

AKO Viitaniemi Martta(TEM)

17.03.2022
JULKINEN

Asia

Euroopan komission tiedonanto kahdeksannesta koheesiokertomuksesta: Koheesio Euroopassa kohti vuotta 2050 mentäessä

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi tiedonannon kahdeksannesta koheesiokertomuksesta 4.2.2022 (COM(2022) 34 final). Koheesiokertomus on komission kolmen vuoden välein toimittama raportti, jossa tarkastellaan EU:n alueiden sosiaalista ja taloudellista tilannetta ja kehityssuuntauksia. Siinä myös analysoidaan jäsenvaltioissa toteuttavan koheesiopolitiikan vaikutuksia.

Koheesiokertomukseen ei ole liitetty lainsäädäntöehdotuksia. Kertomus antaa aineksia keskusteluun siitä, millainen rooli koheesiopolitiikalla tulisi olla pitkällä aikavälillä kohti 2050 mentäessä. Se ei kuitenkaan muodollisesti ennakoisi komission lopullisia esityksiä tulevalle rahoituskehyskaudelle.

Koheesiokertomusta käsitellään Ranskan puheenjohtajuuskaudella rakennetoimityöryhmässä helmi-huhtikuun 2022 aikana. Siitä on tarkoitus valmistella neuvoston päätelmät, jotka hyväksyttäisiin koheesioasioihin keskittyvässä yleisten asioiden neuvostossa kesäkuussa.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kannat koheesiopolitiikan roolista sisältyvät valtioneuvoston selontekoon EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp) ja koheesiopolitiikan ohjelmakautta 2021–2027 koskevaan u-kirjelmään (U 78/2018 vp).

Valtioneuvosto katsoo, että koheesiopolitiikka on EU:n keskeinen rahoitusväline kestävän kasvun, työllisyyden ja osaamisen edistämiseksi koko unionin alueella. Valtioneuvoston mukaan suuntana tulisi olla keskittyminen EU:n tulevaisuudelle tärkeisiin ja yhtenäisyyttä tukeviin tavoitteisiin, joita voidaan toteuttaa EU-tasolla yksittäisten jäsenvaltioiden toimia tehokkaammin. Koheesiopolitiikan avulla vahvistetaan yhdessä muiden rahoitusvälineiden kanssa eurooppalaista kilpailukykyä tehostamalla kaikkien alueiden voimavarojen taloudellista hyödyntämistä. (U 78/2018 vp)

EU:n yhteisen alue- ja rakennepoliitiikan tärkein tehtävä on kaventaa jäsenmaiden ja niiden alueiden välisiä eroja. Alue- ja rakennepoliitiikan painotukset kilpailukykyä, sosiaalista osallisuutta sekä vihreää ja digitaalista siirtymää tukeviin uudistuksiin ovat

tärkeitä. Rakennepolitiikan tulee kannustaa jäsenvaltioita rakenteellisiin uudistuksiin sekä rakennemuutoksen kohteena olevien sektoreiden tukemiseen. Vähiten kehittyneiden alueiden tuelle EU:ssa on erityinen tarve. Suomelle keskeinen erityiskysymys on pohjoisten harvaan asuttujen alueiden tukeminen. (VNS 7/2020 vp)

On tärkeää, että EU-sääntely on tarkoituksenmukaista, laadukasta ja selkeää. EU-sääntelyn tulee perustua luotettavaan ja riittävään tietoon sekä perusteellisiin vaikutusarviointeihin. Tarpeettoman hallinnollisen taakan välttäminen on entistä tärkeämpää taloudellisen elpymisen ja uuden kasvun edistämiseksi. (VNS 7/2020 vp)

Huomioita kahdeksatta koheesiokertomusta koskevassa komission tiedonannossa esitettyihin havaintoihin ja suosituksiin

Valtioneuvosto katsoo, että koheesiokertomuksessa esitetyt havainnot alueiden kehityksestä ovat oikeansuuntaisia. Vihreä ja digitaalinen siirtymä sekä väestönkehitys tarkoittavat EU:n alueille uusia rakenteellisia tai muun laisia haasteita, jotka vaikuttavat epäsymmetrisesti eri alueisiin. Haasteita aiheuttavat myös COVID-19-pandemian ja ajankohtaisen turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksen kaltaiset ennakoimattomat kriisit. Näiden vaikutuksia ja vaikutusten pysyvyyttä ei voida vielä kokonaisuutena arvioida, eikä arvioinnin tueksi tarvittavaa tietoaineistoa ole vielä pandemiankaan osalta saatavilla. Valtioneuvosto pitää siten ennenaikaisena keskustelua koheesiopolitiikan yksityiskohtaisista sisällöistä tai rahoitukseen liittyvistä kysymyksistä rahoituskehyskauden 2021–2027 jälkeisen kauden osalta.

Valtioneuvosto katsoo, että koheesiopolitiikan perussopimuksissa asetettu tavoite taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamisesta mahdollistaa monipuolisesti alueiden kohtaamiin haasteisiin vastaamisen, myös vihreän ja digitaalisen siirtymän ja väestönkehityksen osalta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uusia EU:n rahoitusvälineitä tai -ohjelmia perustaan vain, jos pysyvien olemassa olevien välineiden kautta ei ole niiden tavoitteet huomioiden mahdollista vastata ajankohtaisiin haasteisiin.

Mikäli keskustelu uusista pysyvistä järjestelyistä nousee EU-tasolla, tulee siihen varautua huolella selvittämällä järjestelyjen tarvetta, hyötyjä ja riskejä. Pysyviä muutoksia EU:n talouspolitiikan rakenteisiin ei tulisi tehdä vastauksena akuuttiin kriisiin. EU:n monivuotinen rahoituskehys on jatkossakin ensisijainen tapa rahoittaa unionin toimintaa. (VNS 7/2020 vp)

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että monivuotisen rahoituskehyskauden 2021–2027 ja elpymisvälineen (Next Generation EU) ohjelmien toteutuksen käynnistyessä keskitytään niiden tehokkaaseen ja vaikuttavaan toimeenpanoon. Saatavilla olevan EU-rahoituksen ja -välineiden suuri määrä korostaa niiden täydentävyyden, synergioiden ja koordinaation varmistamisen merkitystä. Paikkalähtöisen toimintatavan avulla voidaan vahvistaa koheesiopolitiikan merkittävyyttä alueille ja kansalaisille. Myös kumppanuus ja monitasoinen hallinto vahvistavat politiikkatavoitteiden tuloksellista toimeenpanoa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Koheesiopolitiikan tulisi jatkossakin vastata erilaisten alueiden tarpeisiin huomioiden uusien ja olemassa olevien haasteiden eri tavoin ja vaihtelevalla voimakkuudella eri alueisiin kohdistuvat vaikutukset.

Pääasiallinen sisältö

Komissio julkaisi tiedonannon kahdeksannesta koheesiokertomuksesta 4.2.2022 (COM(2022) 34 final). Tiedonannossa kuvataan koheesiokertomuksen analyysiin perustuen keskeisimmät muutokset alueellisissa kehityseroissa kuluneen vuosikymmenen

aikana ja miten toimintapolitiikoilla on vaikutettu näihin eroihin. Tiedonannossa korostetaan vihreän siirtymän ja digitaalisen siirtymän mahdollisuuksia EU:n kasvun uusina vetureina. Ilman asianmukaisia politiikkatoimia voi kuitenkin ilmetä uusia taloudellisia, sosiaalisia ja alueellisia eroja. Tiedonannossa komissio myös esittää näkemyksiään siitä, miten koheesiopolitiikkaa olisi kehitettävä, jotta sillä voitaisiin vastata edellä mainittuihin haasteisiin. Toisaalta tiedonannossa etsitään myös tapoja vahvistaa edelleen koheesiokehitystä, erityisesti paikkalähtöisillä, monitasoisilla ja kumppanuuteen perustuvilla toimintatavoilla sekä vahvistamalla synergioita ja ottamalla koheesiotavoitteet huomioon muissa toimintapolitiikoissa ja välineissä.

Miten koheesiopolitiikalla voidaan yhdessä muiden EU:n toimintapolitiikkojen kanssa vastata uusiin haasteisiin?

Vihreä siirtymä ja erityisesti hiilineutraalia kiertotaloutta koskevat tavoitteet muuttavat EU:n talouksia. Digitaalinen siirtymä etenee eri tahdissa eri puolilla Eurooppaa. Väestörakenteen muutos ja erityisesti ikääntyminen vaikuttavat kaikkiin alueisiin mutta ensimmäisenä maaseutualueisiin. Koheesiokertomuksen mukaan uusiin haasteisiin tulisi puuttua seuraavin keinoin:

- **Varmistetaan siirtymän oikeudenmukaisuus.** Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismia voitaisiin laajentaa siten, että se kattaisi ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen sekä muiden ympäristöhaasteiden sosiaaliset kustannukset muun muassa ennakoimalla paremmin rakennemuutosta, torjumalla köyhyyttä, investoimalla osaamiseen ja tekemällä tiivistä yhteistyötä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa kaikilla alueellisilla tasoilla.
- **Vahvistetaan häiriönsietokykyä ja valmiutta vastata epäsymmetrisiin häiriöihin.** Taloudellisen toiminnan monipuolistaminen erityisesti digitaalisen siirtymän yhteydessä yhdessä paikkalähtöisten toimintapolitiikkojen kanssa voi auttaa alueita kehittymään tuottavammiksi ja vähentämään häiriöalttiuttaan.
- **Autetaan alueita väestörakenteen muutokseen vastaamisessa.** Huomioitavia asioita ovat mm. työvoiman lisääminen työllisyysastetta nostamalla, innovoinnin tukemiseen, työn tuottavuuden lisäämiseen sekä koulutuksen ja terveydenhoidon sopeuttaminen väestörakenteen kehitykseen.
- **Puututaan demokratiaan ja sen arvoihin kohdistuvaan paineeseen.** Kumppanuusperiaate ja sidosryhmien sitouttaminen voivat auttaa puuttumaan demokratiaan kohdistuvaan paineeseen lisäämällä sitoutumista EU:n politiikkoihin. Alueellisella yhteistyöllä luodaan uusia yhteisöjä, joilla on yhteiset edut, ja tuetaan julkishyödykkeiden näkyvää tuottamista eri aluetasolla.

Alueiden roolia Euroopan tulevaisuuden rakentamisessa tulisi vahvistaa seuraavin keinoin:

- **Luodaan uusia talousnäkyymiä vähemmän kehittyneille ja syrjäisille alueille.** Vähemmän kehittyneet alueet ja syrjäiset alueet saattavat tarvita uutta kehitysmallia, jossa otettaisiin huomioon uudet mahdollisuudet, kansainväliset yhteydet, erityistarpeiden ja resurssien alueellinen jakautuminen sekä julkishyödykkeiden tarjoaminen.
- **Varmistetaan innovointi kaikilla alueilla.** Uusien ideoiden ja teknologioiden levittämisessä ja käyttöönotossa esiintyviä puutteita käsittelemällä ja laajapohjaista innovointia edistämällä voidaan varmistaa, että kaikki alueet voivat hyötyä yhä tietointensiivisemmästä taloudesta.
- **Vahvistetaan rajat ylittävää ja alueiden välistä yhteistyötä.** Kansallisten rajojen yli työskentelyyn, koulutukseen, terveydenhuoltoon tai muihin palveluihin sekä maantie- ja rautatieliikenteen suorituskykyyn raja-alueille liittyvien

haasteiden ratkaiseminen edellyttää toiminnallisten raja-alueiden parempaa hallinnointia, palvelujen, infrastruktuurin ja investointien nykyistä vahvempaa koordinoitua sekä kokemusten vaihtoa.

- **Vahvistetaan kaupunkien ja maaseudun välisiä yhteyksiä ja pienempien kaupunkien roolia maaseutualueiden tukemisessa.** Kaupunkialueilla on omanlaisensa haasteet, mutta yhteyksien vahvistaminen entisestään toiminnallisten alueiden sisällä voisi hyödyttää sekä kaupunki- että maaseutuväestöä. Pitkän aikavälin maaseutuväestö muodostaa kehityksen, jonka avulla voidaan vastata maaseutualueiden haasteisiin.
- **Vastataan kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden tarpeisiin.** Jotkin alueet joutuvat kohtaamaan sellaisten rakenteellisten muutosten vaikutukset, joiden myötä perinteiset työllisyyden lähteet ovat menettäneet merkitystään. Tämä on johtanut osaamisen kohtaanto-ongelmaan ja ympäristön tilan heikkenemiseen, mikä luo kehitysloukkua. Alueet tarvitsevat kohdennettuja toimintapolitiikkoja näiden yhteisöjen integroimiseksi laajempaan alueelliseen ja kansalliseen talouteen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden mukaisesti.

Koheesiopolitiikan kehittämiseksi koheesiokertomuksessa esitetään seuraavia keinoja:

- **Parannetaan paikkalähtöisten politiikkojen tehokkuutta.** Paikkalähtöisen politiikan, älykkään erikoistumisen ja paikallisesti kohdennetut oikeudenmukaisen siirtymää koskevat suunnitelmat muodostavat lähestymistavan, jota olisi vahvistettava koheesiopolitiikan muiden keskeisten poliittisten tavoitteiden osalta, erityisesti vihreän siirtymän ja digitaalisen siirtymän osalta.
- **Virtaviivaistetaan entisestään koheesiopolitiikan toteuttamista edunsaajien kannalta.** Pyritään tekemään lisää edunsaajia hyödyttäviä parannuksia koheesiopolitiikan toteuttamiseen. Samalla olisi vahvistettava paikkalähtöisen ja osallistavan toimeenpanon peruseriaatteita, kuten monitasoista hallintoa ja kumppanuuseriaatetta.
- **Vahvistetaan koheesiopolitiikan roolia vihreään siirtymään, digitaaliseen siirtymään ja väestörakenteen muutokseen tehtävien julkisten ja yksityisten investointien vapauttamisessa.** Koheesiopolitiikalla voi olla nykyistä merkittävämpi rooli kannustettaessa investointeja alue-, kaupunki- ja paikallistasolla, hyödynnettäessä yksityisen sektorin resursseja ja tuettaessa tarvittavia institutionaalisia mukautuksia. Tämän varmistamiseksi julkisilla ja yksityisillä toimijoilla on asianmukaisella tasolla tarvittavat valmiudet ylläpitää tällaisia investointeja verotulojen, käyttäjämaksujen, muiden maksujen ja muiden tulolähteiden avulla pitkällä aikavälillä.
- **Lisätään investointeja ihmisiin koko heidän elämänsä ajalle.** Jotta EU:sta tulisi tulevaisuudessa kilpailukykyinen ja yhtenäinen, on investoitava enemmän ja paremmin ihmisten koulutukseen, myös heidän osaamiseensa, luovuuteensa ja mahdollisuuksiinsa luoda yrityksiä ja innovoida. EU:n on investoitava kohdennettuihin aktivointitoimiin ja sosiaalista osallisuutta edistäviin toimenpiteisiin samalla kun se tukee edelleen osallistavaan kehitykseen tähtääviä toimintapolitiittisia uudistuksia.
- **Vahvistetaan täydentävyyttä muiden EU:n toimintapolitiikkojen kanssa.** Synergioiden ja koordinaation osalta on keskityttävä enemmän todelliseen politiikan täydentävyyteen ja kiinnitettävä huomiota uusiin politiikanaloihin, kuten strategiaan keskinäisiin riippuvuussuhteisiin, sosiaaliseen ilmastopolitiikkaan ja EU:n teollisiin alliansseihin. Alueellisten vaikutusten arviointia ja maaseutuvaikutusten arviointia olisi vahvistettava. Koheesioon kohdistuvien haittavaikutusten välttämisen periaatetta, jonka mukaan minkään toimien ei pitäisi haitata lähentymisprosessia tai edistää alueellisia eroja, olisi

kehitettävä edelleen ja se olisi sisällytettävä poliittiseen päätöksentekoon (do no significant harm to cohesion).

Tiedonannossa kuvatut havainnot kehityseroista ja koheesiopolitiikan vaikutuksista koheesiokertomukseen perustuen

Koheesiokertomuksessa arvioidaan alueellisten erojen kehitystä pitkällä aikavälillä, mutta siinä käsitellään lyhyesti myös covid-19-pandemian dramaattisia lyhyen aikavälin vaikutuksia. Pandemialla on ollut epäsymmetrinen vaikutus EU:n alueisiin, mikä johtuu erilaisista alueellisista terveydenhuoltovalmiuksista, rajoituksista ja talouden rakenteista.

Alueiden välisten kehityserojen kaventumista on edistänyt nopea kasvu vähemmän kehittyneillä alueilla. Komissio kuitenkin huomauttaa, että niiden alhaisista kustannuksista saatavat edut ja infrastruktuuri-investoinneista saatavat tuotot voivat pienentyä ajan mittaan. Vuodesta 2001 lähtien EU:n vähemmän kehittyneet itäiset alueet ovat kuroneet umpeen eroa muuhun EU:hun. Useat keskitulotason vähemmän kehittyneet alueet, erityisesti EU:n eteläosissa, ovat kuitenkin kärsineet talouden pysähtyneisyydestä tai taantumisesta. Tämän komissio tulkitsee osoituksena kehitysloukusta. Kehityksessä on havaittavissa myös selviä alueiden sisäisiä eroja: Pääkaupunkien suurkaupunkialueet pärjäävät muita alueita paremmin.

Koheesiokertomuksen mukaan työllisyyden ja sosiaalisen osallisuuden parantamisessa on edistytty huomattavasti, mutta merkittäviä rakenteellisia haasteita on vielä ratkaisematta. Työllisyys on kasvanut, mutta alueelliset erot ovat edelleen suurempia kuin ennen vuotta 2008. Alueiden välisten työllisyserojen kaventaminen edellyttää nopeampaa työllisyyden kasvua ja sukupuolten välisen kuilun kaventamista. Köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten määrä pienentyi 17 miljoonalla vuosina 2012–2019. Terveysterot ovat kaventuneet mutta pandemia toi esiin myös alueelliset erot terveydenhuollon valmiuksissa.

Koheesiokertomuksen analyysin mukaan koheesiopolitiikka on auttanut erojen kaventamisessa. Taloudellisen mallinnuksen perusteella vuonna 2023 asukaskohtainen BKT on vähemmän kehittyneillä alueilla 2,6 prosenttia suurempi koheesiopolitiikasta vuosina 2014–2020 saadun tuen ansiosta. Kun kansalliset julkiset investoinnit supistuivat talous- ja rahoituskriisin seurauksena 2000-luvun loppupuolella, koheesiopolitiikasta tuli entistä tärkeämpi investointien lähde. Koheesiopolitiikalla reagoitiin nopeasti covid-19-kriisiin ottamalla käyttöön lisärahoitusta, tekemällä kriisinhoitotoimista tukikelpoisia ja sallimalla suuremmat yhteisrahoitusosuudet.

Investoinnit infrastruktuuriin, osaamiseen, innovointiin ja hallintoon ovat edelleen edistäneet koheesiokehitystä viime vuosina. Peruslaajakaista on saatavilla lähes kaikkialla EU:ssa, mutta erittäin nopeita yhteyksiä on saatavilla vain kahdelle kolmesta kaupunkien asukkaasta ja joka kuudennelle maaseutujen asukkaasta. Ilman ja vesien saastuminen on vähentynyt, mutta se on edelleen liian suurta monilla vähemmän kehittyneillä alueilla.

Osaamisresurssit jakautuvat edelleen epätasaisesti ja keskittyvät kehittyneemmille alueille, erityisesti pääkaupunkialueille. On investoitava enemmän ja paremmin ihmisten koulutukseen, osaamiseen, luovuuteen ja mahdollisuuksiin luoda yrityksiä ja innovoida. Korkea-asteen koulutus, elinikäinen oppiminen ja digiosaaminen sekä yrittäjyys ovat ratkaisevan tärkeää kasvun kannalta, mutta ne keskittyvät yleensä suurempiin kaupunkeihin. Suomessa kaupunkialueisiin verrattuna maaseudulla on suhteellisesti enemmän itsensä työllistäviä henkilöitä ja pienyrittäjiä. Euroopan alueiden välinen

innovointikuilu on kuitenkin kasvanut. Innovointikuilua pahentavat heikko innovointi ja kansainvälisen kaupan yhteyksien ja arvoketjujen vähäiset heijastusvaikutukset inhimilliseen pääomaan.

Hallinto on EU:ssa pääosin paranemassa, mutta jäsenvaltioiden välillä ja niiden sisällä on edelleen eroja. Valtiotasoa alempien hallintotasojen rooli ja valmiudet talouskehityksessä ovat edelleen epätasaiset, vaikka ne tekevät suurimman osan julkisista investoinneista.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 175 artiklan 2 kohdan mukaan koheesiokertomus annetaan joka kolmas vuosi Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Kertomukseen liitetään tarvittaessa ehdotuksia.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta on aluekehitysvaliokunta (REGI). Koheesiokertomus on esitelty valiokunnassa 10.2.2022.

Kansallinen valmistelu

Alue- ja rakennepolitiikan EU4-jaosto (suppea kokoonpano) 16.3.2022

8. koheesiokertomusta on käsitelty aiemmin myös laajan kokoonpanon EU4-jaoston kokouksessa 21.2.2022 osana epävirallisen koheesioministerikokouksen 28.2.–1.3.2022 käsittelyä.

Eduskuntakäsittely

U 78/2018 vp -kirjelmän osalta Suuri valiokunta on ottanut asiaan kantaa käsitellessään EU:n rahoituskehyksiä koskevaa kokonaisuutta: SuVL 6/2020 vp
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/SuVL_6+2020.aspx

Suuri valiokunta on antanut valtioneuvoston EU-selonteosta (VNS 7/2020 vp) mietinnön SuVM 1/2021 vp:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/SuVM_1+2021.aspx.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Tiedonannolla ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia. Mahdollisten tulevien lainsäädäntöehdotusten vaikutuksia tarkastellaan erikseen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Koheesiokertomuksessa sivutusta EU:n pitkän aikavälin maaseutuvisiosta on annettu e-kirjelmä eduskunnalle E 95/2021 vp:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/E_95+2021.aspx

Asiakirjat

Komission tiedonanto kahdeksannesta koheesiokertomuksesta: Koheesio Euroopassa kohti vuotta 2050 mentäessä (COM(2022) 34 final):

https://ec.europa.eu/regional_policy/fi/information/publications/communications/2022/cohesion-in-europe-towards-2050-8th-cohesion-report

Kahdeksas koheesiokertomus (SWD(2022) 24 final):

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

TEM Erityisasiantuntija Martta Viitaniemi, p. 029 506 4913

TEM Erityisasiantuntija Eliisa Hujala p. 029 506 4949

TEM Neuvotteleva virkamies Petri Haapalainen p. 029 506 4922
etunimi.sukunimi@gov.fi

EUTORI-tunnus

EU/2022/0112

Liitteet

Viite

Asiasanat	koheesiopolitiikka, alue- ja rakennepoliitiikka
Hoitaa	TEM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, RUOKA, SM, STM, UM, VM, VNK, VTV, YM