



Bryssel, 10. marraskuuta 2022
(OR. en)

14479/22

COH 106

ILMOITUS

Lähettäjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Koheesiopolitiikan pitkän aikavälin vaikutukset EU:n alueisiin = Keskustelu

Koheesiopolitiikkaa käsittelevässä yleisten asioiden neuvoston istunnossa 22. marraskuuta kokoontuvia koheesiopolitiikasta vastaavia ministereitä pyydetään keskustelemaan tämän ilmoituksen liitteenä olevan puheenjohtajavaltion asiakirjan pohjalta tulevan koheesiopolitiikan keskeisistä tavoitteista ja periaatteista, koheesiopolitiikan tulevaisuudessa kohtaamista haasteista ja parhaasta tavasta vastata niihin sekä koheesiopolitiikan lisäarvosta verrattuna muihin EU:n politiikoihin ja välineisiin, ja myös kansallisiin kehyksiin, ottaen huomioon sen mahdollinen mukautuvuus näihin politiikkoihin ja välineisiin.

Tausta-asiakirja**koheesiopolitiikkaa käsittelevää yleisten asioiden neuvostoa varten**

Koheesiopolitiikka on keskeinen keino edistää pitkän aikavälin lähentymistä Euroopan unionissa (EU). Kuten kahdeksannessa koheesiokertomuksessa korostetaan, koheesiopolitiikka on auttanut tehokkaasti kaventamaan taloudellista kuilua vähemmän ja enemmän kehittyneiden alueiden ja jäsenvaltioiden välillä. Tämä on linjassa EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa vahvistetun tehtävän kanssa, jonka mukaisesti EU pyrkii vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä.

Ohjelmakausi 2007–2013¹²³⁴

Ohjelmakaudella 2007–2013 investoitiin 346,5 miljardia euroa alueiden välisten erojen kaventamiseen, tasapainoisen ja kestävä kehityksen edistämiseen sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseen. Näillä investoinneilla oli todellista merkitystä rahoitus- ja talouskriisin aikana, kun julkinen rahoitus oli vähäistä, muun muassa pienten ja keskisuurien yritysten (pk-yritykset) osalta, ja kun oli vaikea löytää yksityistä rahoitusta ja luoda työpaikkoja. Investoinneilla puututtiin alueellisiin eroihin ja kasvatettiin bruttokansantuotetta (BKT).

¹ Esitys – [Koheesiopolitiikka: etuja kansalaisille](#) – Tärkeimmät saavutukset vuosina 2007–2013 (21.12.2016); Euroopan komissio (Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto).

² [9 koheesiopolitiikan saavutusta Euroopassa – tärkeimmät tulokset vuosina 2007–2013](#) (7.10.2016); Euroopan komissio (REGIO-pääosasto),

³ [WP1: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)](#); Euroopan komissio, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto, linja B – politiikka, yksikkö B.2 – Arviointi ja eurooppalainen ohjausjakso, 2016.

⁴ [Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model](#); Philippe Monfort, Simone Salotti; Euroopan komission alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto. Euroopan komission Yhteinen tutkimuskeskus; WP 2/2021.

Tuloksia saatiin aikaan kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikilla alueilla. Jokaisen koheesiopolitiikan investointeihin vuosina 2007–2013 osoitetun euron odotetaan kasvattavan BKT:tä 2,74 eurolla vuoteen 2023 mennessä. Vuosien 2007–2013 kokonaismäärärahoista tehtyjen investointien arvioitu tuotto on 1 biljoonan euron lisäys BKT:hen vuoteen 2023 mennessä, ja pitkällä aikavälillä niistä saadaan positiivinen tuotto, jonka arvioidaan olevan koko EU:ssa noin 4 prosenttia vuodessa. Niiden avulla on luotu miljoona työpaikkaa. Tämä vastaa yhtä kolmasosaa työpaikkojen nettolisäyksestä tällä kaudella. Koheesiopolitiikan investoinnit vuosina 2007–2013 olivat monille jäsenvaltioille olennainen julkisen rahoituksen lähde, ja joissakin jäsenvaltioissa niiden osuus julkisen sektorin pääomainvestoinneista oli jopa 57 prosenttia. Koheesiopolitiikan ansiosta julkisten investointien jatkuvuus pystyttiin säilyttämään erityisesti talouskriisin vuosina, mikä korostaa koheesiopolitiikan monivuotisen ohjelmasuunnittelun pitkän aikavälin vakauttavaa vaikutusta investointeihin.

Euroopan komissio julkaisi lokakuussa 2021 valmisteluasiakirjan, jossa tarkasteltiin koheesiopolitiikan vuosien 2007–2013 ohjelmien makrotaloudellisia vaikutuksia. Koheesiopolitiikan vaikutus on suurempi pääasiallisina edunsaajina olevissa jäsenvaltioissa; pitkällä aikavälillä vaikutus on kuitenkin positiivinen myös kehittyneemmissä jäsenvaltioissa ja kehittyneemmillä alueilla, vaikka ne ovatkin koheesiopolitiikan nettomaksajia. Viime kädessä noin 15 prosenttia EU:n BKT:hen kohdistuvista vaikutuksista on seurausta kansainvälisistä heijastusvaikutuksista, mikä viittaa siihen, että koheesiopolitiikka on plussummapeli, joka luo positiivisia yhtymäkohtia jäsenvaltioiden talouksien välille. Heijastusvaikutukset ovat erityisen tärkeitä koheesiopolitiikan nettomaksajille, ja niiden osuus politiikan kokonaisvaikutuksista on merkittävä.

Pitkällä aikavälillä yli 45 prosenttia myönteisistä vaikutuksista maissa, jotka eivät ole oikeutettuja saamaan tukea koheesiorahastosta, tulee koheesiorahaston tukea saavissa jäsenvaltioissa tehdyistä investoinneista. Joissakin jäsenvaltioissa heijastusvaikutukset ovat tärkein koheesiopolitiikasta saatujen etujen lähde. Nämä havainnot antavat vankkaa näyttöä siitä, että koheesiopolitiikka tarjoaa etuja kaikkialla EU:ssa perussopimuksen tavoitteiden mukaisesti.

Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja koheesiorahaston tärkeimmät tulokset ovat seuraavat⁵⁶:

⁵ [Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13](#); Bryssel, 19.9.2016 SWD(2016) 318 final.

⁶ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Euroopan komission alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto. Euroopan komission Yhteinen tutkimuskeskus, WP 4/2022, 1. painos.

- noin 940 000 suoraan luotua työpaikkaa, joista 41 600 liittyy tutkimukseen ja kehitykseen;
- 400 000 suoraan tuettua pk-yritystä ja 322 000 pk-yrityksissä luotua työpaikkaa;
- uusiutuvan energian tuotantokapasiteettia lisätty 3 900 megawattia;
- ympäristö: 5,9 miljoonaa ihmistä lisätty juomavesiverkostoon ja 6,9 miljoonaa ihmistä lisätty uuteen tai parannettuun jätevedenkäsittelyverkostoon;
- infrastruktuuri (uusien tai uudistettujen teiden/rautateiden kilometrit, internetyhteydet jne.):
 - 8 400 000 ihmistä lisätty laajakaistan piiriin;
 - uusia teitä rakennettu 4 900 kilometriä (lähinnä moottoriteitä), lähes puolet Euroopan laajuudesta TEN-T-verkosta;
 - teitä kunnostettu lähes 28 600 kilometriä, ja näistä kaksi kolmasosaa sijaitsee EU12-jäsenvaltioissa
 - rautateitä kunnostettu 3 900 kilometriä, ja näistä lähes 1 600 kilometriä sijaitsee EU12-jäsenvaltiossa.

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tärkeimmät määrälliset saavutukset⁷:

- 98,7 miljoonaa osallistujaa ESR:n rahoittamassa koulutuksessa ja muissa tuetuissa toimissa; osallistujat jakautuivat tasaisesti työelämän ulkopuolella oleviin (36 %), työelämässä oleviin (33 %) ja työttömiin (30 %);
- yli 30 miljoonaa suotuisaa vaikutusta, jotka auttoivat ihmisiä tekemään myönteisiä muutoksia:
 - 9,4 miljoonaa osallistujaa sai työpaikan, ja heistä vähintään 300 000 on itsenäisiä ammatinharjoittajia;
 - 8,7 miljoonaa osallistujaa sai pätevyyden/todistuksen;
 - toiset 13,7 miljoonaa osallistujaa kehittivät taitojaan ja pätevyyksiään, paransivat mahdollisuuksiaan työmarkkinoilla, saivat jatkokoulutusta jne.

⁷ [Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes](#), Bryssel, 12.12.2016 SWD(2016) 452 final, sivu 4.

Ohjelmakausi 2014–2020⁸

Koheesiopolitiikkaan kohdennetut varat olivat vuosina 2014–2020 noin 355 miljardia euroa, joka vastaa noin 0,3 prosentin suuruista varojen lisäystä suhteessa EU:n BKT:hen. Komissio julkaisi heinäkuussa 2022 valmisteluasiakirjan, jossa arvioitiin koheesiopolitiikan vuosien 2014–2020 ohjelmien makrotaloudellisia vaikutuksia. RHOMOLO-malliin perustuva simulaatio osoitti, että vuosina 2014–2020 toteutetuilla koheesiopolitiikan toimilla oli kaiken kaikkiaan myönteinen vaikutus EU:n talouteen, joka kasvoi rahoituskauden aikana ja saavutti huippunsa vuonna 2021, jolloin EU:n BKT oli lähes 0,4 prosenttia suurempi kuin se olisi ollut ilman koheesiopolitiikkaa.

Alueellisella tasolla vaikutus on suurin pääasiallisina edunsaajina olevissa jäsenvaltioissa. Kehittyneemmissä jäsenvaltioissa ja kehittyneemmillä alueilla koheesiopolitiikan vaikutus on yleensä lyhyellä aikavälillä pienempi. Monilla näistä alueista koheesiopolitiikan tuki onkin vähäistä suhteessa niiden talouden kokoon. Pitkällä aikavälillä politiikan vaikutus kuitenkin kasvaa, koska ohjelmien päätyttyä ne eivät enää aiheuta kustannuksia mutta tuottavat edelleen merkittäviä etuja. BKT:hen kohdistuva vaikutus muuttuu lopulta positiiviseksi kaikilla alueilla. Se, että koheesiopolitiikka hyödyttää viime kädessä kaikkia EU:n alueita, johtuu osittain sen aiheuttamista voimakkaista alueellisista heijastusvaikutuksista, joiden kautta yhdellä alueella toteutettavat ohjelmat hyödyttävät myös muita alueita, erityisesti niitä, joilla on vahvat kauppayhteydet pääasiallisiin tuensaajiin.

Analyysi osoittaa, että koheesiopolitiikka on merkittävästi vähentänyt tai rajoittanut alueellisten erojen lisääntymistä niin EU:n tasolla kuin jäsenvaltioissa.

⁸ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Euroopan komission alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto. Euroopan komission Yhteinen tutkimuskeskus, WP 4/2022, 1. painos.

Myös Yhteisen tutkimuskeskuksen laatima ESR:ää koskeva makrotaloudellinen mallinnus (RHOMOLO-malli) osoittaa, että koheesiopolitiikalla on myönteisiä vaikutuksia koko talouteen niiden suorien tulosten lisäksi, joita ESR:n toimiin osallistuville aiheutuu.⁹ Vuoteen 2018 asti tehdyt investoinnit työllisyyteen ja liikkuvuuteen tarkoittaisivat 47 000 työpaikan luomista pitkällä aikavälillä ja 0,06 prosentin suuruista BKT:n kasvua perustasoon (2014) verrattuna. Tämä johtuisi henkilöpääomaan tehtyjen investointien lopullisista makrotaloudellisista vaikutuksista ja työn tuottavuuden paranemisesta sekä niihin liittyvistä rakenteellisista muutoksista. Sosiaaliseen osallisuuteen myönnettävän ESR:n tuen odotetaan kasvattavan EU:n BKT:tä 0,037 prosenttia (eli 4 miljardia euroa) vuoteen 2023 mennessä ja luovan 127 000 uutta työpaikkaa, kun taas koulutusalan toimien odotetaan kasvattavan BKT:tä 0,16 prosenttia (18 miljardia euroa) vuoteen 2023 mennessä perustasoon verrattuna ja luovan noin 170 000 uutta työpaikkaa. Kaikkien lisäysten odotetaan toteutuvan pitkällä aikavälillä (vuoteen 2033 mennessä), sillä BKT:n ja työllisyyden odotetaan säilyvän perustasoa korkeampina.

Pitkällä aikavälillä koheesiopolitiikan investoinneista saadaan merkittävää positiivista tuottoa, sillä BKT:n 25 vuoden kerroin on 2,7 ja vastaava vuotuinen tuottoaste noin 4 prosenttia.

Koheesiopolitiikan tärkeimmät tulokset:

- 5,4 miljoonaa ihmistä löysi työpaikan ESR:n ja nuorisotyöllisyysaloitteen tuella;
- EAKR:n tuella luotiin 236 500 työpaikkaa;
- 3,6 miljoonaa yritystä hyötyy ERI-rahastojen tuen piiriin valituista hankkeista, ja tukea oli jo saanut 3 miljoonaa yritystä näistä;
- yli 359 000 kotitalouden energiatehokkuutta parannettiin;
- 45,5 miljoonaa osallistujaa hyötyi ESR:stä ja nuorisotyöllisyysaloitteesta tuetuista hankkeista;
- 1 544 kilometriä rautateitä rakennettiin tai kunnostettiin vuodesta 2014 alkaen vuoden 2020 loppuun mennessä.

Tämä vahvistaa, että koheesiopolitiikka tuottaa käytännön tuloksia.

⁹ [Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Evaluation of the 2014-2018 ESF support to employment and labour mobility, social inclusion and education and training](#); s. 35, {SWD(2021) 11 final, Sosiaaliseen osallisuuteen myönnettävän ESR:n tuen arviointi. On huomattava, että tiedot perustuvat vuosien 2014–2018 tietoihin, joten ESR:n ohjelmakautta 2014–2020 koskeva jälkiarviointi tarjoaa ajantasaisempia tietoja, kunhan se on saatu päätökseen. Huom. Nämä laskelmat tehtiin vuonna 2019 eli ennen nykyisiä kriisejä.

Paitsi että koheesiopolitiikka on parantanut taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta EU:ssa, se on myös osoittanut mukautuvuutensa erityisesti kohdentamalla nykyisten ohjelmien puitteissa 23 miljardia euroa uudelleen pandemian aiheuttamiin haasteisiin vastaamiseksi. Lisäksi REACT-EU-välineen kautta on myönnetty 50 miljardia euroa uutta rahoitusta, jolla tuetaan EU:n alueiden elpymisprosessia rakennettaessa pohjaa niiden paremmalle palautumiskyvylle.

Koheesiopolitiikka on kehittynyt viime vuosikymmeninä myös ohjelmien hallintojärjestelyjen muotoilussa: monivuotinen ohjelmasuunnittelu, säännölliset arvioinnit, vahvistettu toimintalogiikka yhdistettynä tulossuuntautuneisiin parannuksiin sekä kumppanuuden ja monitasoisen hallinnon toimintatapojen parantaminen tehostivat ohjelmien ja hankkeiden toteuttamista. Vastaavasti koheesiopolitiikan puitteita täydennettiin vaatimuksilla, jotka koskevat asianmukaisen strategisen perustan ja toimintapuitteiden luomista interventioille sekä tiiviimpiä yhteyksiä koheesiopolitiikan ja talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson välillä.

Mahdolliset näkymät

Tulevia suuntauksia tarkasteltaessa on selvää, että EU:lla on edessään useita haasteita, jotka johtuvat väestörakenteen ja teknologian muutoksista sekä digitaalisesta ja vihreästä siirtymästä, jotka nousevat tärkeiksi kysymyksiksi. Ne johtavat todennäköisesti uusiin eroavaisuuksiin, jotka puolestaan voivat heikentää EU:n kehitysmallin kestävyyttä ja vakautta. Pelkästään koheesiopolitiikalla ei voida varmistaa, että yksikään alue tai henkilö ei jää jälkeen, mutta sillä voidaan varmasti edistää voimakkaasti taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta muun muassa varmistamalla maankäyttöön liittyvien ja alueellisten näkökohtien huomioon ottamisen kansallisissa ja alakohtaisissa politiikoissa. Koheesiopolitiikan suunnittelun ja täytäntöönpanon pitäisi voida nojautua kansallisten ja EU:n politiikkojen ja välineiden muodostamaan vakaaseen ja toimivaan politiikkayhdistelmään.

Kysymykset ministereiden keskustelua varten:

- 1. Mitkä ovat koheesiopolitiikan keskeiset tavoitteet ja periaatteet, joista ei pitäisi tehdä kompromisseja tulevaisuutta silmällä pitäen?**
 - 2. Mikä on koheesiopolitiikan lisäarvo verrattuna muihin EU:n politiikkoihin ja välineisiin sekä kansallisiin kehyksiin? Olisiko politiikkaa mukautettava suhteessa muihin politiikkoihin ja välineisiin, jotta voidaan edelleen tehostaa sen keskeisten tavoitteiden saavuttamista?**
 - 3. Mitä haasteita koheesiopolitiikalla odotetaan olevan tulevaisuudessa ja miten sitä voidaan mukauttaa vastaamaan niihin?**
-