



SISÄASIOIDEN PÄÄOSASTO
POLITIIKKAYKSIKKÖ B: RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIIKKA
ALUEKEHITYS

Kaupunkien asema koheesiopolitiikassa vuosina 2014–2020

YHTEENVETO

Tiivistelmä

Kaupunkialueet ovat merkittävä tekijä aluekehityksessä. Ohjelmakauden 2007–2013 aikana kaupunkien ja kaupunkialueiden osallistuminen tapahtui pääasiassa hanketasolla. Ohjelmakauden 2014–2020 koheesiopolitiikalla vahvistetaan kaupunkialueiden asemaa. Käytännössä kaupunkien asema vaikuttaa kuitenkin säilyvän edelleen samantasoisena. Koska ohjelmasuunnitteluvaihe on jo lähes päättynyt, uusien ohjelmien suunnitteluun voidaan vaikuttaa enää rajoitetusti. Seuraava mahdollisuus sisällyttää kaupungit mukaan on osana kumppanuuksia ohjelmakauden aikana.

Tämä asiakirja on laadittu Euroopan parlamentin aluekehitysvaliokunnan pyynnöstä.

LAATIJAT

Christine Hamza (Metis GmbH)
Alexandra Frangenheim (Metis GmbH)
David Charles (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

VASTAAVA HALLINTOVIRKAMIES

Marek Kołodziejcki
Politiikkayksikkö rakenne- ja koheesiopolitiikka
Euroopan parlamentti
B-1047 Bryssel
Sähköposti: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

TOIMITUSSIHTEERI

Virginija Kelmelytė

KIELIVERSIOT

Alkuperäinen: EN
Käännökset: DE, FR
Yhteenveto: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

TIETOJA TOIMITTAJASTA

Yhteydenotot politiikkayksikköön tai sen kuukausitiedotteen tilaukset: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Käsikirjoitus valmistui syyskuussa 2014.
Bryssel, © Euroopan parlamentti, 2014.

Tämä asiakirja on saatavilla internetissä osoitteessa:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

VASTUUVAPAUSLAUSEKE

Laatijat ovat yksin vastuussa tässä asiakirjassa ilmaistuista kannoista, jotka eivät välttämättä vastaa Euroopan parlamentin virallista kantaa.

Kopiointi ja kääntäminen muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin on sallittua, kun lähde mainitaan ja julkaisijalle toimitetaan etukäteen kopio julkaisusta.

YHTEENVETO

Kaupungit ovat taloudellisia ja yhteiskunnallisia keskuksia, jotka sisältävät sekä yhteiskunnan varakkaimman osan että köyhimmät alueet. Kaupunkien merkitys Euroopan taloudelliselle ja yhteiskunnalliselle kehitykselle kasvaa, mutta toimenpiteet kohdistetaan edelleen alojen ja hallinnollisten rajojen sisälle. Jotta kaupunkien ja kaupunkialueiden merkitystä tulevaisuuden päätöksenteossa voidaan lisätä, on välttämätöntä **ymmärtää, mitkä ominaisuudet ovat tunnusomaisia kaupungeille**. Kaupunkialueita on yritetty määritellä useasti eri typologioiden avulla. Kyseiset typologiat eivät kuitenkaan heijasta heterogeenistä todellisuutta eivätkä vertailun vaikeutta. Lisäksi kaupunkialueiden todellisten rajojen määrittely on haastavaa, sillä kaupunkien taajama-alueille ja niitä ympäröiville alueille on tunnusomaista, että toiminnallisten järjestelmien välillä on hallinnollisia rajoja.

Myös koheesiopolitiikka kohdistetaan alakohtaisten temaattisten alueiden ja hallinnollisten rajojen sisälle. Viime vuosina sekä useat jäsenvaltiot että **Euroopan komissio** ovat alkaneet pitää **huomion kiinnittämistä kaupunkialueisiin** tärkeänä ja myöntäneet sen olevan keskeinen osa kansallista ja alueellista kehityspolitiikkaa. Komissio on vuodesta 1990 lähtien valtavirtaistanut kaupungeja koskevia erityistoimia, jotta unionin toimintapolitiikkojen kaupunkikehitysnäkökulmia voidaan tukea. Viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana on laadittu lukuisia keskeisiä asiakirjoja. Esimerkiksi **Urban-yhteisöaloitteella** aloitettujen kaupunkiohjelmien **Urbact** I:n ja II:n tarkoituksena oli helpottaa kokemusten vaihtoon tarkoitettun eurooppalaisen verkoston toimintaa. Ohjelmakaudella 2007–2013 **kaupunkinäkökulmia valtavirtaistettiin** yli puolessa toimenpideohjelmista ja niihin käytettiin huomattava osuus talousarviosta, mutta EU12- ja EU15-valtioiden välillä oli eroja. EU15-valtioiden **Urban-aloitteesta saamat kokemukset** vaikuttivat toimenpideohjelmien valtavirtaistamiseen kyseisissä jäsenvaltioissa.

Ohjelmakaudella 2007–2013 käynnistettiin uusi rahoitusväline, Euroopan yhteinen tuki kaupunkialueiden kestäviä investointeja varten (JESSICA), joka on otettu käyttöön 13:ssa EU15-valtiossa ja kymmenessä EU12-valtiossa. Useat aiemmista kokemuksista opitut asiat näkyvät uusissa koheesiopolitiikkaa koskevissa asetuksissa. Ohjelmakausi 2007–2013 oli ylipäänsä tärkeä oppimisprosessi EU12-valtioille, ja sen aikana ymmärrettiin yhdenmisen kaupunkikehityksen tarpeellisuus.

Vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan välineillä vahvistetaan kaupunkialueiden asemaa tunnustamalla kaupunkien tärkeys erityisissä investointiprioriteeteissa. Euroopan komissio ehdottaa **toimenpiteitä unionin tasolla, jäsenvaltioiden tasolla ja paikallistasolla**.

Euroopan komission tavoitetta vahvistaa kaupunkien asemaa uudella ohjelmakaudella 2014–2020 ei ole saavutettu jäsenvaltioiden tasolla. Osa valtioista tarjosi kaupungeille joitakin mahdollisuuksia osallistua ohjelmasuunnitteluprosessiin tai hahmotteli uusia ohjelmia, prioriteetteja tai rahoitusvälineitä, joiden avulla kaupungit voisivat osallistua yhdenmisympäin hankkeiden täytäntöönpanoon. Kaupungit olisi kuitenkin ollut mahdollista ottaa paremmin mukaan etenkin ohjelmien kehittämiseen.

Ohjelmatasolla kaupungit **joko ovat osa laajempaa aluetta**, tai yksi **alueellinen ohjelma kattaa kaupungin hallinnolliset rajat**. Kummassakin tapauksessa on

haittapuolia: Ensimmäisessä tapauksessa kaupungeilla on vain hyvin rajallinen asema alueen muihin osiin nähden ja niiden huolenaiheita kuullaan siksi vähemmän. Jälkimmäisessä tapauksessa kaupungin hallinnollisissa rajoissa ja toimenpideohjelman kattamassa alueessa taas ei oteta huomioon taajama-alueita.

Joissakin jäsenvaltioissa toimenpideohjelmiin kuuluu yksi toimintalinja, joka kohdistuu erityisesti kaupunkialueisiin käyttämällä paikallisia strategioita. Vaikka kaupunkialueet on siirretty hanketasolta toimintalinjojen tasolle, niillä ei ole mahdollisuutta osallistua Euroopan aluekehitysrahaston ohjelmien laadintaan, ja vielä vähemmän ne voivat osallistua Euroopan sosiaalirahaston ohjelmien kehittämiseen. Kyseisiin uusiin ohjelmiin taas sisältyy kaupunkeja koskevia suunnitelmia pääasiassa hanketasolla eikä kumppanuustasolla.

Euroopan komission ehdottama yhdenmukaista alueellista investointia koskeva lähestymistapa ei ole ollut pääasiassa kansallisella tai alueellisella tasolla toimivien hallintoviranomaisten suosiossa. Tämä johtuu suuren hallinnollisen taakan ja joissakin tapauksissa suhteellisen pienten budjettien yhdistelmään liittyvistä huolenaiheista sekä riskeistä, jotka liittyvät vallan ja vastuun siirtämiseen kaupungeille tai kokemattomille yhdistyksille.

Alueellinen ulottuvuus perustuu aiemman ohjelmakauden paikallisiin strategioihin, ja joissakin tapauksissa **tätä alueellista painopistettä on pienennetty viimeisen kahden ohjelman aikana**. Suurimmassa osassa kehittyneemmistä valtioista alueellisen ulottuvuuden osuus yhdestä toimintalinjasta on vähennetty viiteen prosenttiin. Joitakin **aloitteita älykkäistä kaupungeista** on suunniteltu, mutta ne **rajoittuvat lähinnä energiaan ja liikkuvuuteen**, ja kaupunkien tulevaa kehitystä niin yhteiskunnallisena kuin aineellisenä ja teknologisenä kokonaisuutena käsittelevä laajempi, kokonaisvaltainen lähestymistapa puuttuu.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kaupunkien asema koheesiopolitiikan kaudella **2014–2020** vaikuttaa **samantasoiselta** kuin aiemmalla ohjelmakaudella **2007–2013**. Komissio yritti parantaa kaupunkien edustajien asemaa sisällyttämällä asetuksiin erilaisia artikloja ja kohtia, mutta jäsenvaltiot ovat pääasiassa säilyttäneet vakiintuneet menettelyt. EU12-valtioiden ja EU15-valtioiden välillä voidaan kuitenkin tehdä ero. Viimeksi mainitut vain säilyttivät saman menettelyn kuin aiemmin, kun taas EU12-valtiot yrittivät vastata vaatimuksiin useilla eri tavoilla.

Ohjelmakausi on jo lähes päättynyt, ja uusien ohjelmien suunnitteluun voidaan **vaikuttaa enää rajoitetusti**. Uuden, yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen tarjoamat **mahdollisuudet on jätetty käyttämättä** sen takia, että lainsäädäntöpaketti hyväksyttiin vasta, kun ohjelmakauden viimeinen vaihe oli jo alkanut, eivätkä jäsenvaltiot pyrkineet komission kunnianhimoisiin tavoitteisiin. Seuraava mahdollisuus ottaa kaupungit mukaan on osana kumppanuuksia ohjelman täytäntöönpanon aikana. Tämä voidaan toteuttaa joko hankkeiden tai verkostojen kautta tai ottamalla kaupungit mukaan kumppaneina tuleviin, koheesiopolitiikkaan liittyviin keskusteluihin ja päätöksiin.

Ehdotetuissa suosituksissa keskitytään lyhyen ja keskipitkän aikavälin toimiin. Toimenpiteet liittyvät taajamia ja kaupunkeja koskevan politiikan kehittämiseen tulevalle ohjelmakaudelle, kaupunkien edustajien parempaan osallistamiseen ja tehokkaampaan eri alojen väliseen vuorovaikutukseen unionin tasolla sekä kansallisella ja alueellisella tasolla.

Taulukko 1: Suositellut toimet kaupunkien aseman tukemiseksi koheesiopolitiikassa

Euroopan komissio

Kaupunkeja koskevan toimintaohjelman määrittely unionin tasolla ottaen huomioon kaupunkikehityksen eurooppalaisen mallin

Välineiden kehittäminen kaupunkeja koskevan toimintaohjelman täytäntöönpanoa varten

Taajamia koskevien kysymysten aseman tunnustaminen hankearvioinnin indikaattorina

Kaupunkeja koskevien käsitteiden ja strategioiden ennakkoehtojen määrittely

Euroopan komissio – Euroopan parlamentti

Kaupunkien osallistuminen politiikan kehittämiseen (unionissa ja jäsenvaltioissa), johon osallistuvat kaupungit komissio nimeää

Eri alojen välisen toimenpiteiden koordinoinnin vahvistaminen

Parempi ja järjestelmällisempi vuorovaikutus Euroopan komission eri pääosastojen välillä yhteisymmärrystä kaupunkien asemasta ja älykkäiden kaupunkien määritelmästä koskevissa asioissa

Älykkäitä kaupunkeja koskevan lähestymistavan avaaminen muillekin kuin energiaan ja tieto- ja viestintätekniikkaan liittyville aiheille

Euroopan unionin virastot ja Euroopan komissio

Kaupunkeihin liittyvien erilaisten aloitteiden, verkostojen ja ohjelmien koordinointi unionin tasolla

Kaupunkeja koskevia aiheita käsittelevän ja kaupunkeja koskevat erilaiset aloitteet yhdistävän klusterifoorumin kehittäminen

Kansallisten hallintojen taso

Unionin kaupunkeja koskevan politiikan kehittämiseen osallistuvan kaupunkeja koskevan politiikan edustajan nimittäminen

Taajamia koskevan politiikan käyttöönotto aluekehityspolitiikassa

Eri tyyppisten alueiden, joilla on erilaisia määräraharahatarpeita ja erilaisia temaattisia painotuksia, määrittely

Taajamien vuorovaikutuksen, johon rakennerahastot osallistuvat, vahvistaminen

Taajamia koskevien strategioiden, joihin sisällytetään kaupunkien lisäksi myös niitä ympäröivät alueet, kehittäminen

Taajamien hallinnon voimaannuttaminen

Eri alojen välinen kaupunkeja koskevien aiheiden koordinointi

Alueellinen taso

Yhteistyöverkostot hallinnollisten rajojen yli

Kaupunkeja koskevien toimintaohjelmien sijoittaminen hanke- ja ohjelmatasoille

Vuorovaikutus alakohtaisten hallintojen välillä eri alojen välisten, kaupunkeja koskevien toimintaohjelmien vaihtoa varten

