ALUEIDEN KILPAILUKYKYYN**

EU-sopimuksessa on asetettu koheesiopoliittikan tavoitteeksi taloudellisten, sosiaalisten ja alueellisten erojen kaventaminen ja erityisen tuen antaminen vähemmän kehittyneille alueille.

Koheesiopoliittikan avulla on vuosien mittaan kohennettu elintasoja ja taloudellisia mahdollisuuksia EU:n eri alueilla lisäämällä osaamista ja työllistettävyyttä, parantamalla alueiden saavutettavuutta, tukemalla hallinnollisten valmiuksien kehittämistä, luomalla yhteyksiä tutkimuslaitosten, korkeakoulujen ja yritysten välille ja tarjoamalla palveluja pk-yrityksille. Talouskasvun moottoreita tukemalla koheesiopoliittikka vauhdittaa EU:n eri alueiden talouskasvua.

Vaikka koheesiopoliittikka yhä palveleekin alkuperäisiä päämääriään, siinä on tapahtunut kehitystä ja edistystä. Koheesiopoliittikalla oli alkuvuosina puhtaasti kansallinen painopiste: sen avulla rahoitettiin etukäteen päätettyjä hankkeita jäsenvaltioissa, ja EU:n vaikutus oli vähäinen. Vähitellen omaksuttiin sellaisia avainperiaatteita kuin monivuotinen ohjelmasuunnittelu, strategisemmat investoinnit sekä alueellisten ja paikallisten kumppaneiden merkittävämpi osallistuminen.

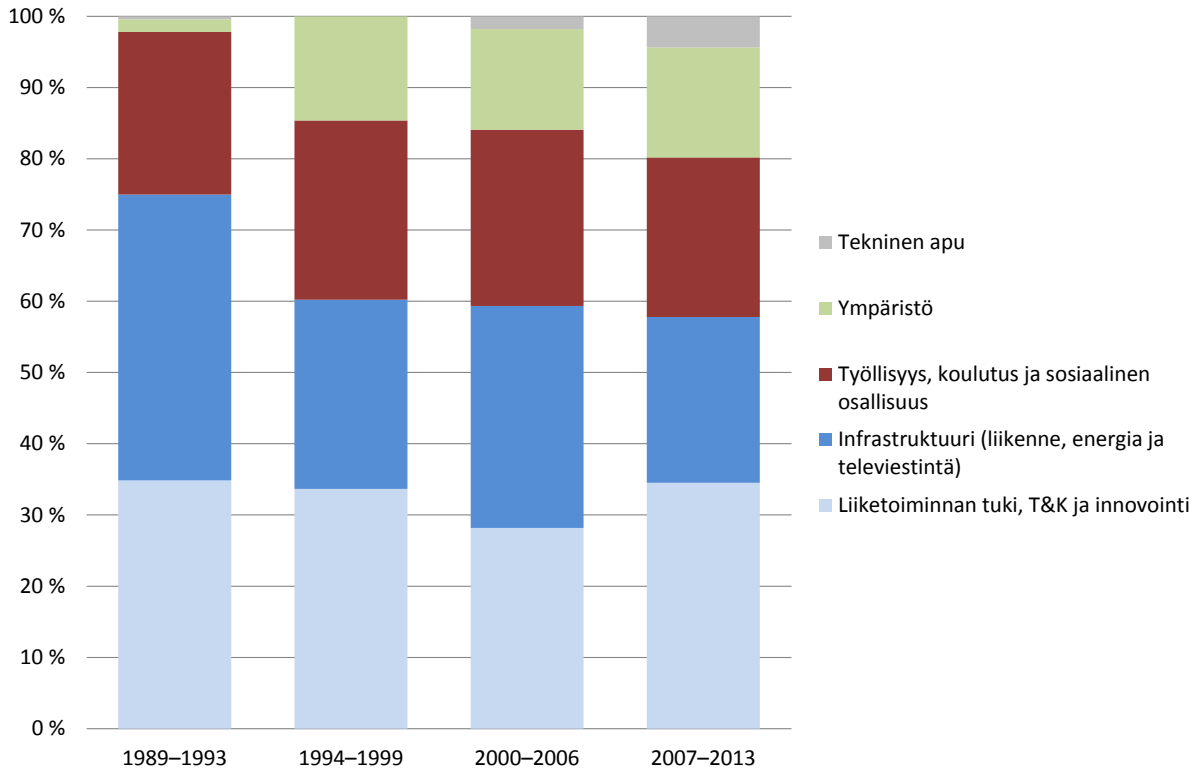
Valtaosa koheesiopoliittisesta rahoitustuesta on johdonmukaisesti kohdennettu vähemmän kehittyneille alueille ja jäsenvaltioille. Investoinneissa on kuitenkin siirrytty infrastruktuurihankkeista pk-yritysten tukemiseen, innovaatioihin sekä innovatiivisempaan työllisyys- ja sosiaalipoliittikkaan. Muutoksen on mahdollistanut infrastruktuurin kehittyminen jäsenvaltioissa (niin vuoden 2004 jälkeen liittyneissä kuin ”vanhemmissa” jäsenvaltioissa) koheesiopoliittisen tuen avulla aiempina ohjelmakausina.

Kuvasta 3 käy ilmi investointikohteiden kehitys vuodesta 1989 lähtien.

---

<sup>1</sup> Ks. EUVL L 347, 20.12.2013.

**Kuva 3: Koheesiopoliittiset investointikohteet vähemmän kehittyneillä alueilla (1989–2013)**



Raskaaseen infrastruktuuriin (erityisesti liikenteeseen) tehtyjen investointien osuus oli suuri koheesiopoliittikan soveltamisen alkaessa ja vuoden 2004 laajentumisen jälkeen, jolloin EU:hun liittyi maita joilla oli selvä infrastruktuurivaje. Kun koheesiorahasto perustettiin 1990-luvulla, ympäristöalan investoinneista tuli yhä tärkeämpiä, sillä jäsenvaltioiden ja alueiden oli niiden avulla helpompi noudattaa unionin ympäristödirektiivejä ja -asetuksia. Investoiminen tuotantosektoriin ja erityisesti pk-yrityksiin on pysynyt suhteellisen vakaana.

Investoiminen ihmisiin – koulutukseen, työllisyyteen ja sosiaaliseen osallisuuteen – on kuitenkin hiukan vähentynyt suhteellisesti tarkasteltuna. ESR:n merkitys inhimilliseen pääomaan investoimisen välineenä on silti kasvanut tuntuvasti, viimeksi sen jälkeen, kun talouskriisi mullisti jäsenvaltioiden työmarkkinat. Uutena keinona tilanteen korjaamiseksi koheesiopoliittikan määrärahoista on vuosia 2014–2020 koskevissa lainsäädäntöpuutteissa varattu 23,1 prosentin vähimmäisosuus ESR:ää varten. Tämä on tärkeää, jotta voidaan varmistaa inhimilliseen pääomaan, työllisyyteen, sosiaaliseen osallisuuteen, julkishallintouudistukseen ja institutionaalisten valmiuksien kehittämiseen kohdennettujen investointien riittävä määrä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin pääsemiseksi.

Ohjelmakaudella 2007–2013 koheesiopoliittikasta myönnettiin, erityisesti ESR:n kautta, ensimmäisen kerran tukea lähentymismaiden julkishallinnon ja oikeusjärjestelmien nykyaikaistamiseen ja uudistamiseen. Tuen tarkoituksena on parantaa julkisten palveluiden toimivuutta, saatavuutta ja laatua, helpottaa tosiasioihin pohjautuvaa päätöksentekoa ja toteuttaa politiikkaa yhteistyössä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Tekniseen apuun osoitettujen varojen osuus on kasvanut merkittävästi kaudesta 2000–2006, mikä kertoo asianmukaisesti toimivien instituutioiden keskeisestä merkityksestä koheesiopoliittisten ohjelmien tehokkaassa hallinnoinnissa.

Koheesiopoliittikka on pystynyt mukautumaan kunkin alueen ajan mittaan muuttuviin tarpeisiin sopeuttamalla investoinnit talouden eri kehitysasteisiin. Koheesiopoliittikassa ei kuitenkaan ole edetty aivan niin määrätietoisesti kuin olisi voinut olettaa. Luvuista näkyy

esimerkiksi, että kaudesta 2007–2013 alkaen noudatettu pakollinen periaate, jonka mukaan osa rahoituksesta on osoitettava EU:n prioriteetteihin, oli edistysaskel, mutta tulokset ovat olleet vaihtelevia ja rahoitus on yhä hajanaista.

On myös käynyt koko ajan ilmeisemmäksi, että koheesiopolitiikan vaikuttavuus on sidoksissa vakaaseen makrotalouspolitiikkaan, suotuisaan liiketoimintaympäristöön ja vahvoihin instituutioihin. Huonosti soveltuvat politiikat sekä hallinnolliset ja institutionaaliset puutteet ovat joissain tapauksissa heikentäneet rahoituksen vaikuttavuutta. Joissain jäsenvaltioissa ei myöskään ole saatettu kaikkea koheesiopolitiikkaan välittömästi liittyvää unionin lainsäädäntöä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Vaikka strategia, institutionaalisia ja hallinnollisia puitteita on yritetty määritellä, niiden soveltaminen on ollut harkinnanvaraista ja epäjohtonmukaista.

Lopuksi on todettava, että rahoituksen täytäntöönpanossa on keskitytty varainkäyttöön ja hallinnointisääntöjen noudattamiseen eikä niinkään tavoitteiden saavuttamiseen. Ohjelmataavoitteet ovat välillä olleet epätasällisia, joten tuloksellisuuden seuranta ja arviointi on ollut vaikeata. Tavoitteiden asettaminen ei ole ollut yksinkertaista, ja jotkin jäsenvaltiot ovat asettaneet liian vaatimattomia tavoitteita. Se on heikentänyt mahdollisuuksia arvioida tukitoimien vaikutuksia ja ymmärtää, mitkä toimenpiteet ovat olleet kaikkein tehokkaimpia ja mistä syystä.

### **3. TULOSTEN TUOTTAMINEN ON UUDEN KOHEESIOPOLITIIKAN YTIMESSÄ**

Mainitut ongelmat on otettu huomioon joulukuussa 2013 päättyneiden, koheesiopolitiikan uudistamista käsitelleiden neuvotteluiden lopputuloksessa.

Uudistuksen keskiössä on investointipolitiikan toteuttaminen. Koheesiopolitiikan tavoitteet on saatettu Eurooppa 2020 -strategian mukaisiksi, ja asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset on otettu järjestelmällisesti huomioon investointien suunnittelussa. Myös koheesiopolitiikan toimintaperiaatteita on uudistettu seuraavien viiden keskeisen ajatuksen pohjalta.

#### **3.1. Koheesiopoliittisten ohjelmia on voitava toteuttaa suotuisassa ympäristössä**

Uusi koheesiopolitiikka kytkeytyy EU:n talouden ohjausprosessiin ja eurooppalaiseen ohjausjaksoon, sillä koheesiopoliittisia investointeja ei voida tarkastella erillään siitä taloustilanteesta, jossa ne toteutetaan.

Jottei kestämatön finanssi- tai talouspolitiikka söisi unionin tuen tehoa kaudella 2014–2020, rahoitus voidaan keskeyttää, jollei jäsenvaltio noudata EU:n talouden ohjausprosessin yhteydessä saamia suosituksia.

Toimimattomat politiikat taikka sääntelyyn, hallintoon tai instituutioihin liittyvät pullonkaulat eivät saa heikentää investointien tehokkuutta. Jäsenvaltioiden ja alueiden on siksi täytettävä tietyt ennakoehdot, joilla pyritään varmistamaan, että investoinnit nivoutuvat selvään strategiseen toimintapoliittiseen kehykseen, joka takaa koheesiorahoituksen täytäntöönpanoa koskevan unionin oikeuden ripeän saattamisen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, riittävät hallinnolliset valmiudet ja esimerkiksi syrjinnän torjuntaa, sukupuolten tasa-arvoa, vammaisten oikeuksia, julkisia hankintoja ja valtiontukia koskevien vähimmäisvaatimusten noudattamisen.

On erityisen tärkeätä, että jokaisen investointialan perustana on tarkoin määritelty strategia. Esimerkiksi liikenneinvestointeja ei voida tehdä ennen kuin kattava kansallinen tai alueellinen liikennestrategia on laadittu. Myös tutkimukseen ja kehittämiseen sekä innovointiin investoimisen on kytkeydyttävä älykkääseen erikoistumisstrategiaan, jonka laatimisprosessiin kuuluu vision luominen, kilpailuedun määrittäminen, strategisten prioriteettien asettaminen

sekä älykkäiden toimintapolitiikkojen hyödyntäminen tietämykseen perustuvan aluekohtaisen kehityspotentialin maksimoimiseksi. Hankkeiden täytyy siis perustua strategioihin eikä päinvastoin.

### **3.2. Koheesiopoliittisissa ohjelmissa varat on kohdennettava pieneen määrään prioriteetteja ja maksimoitava niiden tuottama lisäarvo**

Jäsenvaltioiden ja alueiden on kohdennettava rahoitus suppeaan määrään EU:n kannalta merkityksellisiä aloja. Suuri osa EAKR-tuesta on tarkoitettu kohdentaa Eurooppa 2020 -strategian keskiössä oleviin neljään prioriteettiin: innovointiin ja tutkimukseen, digitaalistrategiaan, pk-yritysten tukemiseen ja vähähiiliseen talouteen.

ESR:n temaattinen keskittäminen enintään viiteen investointiprioriteettiin tukee tuotosten ja tulosten vahvistumista koko EU:ssa. Lisäksi näin varmistetaan selkeämpi yhteys Euroopan työllisyysstrategiaan ja työllisyyttä koskeviin yhdennettyihin suuntaviivoihin. Vähintään 20 prosenttia ESR:n määrärahoista varataan sosiaalisen osallisuuden tukemiseen sekä köyhyyden ja syrjäytymisen torjuntaan.

Koska nuorisotyöttömyyden on puututtava nopeasti, on perustettu kuuden miljardin euron nuorisotyöllisyysaloite, joka tarjoaa kohdennettua rahoitusta nuorisotakuun toteutumisen edistämiseksi kaikkialla EU:ssa. Näin taataan, että jokaiselle nuorelle on tarjolla sopivaa työtä tai koulutusta neljän kuukauden kuluessa siitä, kun hän on päättänyt koulunkäyntinsä tai joutunut työttömäksi. Nuorisotyöllisyysaloitteen rahoitus keskitetään nuorisotyöttömyyden eniten rasittamille alueille.

Alueiden ja jäsenvaltioiden on valittava tavoitteensa selvästi. Siten saavutetaan varojen kriittinen massa, mikä varmistaa merkittävän vaikutuksen ja takaa investointien kohdistumisen aloille, joilla on suora ja välitön vaikutus kasvuun ja työllisyyteen.

### **3.3. Koheesiopoliittisissa ohjelmissa on määriteltävä selkeät tavoitteet ja tulokset**

Koheesiopolitiikan onnistuneisuutta arvioidaan sen tulosten ja vaikutuksen perusteella. Siksi uudistuksissa on etusijalla tulosten entistä suurempi painottaminen parempien tulosindikaattoreiden sekä parempien raportointi- ja arviointimenetelmien avulla.

Suunnitellessaan ohjelmia jäsenvaltioiden ja alueiden on yksilöitävä tulokset, joihin ne aikovat päästä ohjelmakauden loppuun mennessä. Ohjelmissa täytyy esittää, kuinka ehdotetuilla toimilla edistetään tavoitteiden toteutumista, ja vahvistaa edistyksen arvioimista varten tulosindikaattorit selkeine lähtö- ja tavoitearvoineen. Avoimuuden ja vastuullisuuden lisäämiseksi joka ohjelmalla on oma tuloskehysensä.

Lisäkannustimeksi on varattu noin 20 miljardia euroa (eli kuusi prosenttia koheesiopolitiikan määrärahoista) osoitettaviksi vuonna 2019 niille ohjelmille, jotka näyttävät etenevän hyvää vauhtia kohti tavoitteidensa toteutumista.

### **3.4. Koheesiopoliittisissa ohjelmissa on annettava kaupungeille suurempi sananvalta**

Kaupungit voivat olla avainasemassa koheesiopolitiikassa ja Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa. Useampi kuin kaksi kolmesta eurooppalaisesta asuu kaupungeissa. Kaupungit voivat tuottavuutensa ja innovatiivisuutensa ansiosta kulkea älykkään kasvun kärjessä. Ne pystyvät olemaan resurssitehokkaampia (esimerkiksi minimoimalla maankäytön, maaperän sulkemisen rakentamisella ja energiankäytön) ja osallistumaan kestäväen kasvun toteuttamiseen esimerkiksi vihreän infrastruktuurin avulla. Kun otetaan huomioon varallisuuserot sekä sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden keskittyminen kaupunkeihin, ne ovat avainasemassa osallistavan kasvun haasteeseen tarttumisessa.

Odotuksena onkin, että kaudella 2014–2020 noin puolet EAKR-rahoituksesta käytetään kaupunkialueilla. Uudessa koheesiopolitiikassa pyritään myös antamaan kaupungeille mahdollisuus suunnitella ja toteuttaa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita edistäviä politiikkoja varaamalla vähimmäismäärä tukea (5 prosenttia EAKR:stä) kestäväan kaupunkikehitykseen tehtäviin integroituihin investointeihin ja takaamalla kaupungeille keskeinen rooli hankkeiden valinnassa.

Lisäksi komissio julkaisee ehdotuspyyntöjä ”Innovatiiviset kaupunkialueiden toimenpiteet” -ohjelman mukaisista hankkeista tukeakseen uusien kaupunkirakentamisideoiden kokeiluun halukkaita kaupunkia.

### **3.5. Koheesiopoliittisiin ohjelmiin on kytkettävä tiiviimmin kumppaneita kaikilta tasoilta**

Kauden 2014–2020 toimintapoliittisen kehyksen lähtökohtana on, että kaikki kansallisen, alueellisen ja paikallistason kumppanit, myös työmarkkinaosapuolet ja kansalaisjärjestöt, saavat monitasohallinnon periaatteiden mukaisesti osallistua kaikkiin ohjelmasuunnittelun vaiheisiin. Kumppanuutta koskevissa eurooppalaisissa käytäntösäännöissä<sup>2</sup> on ensimmäisen kerran esitetty jäsenvaltioille EU-tason suunnitelma siitä, kuinka ne voivat houkutellessa kumppaneita osallistumaan ohjelmien kehittämiseen niiden koko täytäntöönpanon sekä seurannan ja arvioinnin ajan. Kumppanuudet voivat osoittautua erityisen toimiviksi myös yhteisölähtöisten paikallisten kehittämisstrategioiden toteuttamisessa. Uusiin asetuksiin sisältyy myös toimenpiteitä kumppaneina olevien työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valmiuksien kehittämiseksi.

## **4. TEORIASTA KÄYTÄNTÖÖN: NEUVOTTELUISSA ESIIN TULEVIA TIETOJA**

Kun komissio antoi tämän tiedonannon, se oli vastaanottanut kaikki 28 kumppanuussopimusta<sup>3</sup> ja noin 150 toimenpideohjelmaa. Koska neuvottelut jäsenvaltioiden ja alueiden kanssa ovat vielä kesken, jäljempänä annetaan vain osviittaa siitä, missä määrin uudistuksen keskeiset osatekijät on jo sisällytetty uusiin strategioihin ja ohjelmiin.

Saatavilla olevat tiedot paljastavat erittäin rohkaisevia kehityssuuntia ja muutamia haasteita.

Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitteen mukaisille kansallisille ja alueellisille ohjelmille osoitetaan kaikkiaan noin 336 miljardia euroa. Varat jakautuvat seuraavasti: 187,5 miljardia EAKR:lle, 63 miljardia koheesiorahastolle ja 85 miljardia ESR:lle, mikä on enemmän kuin 80 miljardin lakisääteinen vähimmäismäärä.<sup>4</sup>

---

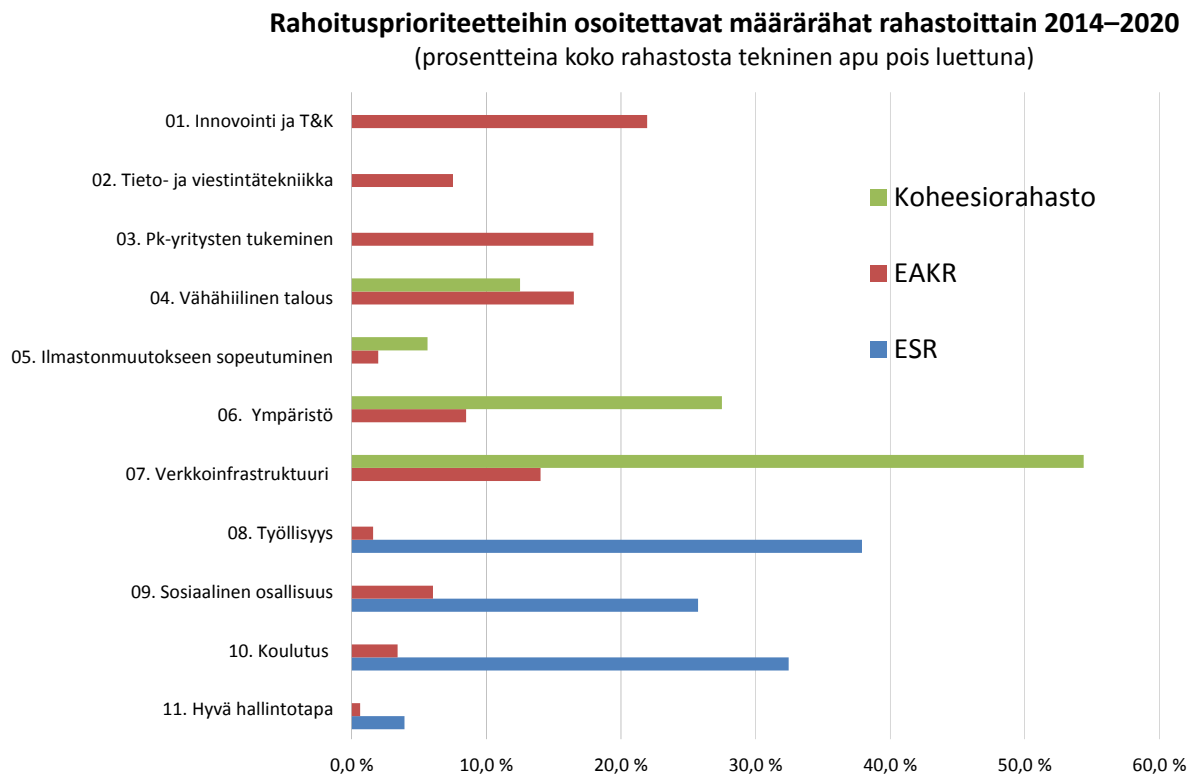
<sup>2</sup> Ks. komission delegoitu asetus, 7.1.2014, C(2013) 9651 final.

<sup>3</sup> Komissio on jo hyväksynyt neljä kumppanuussopimusta.

<sup>4</sup> Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitteeseen varatut rahoitusvarat käsittävät EAKR:stä (Euroopan alueellinen yhteistyö pois luettuna), ESR:stä ja koheesiorahastosta saatavan tuen. Luvut kuvastavat tilannetta 1. kesäkuuta, joten ne voivat vielä muuttua ohjelmaneuvottelujen edetessä.



**Kuva 4: Rahoitusprioriteetteihin osoitettavat määrärahat rahastoittain (2014–20), prosentteina koko rahastosta**



T&K:hon ja innovointiin, tieto- ja viestintäteknikkaan, pk-yrityksille ja vähähiiliseen talouteen osoitetaan noin 124 miljardia euroa, mikä merkitsee lähes 22 prosentin lisäystä kaudesta 2007–2013. Suurin osa tästä summasta (116,5 miljardia euroa) rahoitetaan EAKR:stä ja loput koheesiorahastosta.

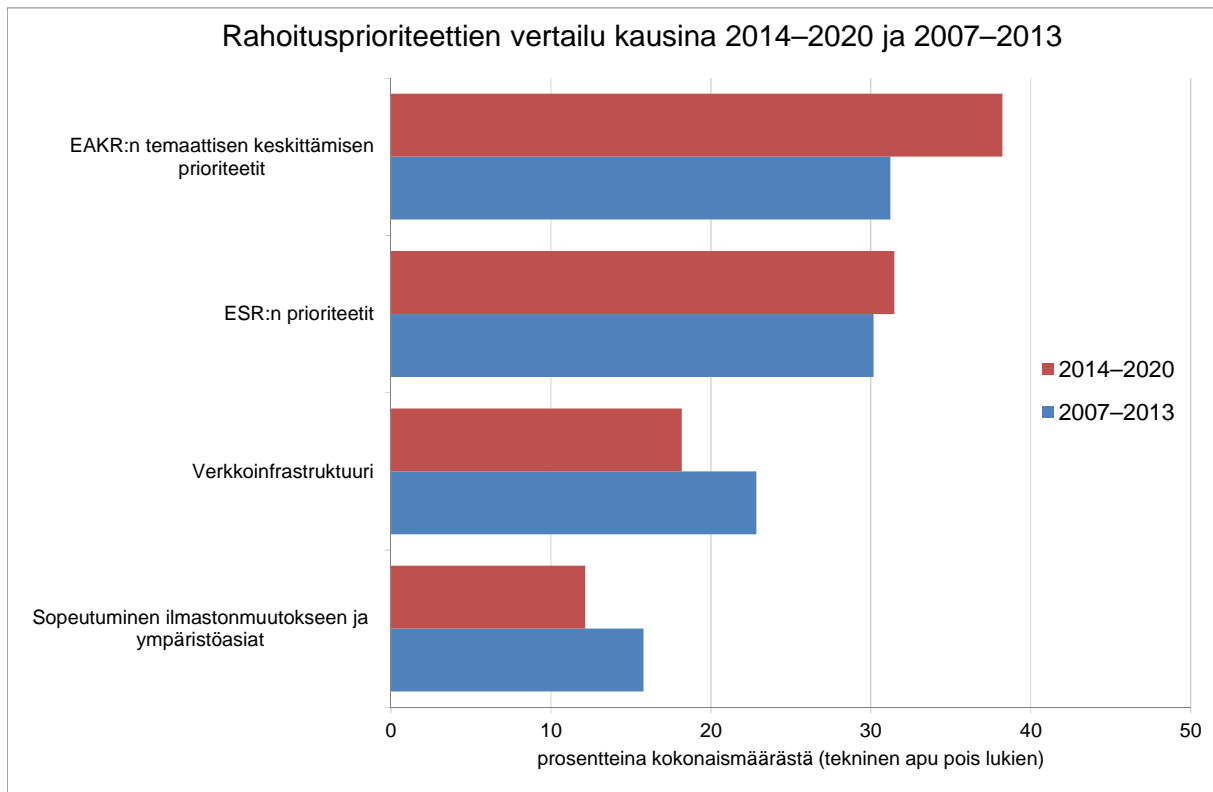
Työllisyyttä, sosiaalista osallisuutta ja koulutusta edistäviin toimiin investoidaan 98 miljardia euroa. Suurin osa tästä summasta rahoitetaan ESR:stä seuraavasti: työllisyys (30,7 miljardia), sosiaalinen osallisuus (20,9 miljardia) ja koulutus (26,3 miljardia).

Liikenne- ja energiaverkkojen infrastruktuuriin osoitetaan 59 miljardia euroa, mikä merkitsee 21 prosentin pudotusta kaudesta 2007–2013.

Lähes 4,3 miljardia investoidaan viranomaisten institutionaalisten valmiuksien kehittämiseen sekä julkishallintojen ja julkisten palvelujen tehokkuuden lisäämiseen (”hyvä hallintotapa”). Tämä merkitsee 72 prosentin lisäystä viime kaudesta.

Uusi ohjelmakausi tuokin rahoitusprioriteetteihin selkeän muutoksen kauteen 2007–2013 verrattuna. Jäsenvaltiot ja alueet investoivat nyt enemmän EAKR-prioriteetteihin (T&K ja innovointi, tieto- ja viestintäteknikka, pk-yritykset ja vähähiilinen talous) ja ESR-prioriteetteihin (työllisyys, sosiaalinen osallisuus, koulutus ja hallinto). Vähemmän sen sijaan investoidaan verkko- ja ympäristöinfrastruktuuriin. Infrastruktuuri-investointien väheneminen on erityisen näkyvää kehittyneemmissä jäsenvaltioissa.

**Kuva 5: Rahoitusprioriteetteihin osoitettavat määrärahat kausina 2014–2020 ja 2007–2013, prosentteina kokonaismäärästä**



Koska komissio on painottanut erityisesti vähähiilistä taloutta, alan investoinneissa on näkynyt selvää kasvua: siirtymistä vähähiiliseen ja ilmastonmuutoksen vaikutuksia sietävään talouteen tuetaan yli 38 miljardilla eurolla. Useat maat ovat nostaneet etusijalle energiatehokkuuden tai uusiutuvan energian kehittämisen. Joissain tapauksissa on kuitenkin syytä selkeyttää investointien ja odotettujen tulosten välistä yhteyttä suhteessa ilmastonmuutostavoitteisiin.

Korkeasta työttömyydestä ja lisääntyvästä köyhyydestä aiheutuvia haasteita ajatellen joissain kumppanuussopimuksissa voitaisiin panna suurempi paino osallistavaan kasvuun. Myös koulutukselle myönnettävä rahoitus on komission mielestä toistaiseksi riittämätöntä, jotta asetetut prioriteetit voisivat toteutua. Sosiaalista osallisuutta lisäävillä aktiivisilla toimenpiteillä on joissain kumppanuussopimuksissa pieni painoarvo. Sosiaalipoliittiset uudistukset on sulautettava kiinteämmin ohjelmasuunnitteluun, jotta yhteiskunnalliset tulokset olisivat tuntuvampia ja investoinneilla voitaisiin reagoida herkemmin sosiaalisiin muutoksiin.

Lisäksi joissain kumppanuussopimuksissa ja toimenpideohjelmissa esitetään nuorisotyöllisyysaloitteesta vain varsin yleisluonteisia tietoja, joista ei käy ilmi, millä tavoin uusi aloite on tarkoitus toteuttaa ja kuinka se tukee nuorisotakuun täytäntöönpanoa. Nuorisotyöllisyysaloitteesta tukea saavat toimet on joissain ohjelmissa syytä kohdentaa paremmin juuri työpaikkojen luomisen tukemiseen.

Vaikka romanivähemmistön integroitumisesta on annettu maakohtainen suositus, joissain jäsenvaltioissa syrjäytyneet yhteisöt eivät ole erityinen prioriteetti, joten on vaikeampi arvioida, kuinka paljon rahoitusta tälle politiikan alalle aiotaan osoittaa. Kyseisen kohderyhmän tarpeita ei oteta riittävästi huomioon joissain jäsenvaltioissa tai niiden on vielä hiottava strategiaansa ja toimintalogiikkaansa.

Hallinnon nykyaikaistaminen ja oikeudenkäytön laatu on todettu kilpailukykyyn ja osallistavan kasvun avaintekijöiksi. Monet jäsenvaltiot suunnittelevat toimenpiteitä tehostaakseen

julkisten laitostensa toimintaa ja parantaakseen niiden kykyä toteuttaa vaikuttavampaa politiikkaa, tarjota parempia hallinnollisia palveluja ja nopeampia oikeudenkäyntejä sekä lisätäkseen niiden avoimuutta ja koskemattomuutta ja kansalaisten osallistumista päätöksenteon eri vaiheisiin. Silti monilta jäsenvaltioilta, joissa julkishallintouudistus on todettu tarpeelliseksi, puuttuu selkeä strategia, ja niillä on vaillinaiset ja epätasälliset tavoitteet, vaikka tällainen uudistus on välttämätön työpaikkojen, kasvun ja kilpailukykyyn tukemiseksi. Lisäksi muutamissa näistä jäsenvaltioista ei ole poliittisesti sitouduttu kyseiseen uudistukseen.

Siihen, että investointeihin on syytä varautua täyttämällä tietyt edellytykset jo ennen kuin ohjelmaa aletaan toteuttaa, on selvästikin suhtauduttu vakavasti. Tämä ei ole ollut helppo prosessi, ja komission täytyykin monissa tapauksissa sopia toimintasuunnitelmista varmistuakseen siitä, että kaikki vaatimukset täyttyvät tarkkoihin määräaikoihin mennessä. Jäsenvaltioiden on ollut erityisen vaikea täyttää sellaisia aloja koskevat edellytykset, joilla EU:n direktiivejä on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä tai EU:n asetuksia on sovellettava käytännössä.

Kansallisella ja aluetasolla on laadittu älykkäitä erikoistumisstrategioita talouden muutoksen nopeuttamiseksi ja osaamisvajeen paikkaamiseksi. Nyt on pantava enemmän painoa pehmeisiin tukimuotoihin, kuten markkinalähtöisen tutkimustoiminnan ja yritysten kanssa tehtävän yhteistyön tukemiseen. Vaarana on, että pk-yritysten tukemista jatketaan entiseen tapaan sen sijaan, että tuki räätälöitäisiin niiden tarpeiden ja kasvupotentiaalin mukaan, mikä takaisi suuren vipuvaikutuksen ja rahoituksen ripeän käyttöönoton.

Jotkin jäsenvaltiot ovat myös laatineet ohjelmia, joilla luodaan selvät yhteydet digitaalitalouden ja innovoinnin välille. Se on tärkeää, sillä investointeja nopeisiin laajakaistaverkkoihin sekä tieto- ja viestintätekniikkaan tarvitaan tiettyjen esteiden raivaamiseksi ja markkinalähtöisten ratkaisujen edistämiseksi. On esimerkiksi erittäin tärkeää kohdentaa laajakaistainvestoinnit seuraavan sukupolven verkkoihin, jotta vähemmän kehittyneet alueet eivät jäisi yhä enemmän jälkeen. Koheesiopolitiikan, Horisontti 2020:n ja EU:n muiden ohjelmien väliset synergiat kansallisella ja aluetasolla ovat ratkaisevan tärkeitä myös älykkäiden erikoistumisstrategioiden yhteydessä.

Arviolta 88 ohjelmaa, jotka toteutetaan 16 maassa kaudella 2014–2020, on useista rahastoista rahoitettavia ohjelmia, joissa yhdistyy rahoitusta niin EAKR:stä, koheesiorahastosta kuin ESR:stä. Tämän odotetaan edistävän yhdennettyä lähestymistapaa, jossa yhdistyvät eri politiikanalat, varat ja prioriteetit.

Jäsenvaltioiden ja alueiden on nyt asetettava täsmälliset tavoitteet ja päämäärät, jotta koheesiopolitiikan tehokkuutta, tuloshakuisuutta ja suoritusperusteisuutta voitaisiin lisätä. On olennaisen tärkeää, ettei tavoitteita esitetä ohjelmissa liian yleisluonteisesti eikä niihin sisälly suurta määrää mahdollisia toimia maksimaalisen liikkumavaran säilyttämiseksi myöhempää hankevalintaa varten. Tällä on ratkaiseva merkitys, sillä jos tavoitteet ja päämäärät eivät ole riittävän kunnianhimoisia ja täsmällisiä, on hyvin vaikea arvioida koheesiopolitiikkaa ja käydä siitä mielekästä julkista keskustelua. Komissio aikoo tähdentää näitä riskejä neuvotteluprosessin aikana.

Kumppanuussopimukset on enimmäkseen laadittu käymällä kumppanien kanssa järkevää vuoropuhelua, mutta näyttää siltä, että se on joissain tapauksissa ollut riittämätöntä, että tärkeitä sidosryhmiä on jäänyt ulkopuolelle tai että esitettyjä huomautuksia ei ole otettu huomioon sopimustekstien uudemmista versioista. Komissio aikoo huolellisesti tarkistaa, miten jäsenvaltiot ovat noudattaneet kumppanuutta koskevia eurooppalaisia käytäntöjä, jotta sidosryhmien todellinen osallistuminen voidaan taata.

Lisäksi on tärkeä huomata, että uusi rahoituskausi edellyttää vahvoja kansallisen ja aluetason hallinto- ja koordinoitumismekanismia, jotta voidaan varmistaa ohjelmien keskinäinen johdonmukaisuus, tuki Eurooppa 2020 -strategialle ja maakohtaisille suosituksille sekä välttää päällekkäisyyksiä ja puutteita. Tämä on erityisen tärkeää, sillä alueellisten ohjelmien määrä on yleisesti kasvanut (ESR-ohjelmat ovat lisääntyneet lähes 60 prosenttia kaudesta 2007–2013).

## **5. PÄÄTELMÄT**

Kaudella 2014–2020 koheesiopolitiikka toimii ohjenuorana, kun kolmannes EU:n talousarviovaroista investoidaan EU:n laajuisten, talouskasvuun ja työllisyyteen liittyvien tavoitteiden toteutumisen sekä taloudellisten ja sosiaalisten erojen kaventumisen edistämiseen. Koheesiopolitiikka on merkittävin unionitason investointiväline myös pyrittäessä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin. Se vastaa suurimmasta rahoitusosuudesta useilla aloilla, esimerkiksi pk-yritysten, T&K:n ja innovoinnin tukemisessa, ammattitaitoiseen ja kilpailukykyiseen työvoimaan investoimisessa, työttömyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa, ilmastonmuutokseen sopeutumisessa ja ympäristöasioissa.

Talousmallit antavat osviittaa koheesiopolitiikan makrotaloudellisista vaikutuksista. Odotuksena on esimerkiksi se, että koheesiopolitiikan ansiosta keskeisten edunsaajamaiden BKT voisi täytäntöönpanokaudella kasvaa keskimäärin kaksi prosenttia ja työllisyysaste noin prosentin.

Tuottavuutta lisäävät koheesiopolitiikan vaikutukset kuitenkin jatkuvat vielä ohjelmien päättymisen jälkeen, ja keskeisten edunsaajamaiden BKT:n arvioidaan olevan vuoteen 2030 mennessä yli kolme prosenttia suurempi kuin mitä se olisi ilman koheesiopolitiikkaa. Kaudella 2014–2030 BKT:n oletetaan kasvavan kolme euroa jokaista keskeisissä edunsaajamaissa käytettyä euroa kohden.

Jotta tällaisiin tuloksiin päästäisiin, jäsenvaltioiden ja alueiden on ehdottoman tärkeää panna tarvittavat uudistukset täytäntöön ja hyödyntää koheesiopolitiikkaa tehokkaana investointivälineenä. Käynnissä olevien neuvotteluiden lopputulos onkin ratkaiseva, sillä niissä on tarkoitus laatia määrätietoisia strategioita, yksilöidä pieni määrä ensisijaisia investointiprioriteetteja, asettaa kunnianhimoisia tavoitteita ja varmistaa, että mikro- ja makrotason edellytykset maksimoivat niiden investointien vaikutuksen, jotka rahoitetaan osittain koheesiopolitiikan määrärahoilla.

Komissio toimittaa vuonna 2017 Euroopan parlamentille ja neuvostolle alustavan katsauksen ohjelmien etenemisestä. Siinä esitetään yleiskuva jäsenvaltioiden ja alueiden etenemistä kohti niiden ohjelmissa asetettuja tavoitteita ja kerrotaan, ovatko ne yltämässä tavoittelemiinsa tuloksiin.