

# EUROOPAN PARLAMENTTI

2004



2009

---

*Aluekehitysvaliokunta*

6.11.2007

## TYÖASIAKIRJA

Alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan seuranta – kohti eurooppalaista aluekehityksen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden toimintaohjelmaa

Aluekehitysvaliokunta

Esittelijä: Gisela Kallenbach

## **Tausta**

Aluesuunnittelusta ja kaupunkikehityksestä vastaavat EU:n ministerit hyväksyivät 24.–25. toukokuuta 2007 Leipzigissa pitämässään epävirallisessa ministerikokouksessa alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan.

EU:n ministerit sopivat näin Euroopan aluekehityksen tulevien haasteiden yhteisen analyysin pohjalta Euroopan unionin kehityksen alueellisista painopisteistä ja suosituksista integroiduksi kaupunkien kehittämispolitiikaksi ottaen siinä huomioon erityisesti epäsuotuisasti kehittyvät kaupunkialueet.

Alueellinen agenda on jäsenvaltioiden monivuotisen hallitustenvälisen yhteistyön tulos ja perustuu edelleenkin voimassa olevan Euroopan aluekehityssuunnitelman (ESDP) kolmeen keskeiseen tavoitteeseen:

- tasapainoisen ja monikeskuksisen kaupunkijärjestelmän kehittäminen ja kaupunkien ja maaseudun välisen suhteen uudistaminen
- infrastruktuurin ja tiedon tasavertaisen saatavuuden varmistaminen
- luonnon ja kulttuuriperinnön kestävä kehittäminen, harkittu käyttö ja suojelu.

Alueellisen agendan hyväksyminen vahvistaa alueellista ulottuvuutta ja on jatkoa pyrkimyksille määritellä paremmin alueellisen koheesion käsite ja kehittää sitä edelleen. Jo EY:n perustamissopimuksen 2, 6, 16 ja 158 artiklan perusteella alueellinen yhteenkuuluvuus otettiin huomioon koheesiopolitiikan kolmantena ulottuvuutena. Alueellinen yhteenkuuluvuus ilmoitetaan perustamissopimuksen tavoitteeksi uudistussopimuksessa, ja siinä on määräys EU:n ja jäsenvaltioiden kilpailevasta lainsäädäntötoimivallasta tällä alalla.

Kaupunkikehityksestä vastaavat EU:n ministerit sopivat Leipzigin peruskirjasta, vaikka EU:lla ei ole kaupunkikehityksen alalla lainsäädäntötoimivaltaa. Kaupunkiulottuvuus tulee kuitenkin Euroopan tasolla entistä suuremman huomion kohteeksi erityisesti koheesiopolitiikan kehittämisen kannalta. Yhä etenevästä taajamoitumiskehityksestä seuraa monenlaisia haasteita. Näitä ovat kaupunginosien rappeutuminen, kaupunginsisäisten liikenneverkkojen ylikuormittuminen, maaperän sulkeminen rakentamisella, ympäristön vahingoittuminen ja sosiaaliset ongelmat. Leipzigin peruskirja pohjautuu ennen kaikkea seuraaviin tuloksiin:

- Lillen toimintasuunnitelmaan vuodelta 2000
- Urban Acquis -asiakirjaan vuodelta 2004
- Bristolin sopimukseen vuodelta 2005.

## **Kohti ensimmäisen toimintaohjelman hyväksymistä**

EU:n ministerit hyväksyvät 23. marraskuuta 2007 Azoreilla pidettävässä epävirallisessa ministerineuvostossa alueellisen agendan täytäntöönpanoa koskevan ensimmäisen toimintaohjelman. Toimintaohjelma antaa kehyksen konkreettisille yksittäisille toimille, jotka on tarkoitus toteuttaa alueellisen agendan tavoitteiden saavuttamiseksi vuonna 2010 tehtävään ensimmäiseen arviointiin mennessä. Tässä erotetaan viisi tehtäväaluetta:

- alueellisen agendan täytäntöönpano ministerien toimivaltaan kuuluvalla alueella

- EU:n kannalta keskeisiin asioihin vaikuttaminen ja alakohtaisten politiikkojen alue- ja kaupunkiulottuvuuden lujittaminen
- hallinnon monitasoisuuden lujittaminen
- EU:n alueellisen kehityksen arviointi ja vertailu
- ensimmäisen toimintaohjelman täytäntöönpanon koordinointi ja arviointi ja alueellista koheesiota ja kestävästä aluekehitystä koskevan viestintästrategian kehittäminen.

Toimintaohjelman on tarkoitus käynnistää dynaaminen prosessi, jolla voidaan vaikuttaa myönteisesti Euroopan aluekehitykseen alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan tavoitteiden mukaisesti.

### **Euroopan parlamentin rooli**

Euroopan parlamentti osallistui alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan laadintaan, on tuonut aktiivisen panoksensa prosessiin ja haluaa seurata kriittisesti täytäntöönpanon kehitystä.

Aluekehitysvaliokunta hyväksyi 27. helmikuuta 2007 kannanoton, joka sisälsi alueellista agendaa ja Leipzigin peruskirjaa koskevat suositukset ja jossa se vaati muun muassa toimintaohjelmaa, joka sisältää täsmälliset arviointiperusteet ja mitattavissa olevat tavoitteet.

Myös valiokunta-aloitteinen mietintö – joka on jatkoa aluekehitysvaliokunnan aktiiviselle osallistumiselle päätettäessä alueellisesta toimintasuunnitelmasta, Leipzigin peruskirjasta ja ensimmäisestä toimintaohjelmasta – tuo tärkeän panoksen tasapainoisen ja kestävästä EU:n aluekehityksen toteuttamiseen.

Mietinnöstä päätetään ennen EU:n kevään huippukokousta, jonka ohjelmassa on keskustelu Lissabonin ja Göteborgin strategioista, jotta alue- ja kaupunkiulottuvuuden kannalta tärkeät seikat otettaisiin näissä strategioissa paremmin huomioon.

### **Täytäntöönpanon onnistumisen edellytykset**

Alueellisessa agendassa ja Leipzigin peruskirjassa muotoillut tavoitteet voidaan saavuttaa vain kokonaisvaltaisella, monialaisella ja yhtenäisellä kehitysstrategialla. Siksi on ehdottoman välttämätöntä soveltaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti.

**Vertikaalisesti kokonaisvaltainen lähestymistapa** merkitsee hallinnon eri tasojen (paikallinen, alueellinen, kansallinen ja eurooppalainen) parempaa yhteensovittamista ja yhteistyötä, johon osallistuvat kaikki ne paikalliset ja alueelliset toimijat, joihin asia vaikuttaa, ja kansalaisyhteiskunta (sidosryhmät). Toimintaohjelman ei tulisi olla vain asiasta vastaavia EU:n ministereitä koskeva toimintakehoitus, vaan kaikki hallinnon tasot olisi saatava osallistumaan tavoitteiden toteuttamiseen. Erityisesti paikallisten ja alueellisten toimijoiden olisi sitouduttava tavoitteisiin, koska näillä toimijoilla on erityinen merkitys pyrittäessä aluesuunnittelulle asetettuihin tavoitteisiin<sup>1</sup>.

Kaupunkikehitys voi olla onnistunutta vain silloin, kun se ymmärretään kaupunkien ja niitä

<sup>1</sup> ks. mm. European Commission, "Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination".

ympäröivien alueiden politiikaksi. Kaupunkeja ympäröivät alueet hyötyvät kaikesta siitä, mitä kaupungit voivat tarjota, mutta kaupungit tarvitsevat yhtä kipeästi niiden ympärillä olevia alueita sellaisten tehtävien suorittamiseen, joista ne eivät voi itse riittävästi selviytyä. Esimerkkeinä tästä voivat olla vapaa-ajan toiminnot tai vesihuolto. Kun otetaan huomioon kaupunkien ja niitä ympäröivien alueiden väliset tiiviit sidokset, erityisesti materiaali-, pääoma- ja henkilövirrat, on selvää, että kaupunkien on solmittava kumppanuuksia niitä ympäröivien alueiden kanssa. Sitä varten on luotava sopivia hallintorakenteita, jotka mahdollistavat synergioiden hyödyntämisen ja joilla vältetään epäterve kilpailu resursseista. Byrokraattiset ja poliittiset esteet on voitettava. Alueellisella yhteistyöllä on keskeinen asema kaupunki- ja maaseutualueiden välisen vastakkainasettelun välttämässä ja synergioiden mahdollisimman tehokkaassa hyödyntämisessä. Maaseutualueiden erityisosaaminen antaa tärkeän panoksen Euroopan alueelliseen monimuotoisuuteen.

Kestävä alue- ja kaupunkikehitys vaatii myös **horisontaalisesti kokonaisvaltaista lähestymistapaa**. Alakohtaiset politiikat eivät saa olla aluesuunnittelun tai kaupunkikehityksen tavoitteiden kanssa ristiriidassa, vaan niiden on oltava niiden kanssa yhdenmukaisia. Tämän vuoksi on analysoitava, mitä vaikutuksia alakohtaisilla politiikoilla, esimerkiksi liikennepolitiikalla tai energiapolitiikalla, on laajemman tai suppeamman alueen kannalta. Tällainen lähestymistapa auttaa osaltaan estämään sosiaalista syrjäytymistä ja tukemaan epäsuotuisasti kehittyviä kaupunkialueita. Siksi on toteutettava kokonaisvaltainen kehitysstrategia, joka ottaa huomioon eri osa-alueet kuten koulutuksen, työmarkkinat, liikennepolitiikan ja rakentamiskulttuurin.

Lisäksi **koheesiopolitiikka** on avainasemassa alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan tavoitteiden saavuttamisessa. Koheesiopolitiikka on rahoitusvolyyminsa perusteella kestävä alue- ja kaupunkikehityksen merkittävin ohjausväline. Rakennerahastovarojen myöntämistä olisi suunnattava aikaisempaa voimakkaammin aluepoliittisia tavoitteita vastaavasti – kuten monikeskuksisen kaupunkirakenteen edistämiseen tai ilmastonmuutoksen tarpeelliseksi tekemään Euroopan laajuiseen riskinhallintaan.

Kaupungeilla on erityinen vastuu yhteisön ilmastonsuojelutavoitteiden saavuttamisessa. Tavoitteeksi on asetettava ilmastoystävällinen kaupunki, ja ilmastonsuojelu vahvistettava kaikkia aloja koskevaksi ja kaikissa suhteissa huomioon otettavaksi asiaksi. Rakennerahastot voivat vaikuttaa tähän esimerkiksi tukemalla ensisijaisesti ilmastoystävällisempiä liikenneratkaisuja ja energiatehokasta rakentamista.

### **Konkreettisia ehdotuksia alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan täytäntöönpanon parantamiseksi**

Tasapainoinen alue- ja kaupunkikehitys on mahdollista saavuttaa vain taloudellisen, ekologisen, sosiaalisen ja kulttuurisen kehityksen yhteisvaikutuksella. Aluepolitiikassa on kyse alueen koko kehityksen suunnittelusta ja ohjauksesta (asuntoalueiden rakentaminen, kauppa/liiketoiminta/teollisuus, liikenne, infrastruktuuri, luontoalueet, maatalous), missä kaupunkialueilla on aina ollut niiden taloudellisen ja yhteiskunnallisen tehtävän vuoksi erityinen asema.

Yksi Portugalin puheenjohtajakauden painopisteistä on alueellisen agendan tavoitteiden toteuttaminen. Jäsenvaltiot ovat alueellisessa agendassa sopineet alueellisen agendan ensimmäisestä arvioinnista Unkarin puheenjohtajakaudella vuonna 2010. Tällainen arviointi

on järkevä vain siinä tapauksessa, että konkreettisia tavoitteita ja toteutunutta kehitystä verrataan keskenään. Siksi on välttämätöntä, että ensimmäisen toimintaohjelman toteuttamisen yhteydessä määritellään konkreettiset, mitattavissa olevat indikaattorit, joiden avulla EU:n alueiden kehitystä voidaan arvioida. Tätä varten olisi hyödynnettävä ehdotuksia, jotka sisältyvät ESPON-tutkimuksiin (esimerkiksi ESPON 1.1.1 monikeskisuusisuudesta, ESPON 1.14 väestökehityksestä ja ESPON 1.2.1 liikenteestä).

Lissabonin uudistusohjelmassa alueellinen yhteenkuuluvuus ilmoitetaan perustamissopimuksen tavoitteeksi, ja siinä EU:lle ja jäsenvaltioille annetaan tällä alalla kilpaileva toimivalta. Komission olisi hyödynnettävä tätä perustaa ja edistettävä aloitteilla alueellisen agendan täytäntöönpanoa ja kehitettävä sitä edelleen avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa.

Tähän kuuluu – uusien EU:n tason lainsäädäntöhankkeiden alueellisten vaikutusten arvioinnin ohella – EU:n politiikkojen alueellisen vaikutuksen tarkempi analyysi. Eräät ESPON-tutkimukset ovat jo tuottaneet tällä alalla ensimmäisiä tuloksia, jotka olisi otettava päätöksenteossa huomioon<sup>1</sup>. Alakohtaisten EU:n politiikkojen alueellisten vaikutusten aikaisempaa systemaattisempi analyysi on kokonaisvaltaisen lähestymistavan tehokkaan soveltamisen edellytys. Tätä varten ESPON on kehittänyt alueellisten vaikutusten arviointimenetelmiä, joista TEQUILA on moniulotteisen analyysin menetelmä<sup>2</sup>. Uusi ESPON 2013 -ohjelma, jonka budjetti on 34 miljoonaa euroa, voisi edistää tätä asiaa edelleen.

Tietoisuutta aluepolitiikan ja alakohtaisten EU:n politiikkojen vaikutuksista on lisättävä käymällä EU:n keväthuippukokouksessa rakennerahastoja koskevan keskustelun yhteydessä keskustelu alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan täytäntöönpanosta. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä kokonaisvaltaisen lähestymistavan tärkeyteen ja alueellisen monimuotoisuuden varmistamiseen.

Komission ehdotuksesta ja ESPON:in työhön pohjautuen olisi laadittava yhtenäinen Euroopan laajuinen kehys alueellisten vaikutusten arvioimiseksi hanketasolla. Eräissä jäsenvaltioissa, kuten Saksassa, Itävallassa, Belgian Valloniassa ja Portugalissa, on jo tällainen väline. Siitä saatuja kokemuksia voitaisiin hyödyntää keskustelussa. Tällainen arviointikehys olisi otettava käyttöön ennen kaikkea rakennerahastoista tuetuissa suurhankkeissa. Tämä on välttämätöntä erityisesti siksi, että tuettavia hankkeita valittaessa voitaisiin painottaa voimakkaammin alueellisia vaikutuksia. Myös maankäytön vähentäminen ja kaupunkikeskusten monipuolinen käyttö asuin- ja työpaikkoina ovat alueellisia tavoitteita, joiden tulisi olla nykyistä paljon korostetummin rakennerahastovarojen myöntämisen ehtona.

Lissabonin strategian täytäntöönpanon yhteydessä kansallisissa strategisissa viitekehyksissä on otettava paremmin huomioon alue- ja kaupunkiulottuvuus, ja sen on oltava osa komission avoimen koordinoitimenetelmän puitteissa toteuttamaa esikuva-analyysia. Lisäksi alue- ja kaupunkinäkökohdat on otettava näkyvämmiin huomioon eurooppalaisten politiikkojen arvioinnissa ja muotoilussa, esimerkiksi talousarviotarkistuksen, maaseutupolitiikan tai EU:n liikennepolitiikan puitteissa.

## **Yhteenveto**

<sup>1</sup> ks. mm. "Territorial effects of structural funds, ESPON project 2.2.1".

<sup>2</sup> Draft ad-hoc note, Policy Department B, EP, "Follow-up of the TA and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion".

Alueellisessa agendassa ja Leipzigin peruskirjassa asetettujen tavoitteiden toteuttaminen ei ole itsetarkoitus, vaan tarkoituksena on saada aikaan kestävä kehitysstrategia kaikkien EU:n kansalaisten elämänlaadun parantamiseksi. EU:lle ei ole ominaista ainoastaan voimakas alueellinen monimuotoisuus ahtaalla alueella, vaan myös korkea elämisen laatu – mikä johtuu ennen kaikkea Euroopan kyvystä ymmärtää alueidenkäytön suunnittelun ja kestävän kaupunki- ja aluepolitiikan tärkeys. Tätä valttia EU:n olisi vaalittava jatkossakin. Alueellisen agendan ja Leipzigin peruskirjan onnistunut täytäntöönpano voi antaa tähän ratkaisevan panoksen.