



SISÄASIOIDEN PÄÄOSASTO
POLITIIKKAYKSIKKÖ B: RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIIKKA

ALUEKEHITYS

**Koheesiopolitiikan strateginen
yhtenäisyys: ohjelmakausien 2007–
2013 ja 2014–2020 vertailu**

TUTKIMUS

Tiivistelmä

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on arvioida koheesiopolitiikan strategisen yhtenäisyyden kehitystä ja toteutumista vuosina 2014–2020. Tutkimus perustuu asiakirjoja-aineiston analyysiin ja jäsenvaltioiden viranomaisten haastatteluihin. Tutkimuksessa todettiin, että edelliseen kauteen verrattuna on tapahtunut yleistä kehitystä, mutta esiin nousi myös joukko EU:n tasolla ja jäsenvaltioissa esiintyviä haasteita Euroopan eri rakenne- ja investointirahastojen ja muun EU-politiikan strategisen yhtenäisyyden varmistamisessa.

Tämä asiakirja on laadittu Euroopan parlamentin aluekehitysvaliokunnan pyynnöstä.

LAATIJAT

Stefan Kah (EPRC)
Carlos Mendez (EPRC)
John Bachtler (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

VASTAAVA HALLINTOVIRKAMIES

Diána Haase
Politiikkayksikkö B: Rakenne- ja koheesiopolitiikka
Euroopan parlamentti
B-1047 Bryssel
Sähköposti: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

TOIMITUSSIHTEERI

Valérie Wiame

KIELIVERSIOT

Alkuperäinen: EN

TIETOJA TOIMITTAJASTA

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

Käsikirjoitus valmistui helmikuu 2015.

Bryssel, © Euroopan parlamentti, 2015.

Tämä asiakirja on saatavilla internetissä osoitteessa:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

VASTUUVAPAUSLAUSEKE

Laatija on 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

Strateginen yhtenäisyys on keskeinen osa ohjelmakautta 2014–2020 varten vuonna 2013 tehtyä koheesiopolitiikan uudistusta. Tässä tutkimuksessa arvioidaan kriittisesti koheesiopolitiikan strategisen yhtenäisyyden kehitystä ja toteutumista. Tutkimus perustuu asiakirja-aineiston analyysiin ja vuosia 2014–2020 koskevien kumppanuussopimusten ja toimenpideohjelmien ohjelmatyöstä vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten haastatteluihin. Tutkimuksessa keskitytään seuraaviin neljään aihepiiriin, joita pidetään tärkeinä koheesiopolitiikan strategisen suunnan kannalta: EU:n strategiakehykset, kansalliset strategiakehykset, temaattinen keskittäminen sekä ohjelmien rakenne, ohjaus ja hallinto.

EU:n strategiakehykset

Lainsäädännöllisesti ohjelmakaudessa 2014–2020 on uutta yleisen, viisi eri politiikanalojen rahastoa kattavan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen käyttö. Asetuksen liitteenä oleva yhteinen strategiakehys on laajempi, paremmin perusteltu ja yhtenäisempi strategiakehys kuin kautta 2007–2013 koskeneet yhteisön strategiset suuntaviivat. Ohjelmatyöstä vastaavat hallintoviranomaiset ovat pitäneet yhteistä strategiakehystä käytännöllisenä ja hyödyllisenä välineenä, vaikka sen vaikutus ohjelmatyössä onkin toissijainen kansallisiin strategiakehyksiin nähden.

Kansalliset strategiakehykset

Uudet kumppanuussopimukset ovat strategisia suunnitelmia, joissa vahvistetaan viittä Euroopan rakenne- ja investointirahastoa (ERI-rahastot) koskevat prioriteetit. Sopimukset neuvotellaan Euroopan komission ja kansallisten viranomaisten välillä, ja ne mahdollistavat aiempaa paremman koordinoinnin paitsi eri ERI-rahastojen välillä myös rahastojen sekä EU:n ja jäsenvaltioiden muiden politiikkojen välillä. Käytännössä kansalliset koordinoitijärjestelyt ja etenkin niiden virallisuus vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Hallintoviranomaiset ovat kuitenkin varovaisen toiveikkaita sen suhteen, että suunniteltujen tai käyttöön otettujen rakenteiden ja järjestelmien avulla voidaan saada synergiaetuja ja tehostaa koordinoitua vuosiin 2007–2013 verrattuna. Jäsenvaltiot ovat myös aktiivisesti noudattaneet kumppanuusperiaatetta ohjelmatyössään. Ne ovat perustaneet kumppanuuteen perustuvia ohjauselimisiä tai työryhmiä kaikkien tai joidenkin kumppanuussopimusten ja toimenpideohjelmien kehittämistä varten. Julkisia kuulemistilaisuuksia on täydennetty järjestämällä kuulemisia ja jakamalla tietoa internetin välityksellä. Maakohtaisilla suosituksilla vaikuttaa olleen vähemmän merkitystä kansallisten strategiakehysten laatimisessa, mutta jäsenvaltiot ovat enimmäkseen onnistuneet noudattamaan niitä.

Temaattinen keskittäminen

Ohjelmakaudelle 2014–2020 asetetut uudet temaattisen keskittämisen vaatimukset ovat useimmissa jäsenvaltioissa vaikuttaneet ohjelmatyöhön merkittävästi. Kauteen 2007–2013 verrattuna EAKR:sta ja koheesiorahastosta temaattisiin tavoitteisiin 1–4 (TTKI, TVT, pk-yritysten kilpailukyky ja vähähiilinen talous) kohdennetut määrärahat ovat kasvaneet merkittävästi mutta infrastruktuuri-investoinnit ovat pienentyneet. Neuvottelut resurssien jakamisesta eri tavoitteille eivät ole olleet helppoja, ja monet jäsenvaltiot ovatkin arvostelleet mahdollisuuksiensa pitää temaattinen keskittäminen ja kansallisten prioriteettien tukeminen tasapainossa. Hallintoviranomaiset periaatteessa hyväksyvät erityiset säännökset, joilla pyritään varaamaan varoja tiettyihin tarkoituksiin (esim. kaupunkialueiden kestävä kehitys ja ESR-osuudet), mutta toivoisivat enemmän joustoa. Varojen varaamista koskevien sääntöjen alueellista eriyttämistä ei pidetä

hyödyllisenä, sillä alueelliset luokat ovat liian jäykkiä eivätkä vastaa alueiden erityispiirteitä.

Ohjelmien rakenne, ohjaus ja hallinto

Vuodet 2014–2020 kattavaan yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen on yleisesti suhtauduttu myönteisesti, ja sen odotetaan tekevän ERI-rahastojen käytön suunnittelusta ja toteuttamisesta yhtenäisempää ja koordinoitumpaa. Monet hallintoviranomaiset katsovat kuitenkin, ettei asetuksessa mennä riittävän pitkälle, sillä käytössä on yhä myös rahastokohtaisia asetuksia (etenkin maaseuturahaston osalta).

Vuosiin 2007–2013 verrattuna ohjelmien rakenteet ovat muuttuneet monissa jäsenvaltioissa merkittävästi, minkä pitäisi mahdollistaa parempi instituutioiden välinen koordinointi kaikissa rahastoissa. Mahdollisuutta rahoittaa toimenpideohjelmia useista rahastoista pidetään useimmissa jäsenvaltioissa tervetulleena, mutta hallinnolliset ongelmat (kuten erillisistä asetuksista johtuvat vaikeudet) aiheuttavat yhä huolta. Yhdennetyistä alueellisista lähestymistavoista voi olla hyötyä strategisen yhtenäisyyden varmistamisessa paikallis- ja aluetasolla. Komission rooliin strategista yhtenäisyyttä koskevien tavoitteiden tukemisessa suhtaudutaan etupäässä myönteisesti. Eri pääosastojen kantojen ja neuvojen yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta on kuitenkin arvosteltu jonkin verran. Vaikka komission yksiköiden välisiä kuulemisia ja yhteistyötä onkin pyritty parantamaan, hallintoviranomaisten mielestä EU:n tasolla yhä vallitseva alakohtainen toimintatapa suhteessa ERI-rahastoihin (eri osastot vastaavat eri rahastoista) vaikeuttaa koordinoitua toimintaa.

Päätelmät ja suositukset

1. EU:n tavoitteet ja prioriteetit käyvät selkeästi ilmi yhteisestä strategiakehyksestä.
2. Komission kannanotot ovat antaneet kansallisille viranomaisille selkeän käsityksen komission todennäköisestä neuvottelukannasta.
3. Temaattisessa keskittämisessä onnistutaan ainakin ohjelmatyövaiheessa.
4. Koheesiopolitiikan asteittainen muuttuminen temaattiseksi politiikaksi, jossa koheesion luomisen tavoite on vaarassa unohtua, aiheuttaa huolta.
5. Rahastojen hallinnoinnin olisi oltava strategisesti yhtenäisempää ja niiden koordinointia olisi parannettava.
6. Kumppanuusperiaatetta on ilmeisesti noudatettu ohjelmatyössä laajalti.
7. Yksinkertaistamisesta ei juuri ole merkkejä.
8. Yhdennetyin alueellisen kehittämisen eri vaihtoehtojen tehokkuudesta ja hyödyllisyydestä ei ole vielä selvyyttä.
9. Komission roolia neuvottelujen aikana arvostetaan suhteellisen paljon.
10. Vuosia 2014–2020 koskevan politiikan uudistamisen valmistelu oli melko avointa ja osallistavaa, etenkin kauteen 2007–2013 verrattuna.

Näiden päätelmien pohjalta annetaan seuraavat suositukset:

- Kannattaisi harkita, voitaisiinko Euroopan komission ja jäsenvaltioiden välistä **yhteistyötä lisätä** yhteisen strategiakehyksen ja kannanottojen kehittämisessä.
- **ERI-rahastojen integrointia** ja komission pääosastojen välistä koordinointia **olisi lisättävä huomattavasti**.
- Euroopan parlamentin olisi valvottava **kumppanuusperiaatteen soveltamista ohjelmien täytäntöönpanovaiheessa**.
- On suositeltavaa, **Euroopan parlamentti valvoo tarkasti** koheesiopolitiikan strategista yhtenäisyyttä ja tuloksellisuutta.
- **Euroopan parlamentin sisäistä koordinointia on parannettava** ja etenkin ERI-rahastoista vastaavien neljän valiokunnan välistä vuoropuhelua lisättävä.