

EUROOPAN PARLAMENTTI

2004



2009

Aluekehitysvaliokunta

11.1.2007

TYÖASIAKIRJA

Koheesio politiikan rooli ja tehokkuus EU:n köyhimpien alueiden välisten kehityserojen vähentämisessä

Aluekehitysvaliokunta

Esittelijä: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

EU:n koheesiopolitiikan tavoitteena on edistää taloudellista ja sosiaalista koheesiota unionin alueiden välillä. Kehityksessä jälkeen jääneitä, rakenneuudistusta läpikäyviä tai maantieteellisten, taloudellisten tai sosiaalisten erityisongelmien kanssa kamppailevia alueita on autettava ratkaisemaan ongelmansa ja selviytymään vaikeuksistaan. Kuten monet esimerkit osoittavat, monet aikaisemmin köyhät alueet Euroopan unionissa ovat kehittyneet onnistuneesti. Neljä entistä niin sanottua koheesiomaata eli Irlanti, Kreikka, Portugali ja Espanja ovat osoittaneet huimaa talouskasvua rakennerahastojen ansiosta.

Alueiden kehityserot ovat kuitenkin paljon suuremmat 25 jäsenvaltion unionissa kuin 15 jäsenvaltion unionissa. Näin ollen on ryhdyttävä vakavasti pohtimaan toimenpiteitä, joilla näitä eroja voitaisiin vähentää. Vaikka Euroopan unioniin vuonna 2004 liittyneissä jäsenvaltioissa on tapahtunut huomattavaa taloudellista kehitystä, hidasta kehitystä esiintyy usein siksi, että hallinto on tehotonta. Talouskasvulla on taipumus keskittyä tietyille alueille, ja tämä pitää paikkansa erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan maissa, joissa pääkaupunkialueet kasvavat voimakkaasti. Kaupunkien talouskasvu yhdistettynä niiden parantuneeseen kilpailukykyyn voi monessa tapauksessa kuitenkin saada aikaan kehitystä myös ympäryskunnissa. On kuitenkin tosiasia, että tietyillä alueilla talouskasvu on heikkoa. Euroopan yhteisöjen tilastotoimiston Eurostatin tuoreet tilastot paljastavat suuren kuilun EU:n rikkaimpien ja köyhimpien alueiden välisessä kehityksessä sekä sen, että EU:hun viimeksi liittyneiden Keski- ja Itä-Euroopan maiden asema on heikoin.

Taulukko 1

BKT alueittain asukasti kohti EU:n 25 jäsenvaltiossa vuonna 2003
(ostovoimapariteetilla mitattuna, EU25=100)

Korkein BKT			Alhaisin BKT		
1	Lontoon kaupunki (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bryssel (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxemburg	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hampuri (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Wien (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarország (HU)	38
8	Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Tukholma (SE)	158	10	Dél-Alföld (HU)	40

Taulukko 2

BKT alueittain asukasti kohti EU:n 27 jäsenvaltiossa vuonna 2006

(ostovoimapariteetilla mitattuna, EU25=100)

Alue	BKT (ostovoimapariteetilla mitattuna) asukasta kohti prosentteina EU:n 25 jäsenvaltion keksiarvosta (EU-25 = 100)
Lontoon kaupunki (UK)	277.6
Bryssel (BE)	237.6
Luxemburg (LU)	233.9
Hampur (DE)	184.0
Île de France (FR)	173.3
Wien (AT)	170.9
Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire (UK)	165.1
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen (IT)	160.0
Oberbayern (DE)	157.9
Tukholma (SE)	157.9
Ahvenanmaa (FI)	154.3
Utrecht (NL)	152.5
Koillis-Skotlanti (UK)	150.3
Southern and Eastern (IE)	149.2
Darmstadt (DE)	148.3
.....	
Vest (RO)	34.0
Podkarpackie (PL)	33.2
Lubelskie (PL)	33.2
Centru (RO)	32.3
Istocna Hrvatska (HR)	31.0
Nord-Vest (RO)	29.1
Severozapaden (BG)	26.1
Sud-Est (RO)	25.6
Sud-Vest (RO)	25.5
Severoiztochen (BG)	25.3
Yugoiztochen (BG)	24.9
Yuzhen tsentralen (BG)	24.6
Sud (RO)	24.4
Severen tsentralen (BG)	24.2
Nord-Est (RO)	21.7

Alueet, joissa on matalin/korkein BKT asukasta kohti (ostovoimapariteetilla mitattuna) (EU 25=100)

Tämän valiokunta-aloitteiden mietintöluonnoksen tavoitteena on korostaa periaatteita, joiden pohjalta EU ja sen jäsenvaltiot voisivat lisätä EU:n koheesiolitiikan tehokkuutta köyhimmillä alueilla. Vuosien 2007–2013 talousnäkymissä on varattu määrärahoja köyhimpien alueiden kehittämiseen. Niitä on nyt käytettävä tehokkaasti.

EU:n köyhimpien alueiden talouskasvun nopeuttaminen on oleellinen edellytys pyrittäessä parantamaan unionin maiden elintasoja pitkällä aikavälillä. EU-alueiden lähentymisellä on niin ikään ratkaiseva merkitys, jos halutaan, että unioni on kansainvälisesti kilpailukykyinen ja vahva toimija myös tulevaisuudessa. Yhä suuremmat panostukset tulevaisuuteen ja politiikan vaikutukset ovat vaarassa valua hukkaan, jos kehitysvaikeuksissa olevat alueet jäävät jatkuvasti jälkeen.

- EU:n koheesiolitiikassa on **määriteltävä** köyhimpien alueiden **erityistarpeet**, ja sen avulla on voitava löytää sopivat niiden alueiden kehitystä tukevat mekanismit.

On tärkeää tunnistaa kunkin alueen tärkeimmät tarpeet ja kohdistaa rahoitus näitä tarpeita

vastaaviksi. Koheesiomaissa investoinnit on suhteutettava oikeaa "infrastruktuuritaustaa" vasten. Kilpailukyvyyn ja koheesiotavoitteen välillä ei ole ristiriitaa, mutta on tärkeää ymmärtää, milloin "vipuvaikutus" lisää talouskasvua. Köyhillä alueilla on oltava asianmukaisesti kehittynyt perusinfrastruktuuri ja inhimilliset voimavarat, jotta ne voisivat saavuttaa tietyn tason kilpailukyvyssään.

- **EU:n köyhimmillä alueilla ilmenevät vaikeudet varojenkäytössä** on todellinen ongelma. On yleistä, että viranomaiset eivät ole tarpeeksi päteviä ja kokeneita tai että heiltä puuttuu tarvittavat määrärahat koheesiopolitiikan monenlaisten vaatimusten täyttämiseksi, minkä vuoksi heillä ei myöskään ole valmiuksia hakea tukea, johon heillä periaatteessa on oikeus.

Ongelma on vakava etenkin uusien jäsenvaltioiden ja jäsenyysneuvotteluja käyvien maiden kohdalla.

Taulukko 3

BKT:n todellinen kasvu

BKT:n kasvu – prosentuaalinen muutos edellisiin vuosiin verrattuna
(luvut vuosille 2006, 2007 ja 2008 ovat ennusteita)

	1997	-98	-99	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08
Bulgaria	-5,4	3,9	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,6	5,5	6,0	6,0	6,2
Romania			-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	7,2	5,8	5,6
EU25	2,7	3,0	3,0	3,9	2,0	1,2	1,3	2,3	1,7	2,8	2,4	2,4
EU15	2,6	2,9	3,0	3,9	1,9	1,1	1,1	2,2	1,5	2,6	2,2	2,3

Kuten taulukosta 3 ilmenee, EU:hun vuonna 2007 liittyneiden Bulgarian ja Romanian talouskasvukasvupotentiaali on huomattava. Niiden merkityksellisten hallintoelinten on toimittava tehokkaasti kehityspotentiaalinsa maksimaaliseksi hyödyntämiseksi. Institutionaalisen kapasiteetin merkitystä korostetaan perusedellytyksenä eri ohjelmien ja hankkeiden täytäntöönpanon onnistumiselle henkilöstöresurssien kehittämisen ohella. Liittymistä edeltävän tukiajanjakson aikana monen ohjelman yhteydessä avun vastaanottajamaissa paljastui useita institutionaalisia, varainhoitoon liittyviä ja hallinnollisia puutteita, joita ei ole vielä täysin korjattu, mutta joihin on tartuttava pikimmiten, jotta varat voidaan investoida ja käyttää tarkoituksenmukaisesti.

Rakennerahastojen asianmukainen varainhoito edellyttää **koordinoitua** usealla tasolla, poliittisella – **poliittisella, teknisellä ja hallinnollisella**. Tämä on akuutti ongelma uusissa jäsenvaltioissa, ja sen ratkaisemiseksi on toteutettava tehokkaampia toimia. On tärkeää käydä vuoropuhelua EU:n, jäsenvaltioiden ja alueiden välisen yhteenkuuluvuuden varmistamiseksi, ja kaikki hallinnon osa-alueet on otettava mukaan tähän säännölliseen vuoropuheluun. Koheesiopolitiikassa ei ole kyse pelkästään varojen myöntämisestä vaan myös **eri eturyhmien kumppanuudesta**. Vipuvaikutuksen parantamiseksi ei riitä, että yhteistyötä tapahtuu vain yhdellä tasolla, vaan tiedon on virrattava ja kumppanuuksia on luotava.

- On luotava kehykset yhteistyön ja kokemustenvaihdon toteuttamiseksi, mikä mahdollistaa eri normien ja standardien vakiinnuttamisen, jotka puolestaan parantavat hallinnollisia valmiuksia panna asetuksia ja sääntöjä täytäntöön.

Julkisen ja yksityisen sektorin välisen kumppanuuden hyödyntämistä on tehostettava varojen budjetoimiseksi ja pääoman saatavuuden varmistamiseksi. Julkisen ja yksityisen sektorin välisen kumppanuuden toteutukselle on laadittava säännöt, ja sen esteitä on vähennettävä. Uusissa jäsenvaltioissa on lisäksi pulaa hyvistä käytänteistä.

- **Lisäinvestointien** merkitystä on korostettava edelleen. Yksityisellä pääomalla voidaan oleellisesti kannustaa lisäinvestointeihin. Varainkäytön on oltava avointa, jotta varmistetaan tuelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen.
- **Jaspers, Jeremie ja Jessica** ovat erinomaisia rahoitusvälineitä muun muassa pk-yritysten tukemiseen alueellisesti, mutta jäsenvaltioiden on tehtävä paljon enemmän ja komission edistettävä näitä aloitteita, jotta niitä käytettäisiin täysimääräisesti ja tehokkaasti erityisesti köyhimmillä alueilla.
- Talouskasvu on tiiviisti sidoksissa **innovaatioihin**, joilla niin ikään on oleellinen rooli alueellisessa kehityksessä. EU:n koheesio politiikka on Lissabonin strategian mukaisesti kohdistettava EU:n innovaatiokapasiteetin lisäämiseen, joten on tärkeää, ettei EU:n köyhimpiä alueita unohdeta tähän tavoitteeseen pyrittäessä.
- Yrittäjyyttä on tuettava aktiivisesti, mikä edellyttää kaikkien eturyhmien osallistumista. Yrittäjyyttä on parannettava etenkin naisten ja työmarkkinoille tulevien nuorten keskuudessa sekä sosiaalisesti syrjäytyneiden ryhmien keskuudessa. Innovaatioiden edistämiseksi on myös tärkeää parantaa EU:n jäsenvaltioissa voimassa olevien sääntöjen ja asetusten laatua niin, että ne voimistavat eivätkä jarruta innovaatioprosesseja talouden keskeisillä osa-alueilla. EU:n köyhimmät alueet ovat tässä suhteessa yleensä muita alueita haavoittuvampia.

Useat esimerkit osoittavat, että uudet jäsenvaltiot eivät vielä kykene hyödyntämään tarpeeksi tehokkaasti rahastoja. Näin ollen niiden **hallinnollisia valmiuksia on parannettava**, jotta alueet, joille varoja myönnetään, voivat myös hyödyntää tuen tehokkaasti. Tekninen apu on myös tärkeää varsinkin uusien hankkeiden toteuttamisen valmistelussa. Laatu on tärkeää sekä ulkoistetussa toiminnassa, kuten asiantuntemuksessa, mutta myös toimielinten sisällä, sillä tällöin on tiedettävä mikä on todella tarpeen ja varmistettava hankkeiden ja määrärahojen asianmukainen laadunvalvonta. Myös loppuun suoritettuja hankkeita on arvioitava ajantasaistettujen välineiden avulla.

- Osa varoista voitaisiin käyttää hankkeiden valmisteluun, valvontaan, arviointiin ja asiantuntija-apuun. Tämän tyyppisellä avulla voi asianmukaisesti käytettynä olla huomattava merkitys erityisesti maissa, joissa hallinto on monimutkaisesti järjestetty.

On tärkeää, että **varat saadaan nopeasti perille tukikelpoisille alueille**, sillä tuensaajat saattavat joutua odottamaan tukea liian kauan. Näin ollen kaikkien osapuolten haasteena on avun saattaminen ajoissa perille.

Rakennerahastojen käyttöä koskeva järjestelmä on väistämättä monimutkainen, koska siihen vaikuttavia säännöksiä on kolmella eri tasolla: yhteisön säännöt, jäsenvaltioiden säännöt ja vielä alueelliset käytänteet. Näin ollen **menettelyjen yksinkertaistaminen** on haaste kaikilla kolmella tasolla tulkintaerojen välttämiseksi ja ohjelmien täytäntöönpanon nopeuttamiseksi.

EU:n harjoittaman politiikan ja jäsenvaltioiden harjoittaman **politiikan välinen synergia on**

välttämätöntä. Poliitikkojen on täydennettävä toisiaan sen sijaan, että ne asettuisivat vastakkain. EU:n harjoittaman muun politiikan hyötyjen keskittyminen yksittäisiin maihin ja yksittäisille alueille saattaa heikentää kehityspolitiikan myönteisiä vaikutuksia. Alueellisella kehityksellä on oltava myös sosiaalisia ja ympäristöllisiä ulottuvuuksia.

- Poliitikkojen mahdolliset vääristävät vaikutukset on otettava huomioon yhteisön talousarvion väliarviossa 2009 sekä taloudellista ja sosiaalista koheesiota koskevassa neljännessä väliraportissa.

Kaikkien sidosryhmien saaminen liikkeelle on välttämätöntä yhteenkuuluvuuden ja tosiasiallisen kehityksen vahvistamiseksi köyhimmillä alueilla; kaikki asianosaiset on saatava mukaan ja osallistumaan täysipainoisesti.

On vastustettava työttömyyttä, josta kärsitään eniten köyhimmillä alueilla.

Pitkäaikaistyöttömyys tietyissä sosiaaliryhmissä on erityisen huolestuttavaa. **Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden saavuttamiseksi on toteutettava toimia integroimiseksi mahdollisimman hyvin yhteiskuntaelämään.** Se on edellytys oikeudenmukaisen elintason saavuttamiseksi koko yhteiskunnassa unionissa. Koheesiota voidaan edistää myös **miesten ja naisten välistä tasa-arvolla työmarkkinoilla.** Miesten ja naisten palkkauksessa on edelleen eroja, jotka jarruttavat talouskasvua. Koheesiopolitiikan toteuttamista voidaan edistää kiinnittämällä huomiota sukupuolten väliseen epätasa-arvoon. Työnantajien ja työntekijöiden kaikilla tasoilla on tiedostettava tämä, ja on toteutettava asiaa koskevia asianmukaisia toimia.

- On tiedotettava enemmän siitä, miksi ja miten miesten ja naisten yhtäläiset mahdollisuudet otetaan mukaan ohjelmien ja hankkeiden toteutukseen ja arviointiin hyödyntämällä jo tehtyjä tutkimuksia ja analyyseja nykyistä tehokkaammin. Käytännön toteutuksia näistä kysymyksistä voidaan toki edelleen tehdä: voidaan esimerkiksi varmistaa, että budjetoinnissa otetaan huomioon sukupuolinäkökohdat (esimerkiksi se, onko talousarvio riittävän suuri yhtäläisiä mahdollisuuksia edistävien toimien toteuttamiseksi), tai voidaan pitää huoli siitä, että työmarkkinaosapuolet ja muut toimijat ovat tietoisia sukupuolinäkökohdista, taikka voidaan varmistaa, että asiaan perehtyneitä asiantuntijoita on saatavilla. Koheesiopolitiikan tehostamisessa on tärkeää omaksua järkevä lähestymistapa sukupuolinäkökohtiin yhteiskunta- ja talouselämässä samalla, kun vältetään esittämästä kaavamaisia käsityksiä miesten ja naisten rooleista yhteiskunnassa.

Jos eurooppalaisesta kehityseroja vähentävästä politiikasta halutaan tehdä todellinen kestävä kehityksen ja yhteenkuuluvuuden strategia, köyhimmillä alueilla tarvitaan tasapainoista ja eri alueiden tarpeet ja ongelmat huomioon ottavaa lähestymistapaa.