



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 4. helmikuuta 2022
(OR. en)

5989/22

COH 7
SOC 65

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	4. helmikuuta 2022
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2022) 34 final
Asia:	KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE kahdeksannesta koheesiokertomuksesta: Koheesio Euroopassa kohti vuotta 2050 mentäessä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 34 final.

Liite: COM(2022) 34 final



Bryssel 4.2.2022
COM(2022) 34 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**kahdeksannesta koheesiokertomuksesta: Koheesio Euroopassa kohti vuotta 2050
mentäessä**

{SWD(2022) 24 final}

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE,
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA
ALUEIDEN KOMITEALLE**

**kahdeksannesta koheesiokertomuksesta: Koheesio Euroopassa kohti vuotta 2050
mentäessä**

1. JOHDANTO

Tässä tiedonannossa kuvataan kahdeksannessa koheesiokertomuksessa esitettyyn analyysiin pohjautuen keskeisimmät muutokset alueellisissa eroissa kuluneen vuosikymmenen aikana ja se, miten toimintapolitiikoilla on vaikutettu näihin eroihin. Tiedonannossa korostetaan vihreän siirtymän ja digitaalisen siirtymän mahdollisuuksia EU:n kasvun uusina vetureina, mutta todetaan, että ilman asianmukaisia politiikkatoimia voi ilmetä uusia taloudellisia, sosiaalisia ja alueellisia eroja. Lopuksi tiedonannossa käynnistetään pohdinta siitä, miten koheesipolitiikkaa olisi kehitettävä, jotta sillä voitaisiin vastata edellä mainittuihin haasteisiin, ja erityisesti siitä, miten voidaan varmistaa, että koheesiota vahvistetaan edelleen paikkalähtöisillä, monitasoisilla ja kumppanuuteen perustuvilla toimintatavoilla samalla kun hyödynnetään synergioita ja otetaan koheesiotavoitteet huomioon muissa toimintapolitiikoissa ja välineissä.

2. KOHEESIO EUROOPAN UNIONISSA ON PARANTUNUT, MUTTA PUUTTEITA ON EDELLEEN

Koheesiokertomuksessa arvioidaan alueellisten erojen kehitystä pitkällä aikavälillä, mutta siinä käsitellään lyhyesti myös covid-19-pandemian dramaattisia lyhyen aikavälin vaikutuksia. Pandemialla on ollut epäsymmetrinen vaikutus EU:n alueisiin, mikä johtuu erilaisista alueellisista terveydenhuoltovalmiuksista, rajoituksista ja talouden rakenteista. Covid-19 on jo lisännyt kuolleisuutta EU:ssa 13 prosenttia (luku 1¹). Sen vaikutukset ovat kuitenkin olleet tähän mennessä suuremmat vähemmän kehittyneillä alueilla, joilla kuolleisuus on lisääntynyt 17 prosenttia². Pandemia aiheutti suurimman taantuman sitten vuoden 1945. Se on vaikuttanut erityisesti henkilökohtaisesta vuorovaikutuksesta riippuvaisiin aloihin, kuten matkailuun, ja muuttanut merkittävästi työpaikkojamme, koulujamme ja sosiaalista vuorovaikutustamme. Matkustusrajoituksilla on puolestaan ollut suhteeton vaikutus raja-alueisiin.

¹ Tässä tiedonannossa viitataan siihen liittyvän komission yksiköiden valmisteluasiakirjan lukuihin.

² Vähemmän kehittyneiden alueiden BKT on alle 75 prosenttia EU:n keskiarvosta, siirtymäalueiden 75–100 prosenttia ja kehittyneempien alueiden yli 100 prosenttia.

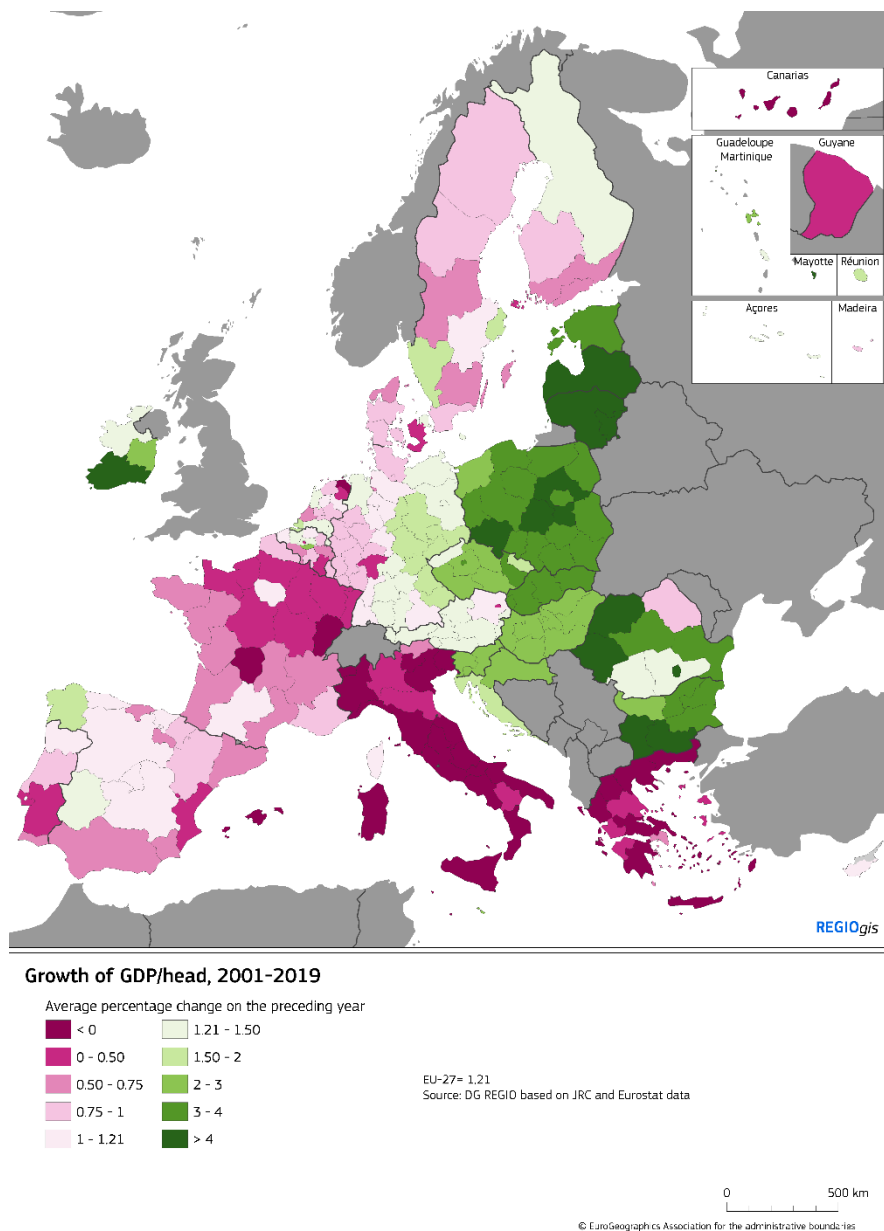
Lähentymistä on edistänyt nopea kasvu vähemmän kehittyneillä alueilla, mutta niiden alhaisista kustannuksista saatavat edut ja infrastruktuuri-investoinneista saatavat tuotot voivat pienentyä ajan mittaan.

Vuodesta 2001 lähtien EU:n vähemmän kehittyneet itäiset alueet ovat kuroneet umpeen eroa muuhun EU:hun, mikä on pienentänyt huomattavasti asukaskohtaisen BKT:n kuilua (kartta 1). Näiden alueiden vahvaa kasvua ovat kiihdyttäneet rakennemuutokset, erityisesti työpaikkojen siirtyminen pois maataloudesta korkeamman lisäarvon toimialoille. Jotkin näistä alueista ovat kasvun edistämiseksi perustaneet toimintansa infrastruktuuri-investointeihin ja alhaisiin kustannuksiin. Infrastruktuuri-investoinneista saatavat tuotot kuitenkin pienenevät ja alhaisista kustannuksista saatavat edut kutistuvat, jos reaalipalkat kasvavat nopeammin kuin tuottavuus erityisesti avoimella sektorilla. Jotta vähemmän kehittyneet alueet voivat tulevaisuudessa välttää kehitysloukun, niiden on tehostettava koulutusta, investoitava enemmän tutkimukseen ja innovointiin sekä parannettava instituutioidensa laatua.

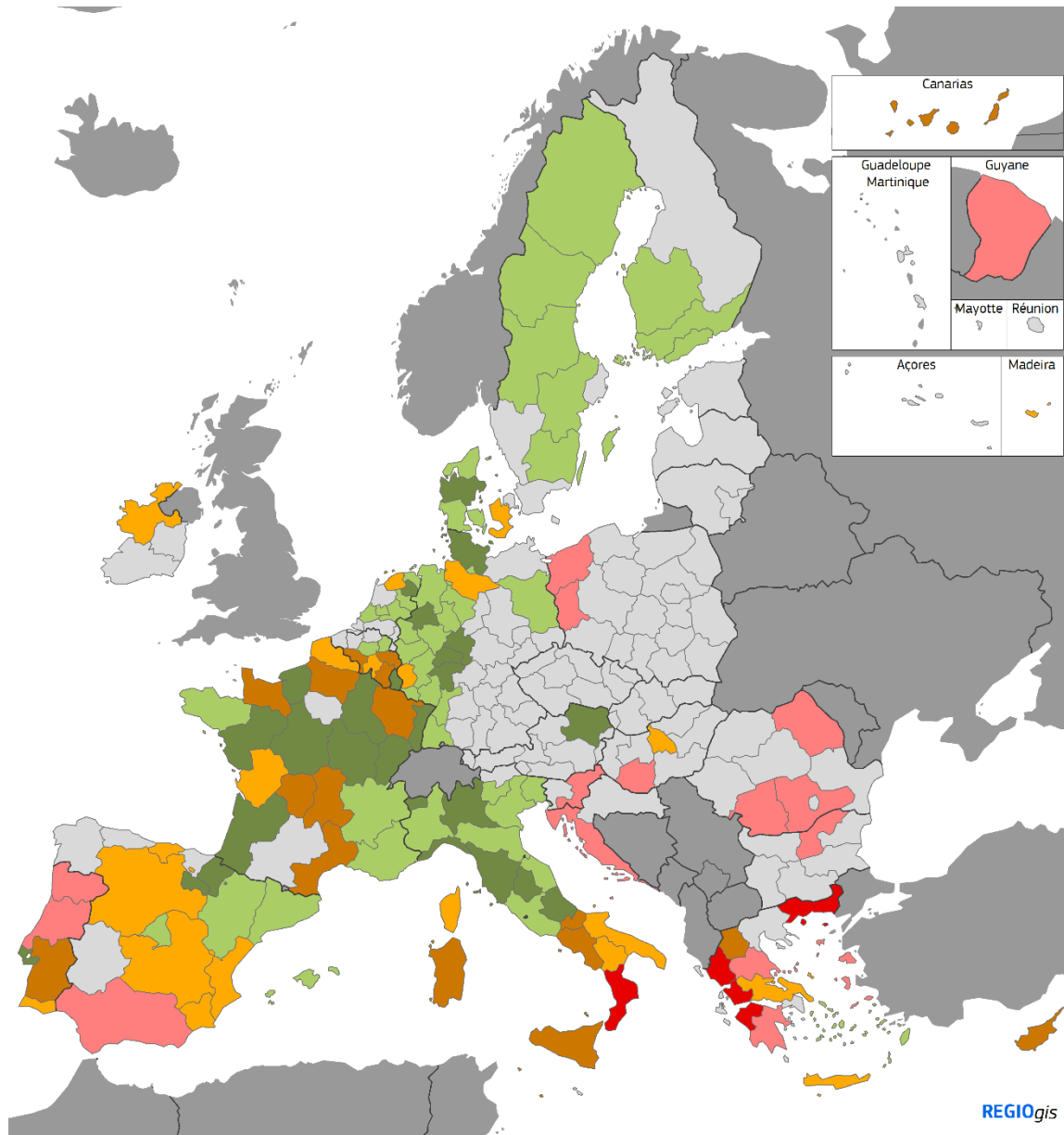
Useat keskitulotason vähemmän kehittyneet alueet, erityisesti EU:n eteläosissa, ovat kärsineet talouden pysähtyneisyydestä tai taantumisesta (kartta 1), mikä osoittaa, että ne ovat kehitysloukussa³ (kartta 2). Vuoden 2008 talous- ja rahoituskriisi koetteli monia alueita, ja niillä on ollut vaikeuksia elpyä siitä. Pitkän aikavälin kasvu edellyttää julkisen sektorin uudistuksia, työvoiman täydennyskouluttamista ja vahvempia innovointivalmiuksia.

³ Alueen katsotaan olevan kehitysloukussa, jos kasvu on hidastunut ja se on hitaampaa kuin EU:n ja/tai kansallinen kasvu. Kartassa 2 näkyvät alueet, jotka olivat pääasiassa tai usein kehitysloukussa vuosina 2000–2019. Harmaalla merkityt alueet eivät yleensä olleet kehitysloukussa.

Kartta 1



Kartta 2



Number of years in a development trap during 2001-2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years

< 75%, 10-14 years 75 - 100%, 10-14 years > 100%, 10-14 years
 < 75%, 15-19 years 75 - 100%, 15-19 years > 100%, 15-19 years

less than 10 years in a development trap

Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.
 Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

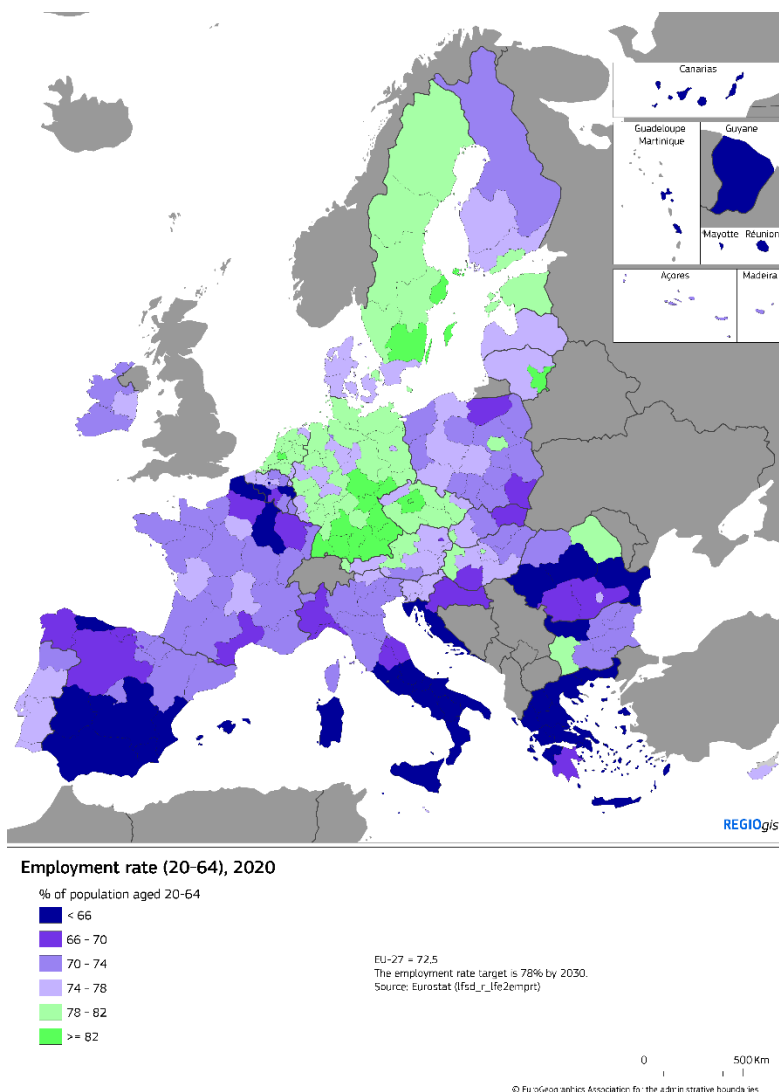
Pääkaupunkien suurkaupunkialueet pärjäävät muita alueita paremmin. Vuosina 2001–2019 reaalin asukaskohtainen BKT kasvoi metropolialueilla nopeammin kuin muilla EU:n alueilla (luku 2). EU:n etelä- ja itäosissa sekä pääkaupunkialueilla että muilla metropolialueilla asukaskohtaisten BKT:n ja työllisyyden kasvu oli nopeampaa, minkä vuoksi taloudellinen toiminta ja työllisyys keskittyi yhä enemmän näille alueille.

EU:n luoteisosassa metropolialueet ja muut alueet kasvoivat kuitenkin samalla vauhdilla ja vain pääkaupunkialueet kasvoivat hieman nopeammin.

Työllisyyden ja sosiaalisen osallisuuden⁴ parantamisessa on edistytty huomattavasti, mutta merkittäviä rakenteellisia haasteita on vielä ratkaisematta.

Työllisyys on kasvanut, mutta alueelliset erot ovat edelleen suurempia kuin ennen vuotta 2008 (luku 5). Vuoden 2008 taluskriisi kasvatti selvästi alueellisia eroja niin työllisyys- kuin työttömyysasteessa. EU:n tasolla työllisyysaste on toipunut täysin kriisistä. Korkein taso saavutettiin vuonna 2019, jolloin työllisyysaste oli 73 prosenttia 20–64-vuotiaista. Alueelliset erot ovat pienentyneet vuodesta 2008 mutta ovat edelleen suurempia kuin ennen taluskriisiä. Vähemmän kehittyneiden alueiden työllisyysasteet ovat edelleen huomattavasti alhaisempia kuin kehittyneemmillä alueilla (kartta 3).

Kartta 3

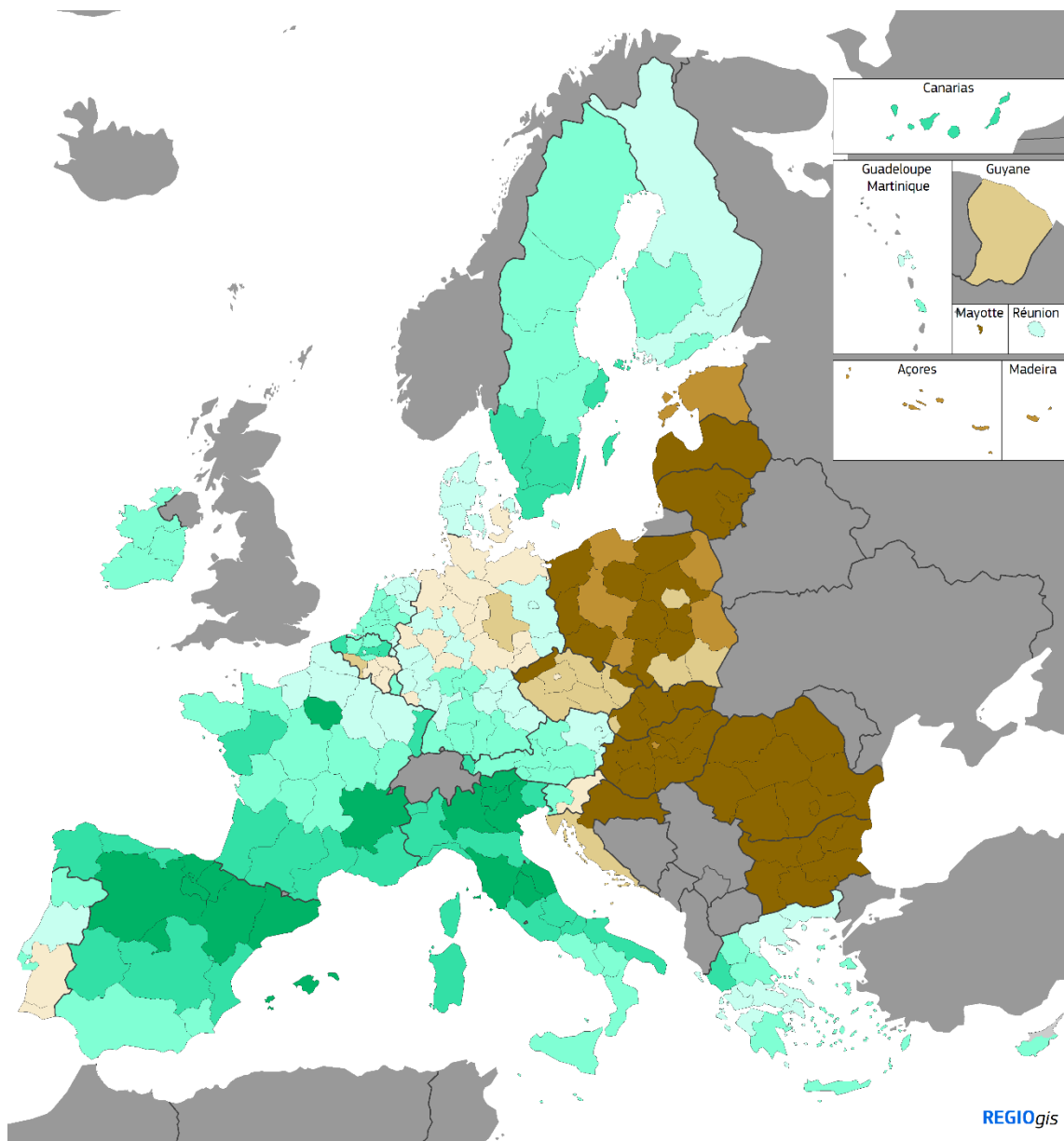


⁴ Ks. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>

Alueiden välisten työllisyyserojen kaventaminen edellyttää nopeampaa työllisyyden kasvua ja sukupuolten välisen kuilun kaventamista. Vähemmän kehittyneillä alueilla sukupuolten välinen ero työllisyydessä on lähes kaksi kertaa niin suuri kuin kehittyneemmillä alueilla (17 ja 9 prosenttiyksikköä). Kaiken kaikkiaan vähemmän kehittyneillä alueilla asuvat naiset ovat todennäköisemmin heikommassa asemassa kuin saman alueen miehet ja heillä on pienempi todennäköisyys suoriutua hyvin elämässä kuin muilla alueilla asuvilla naisilla.

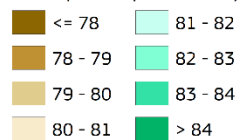
Köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten määrä pienentyi 17 miljoonalla vuosina 2012–2019. Tämä johtui pääasiassa vakavasta aineellisesta puutteesta kärsivien ihmisten määrän pienenemisestä itäisissä jäsenvaltioissa. Köyhyyden on vähennytävä nykytahtia seuraavan vuosikymmenen ajan, jotta voidaan saavuttaa vuodelle 2030 asetettu EU:n tavoite vähentää köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien henkilöiden määrää vähintään 15 miljoonalla. Pandemia kuitenkin lisäsi köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa olevien ihmisten määrää viidellä miljoonalla vuonna 2020.

Terveyserot ovat kaventuneet. Elinajanodote kasvoi kuluneen vuosikymmenen aikana vähemmän kehittyneillä alueilla nopeammin kuin muilla alueilla. Se on kuitenkin monilla itäisillä alueilla edelleen alhainen verrattuna EU:n keskiarvoon (kartta 4). Pandemia lyhensi elinajanodotetta vuonna 2020 lähes kaikissa jäsenvaltioissa, mutta tämä on todennäköisesti väliaikaista (luku 1). Pandemia toi esiin myös alueelliset erot terveydenhuollon valmiuksissa.



Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years



EU-27 = 81.3

Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)

0 500 km

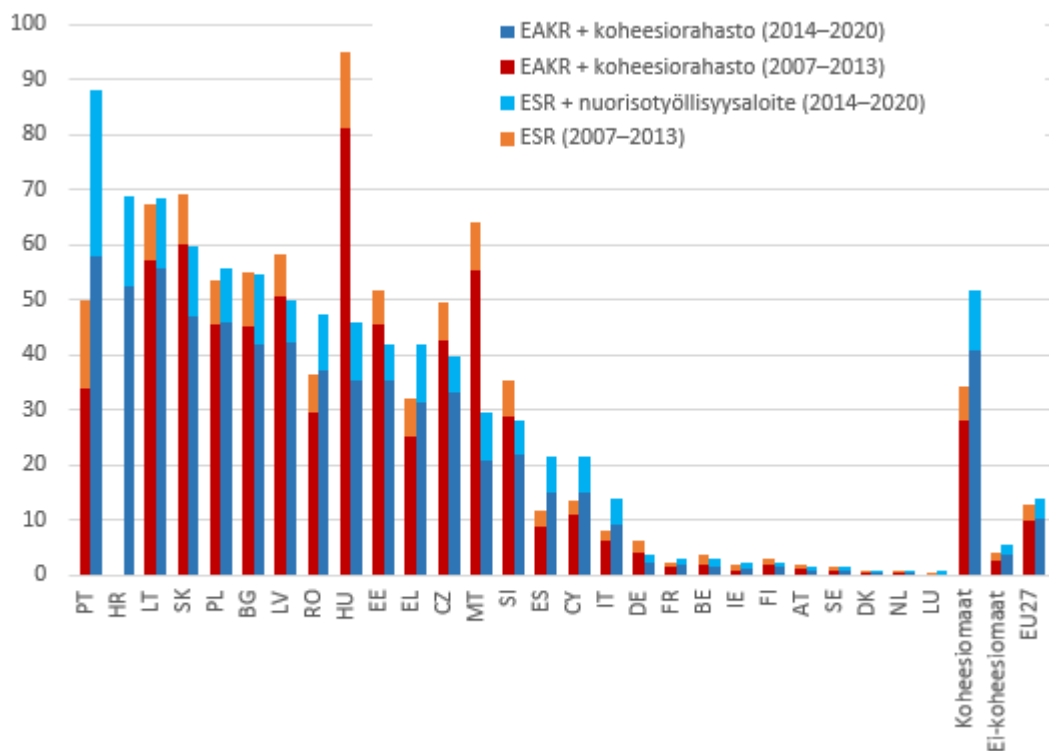
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Koheesiopolitiikka on auttanut erojen kaventamisessa.

Taloudellinen mallintaminen osoittaa, että vuonna 2023 asukaskohtainen BKT on vähemmän kehittyneillä alueilla koheesiopolitiikasta vuosina 2014–2020 saadun tuen ansiosta 2,6 prosenttia suurempi. Tämä malli osoittaa myös, että ylintä ja alinta desiiliä edustavien alueiden välinen ero asukaskohtaisessa BKT:ssä pienenee 3,5 prosenttia (luku 9).

Kun kansalliset julkiset investoinnit supistuivat talous- ja rahoituskriisin seurauksena, koheesiopolitiikasta tuli entistä tärkeämpi investointien lähde (luku 8). Koheesiorahoituksen osuus koheesiomaiden julkisista kokonaisinvestoinneista kasvoi seuraavasti: ohjelmakaudella 2007–2013 se vastasi 34:ää prosenttia ja ohjelmakaudella 2014–2020 puolestaan 52:ta prosenttia julkisista kokonaisinvestoinneista (kaavio 1). Ilman koheesiopolitiikkaa julkisten investointien supistuminen näissä maissa olisi ollut vieläkin suurempaa.

Kaavio 1: Koheesiopolitiikan määrärahat suhteessa julkisiin investointeihin kausilla 2007–2013 ja 2014–2020



Koheesiopolitiikalla reagoitiin nopeasti covid-19-kriisiin ottamalla käyttöön lisärahoitusta, tekemällä kriisinhoitotoimista tukikelpoisia ja sallimalla suuremmat yhteisrahoitusosuudet. Tämä auttoi jäsenvaltioita ja alueita kriisiin vastaamisessa. Koheesiopolitiikan olisi kuitenkin nyt palattava keskeiseen tehtäväänsä eli alueellisten erojen vähentämiseen ja pitkän aikavälin aluekehityksen edistämiseen.

3. ALUEELLISEN KASVUN VETURIT LISÄÄVÄT YLEENSÄ YHTEENKUULUVUUTTA

Investoinnit infrastruktuuriin, osaamiseen, innovointiin ja hallintoon ovat edelleen edistäneet lähentymistä viime vuosina. Eroja on kuitenkin edelleen, ja monet kasvua vauhdittavat investoinnit ovat edelleen keskittyneet kehittyneemmille alueille ja kaupunkialueille. Viimeaikaiset tutkimukset osoittavat, että näiden investointien vaikuttavuus riippuu siitä, onko aluekohtainen investointiyhdistelmä sopiva, sekä hyvästä institutionaalisesta ja makrotaloudellisesta kehyksestä.

Ohjelmakaudella 2014–2020 lähes puolet koheesiopolitiikan investoinneista kohdistui infrastruktuurin tukemiseen, mikä johtui suurelta osin EU:n itäosien tarpeista. Tämä on auttanut kaventamaan kuilua maantieliikenteen tehokkuudessa EU:n itäosissa ja **kuromaan sen umpeen EU:n eteläosissa** (luku 4). Näillä investoinneilla on myös parannettu rautateiden suorituskykyä EU:n etelä- ja itäosissa. EU:n itäosissa tarvitaan kuitenkin vielä lisää investointeja erityisesti hiilineutraaliin talouteen siirtymisen tukemiseksi.

Peruslaajakaista on saatavilla lähes kaikkialla EU:ssa, mutta erittäin nopeita yhteyksiä on saatavilla vain kahdelle kolmesta kaupunkien asukkaasta ja joka kuudennelle maaseutujen asukkaasta (luku 4). Pelkät investoinnit liikenteeseen ja tietotekniikkainfrastruktuuriin eivät automaattisesti lisää kasvua. Niitä onkin täydennettävä politiikoilla, joilla luodaan yrityksille suotuisa kasvuympäristö ja autetaan työntekijöitä saamaan uusia työllistymismahdollisuuksia kaikilla alueilla.

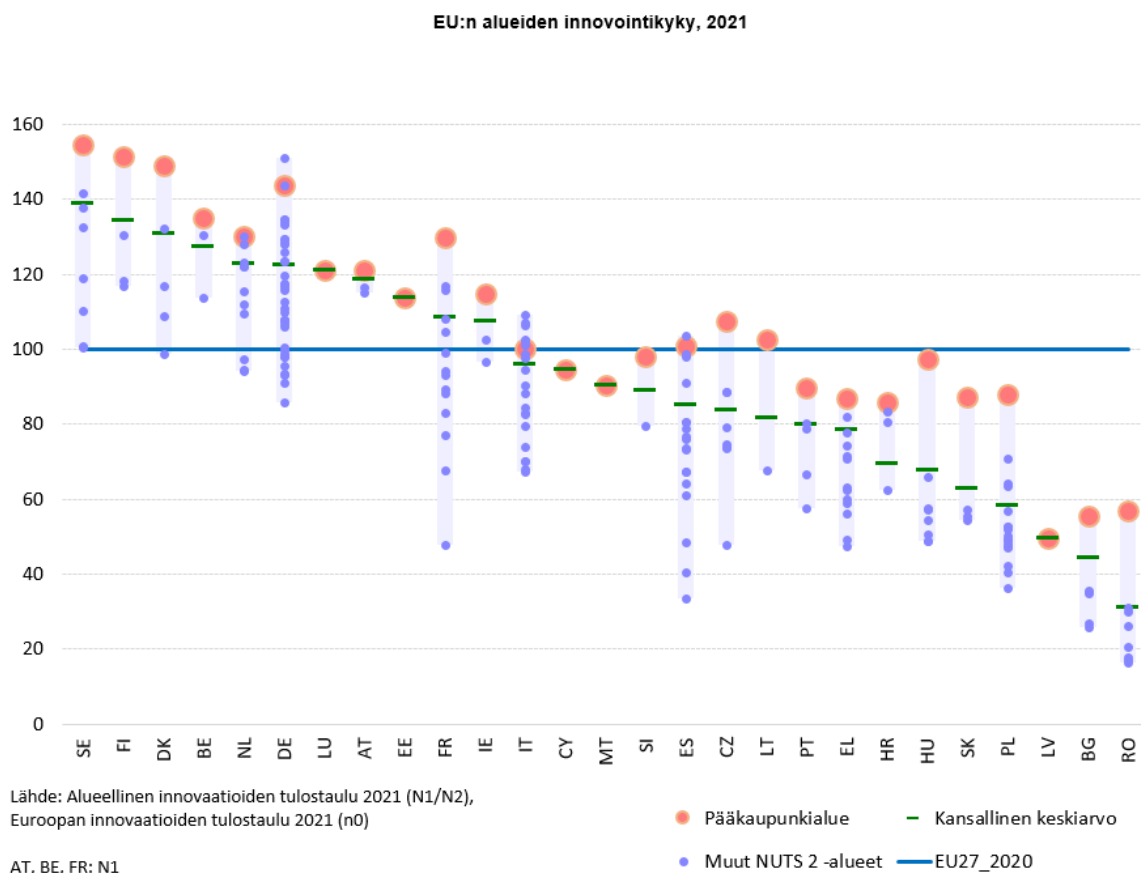
Riittävät investoinnit ympäristönsuojeluun, puhtaaseen energiaan ja niihin liittyvien palvelujen tarjoamiseen ovat olennaisen tärkeitä, jotta varmistetaan pitkän aikavälin kestävyys, kilpailukyky ja hyvä elämänlaatu. **Ilman ja vesien saastuminen on vähentynyt, mutta se on edelleen liian suurta monilla vähemmän kehittyneillä alueilla.** Pienhiukkasten aiheuttama ilman saastuminen on suurta monilla itäisillä alueilla. Se aiheuttaa EU:ssa arviolta 400 000 ennenaikaista kuolemaa vuodessa. Otsonipitoisuudet ovat edelleen liian suuria monilla eteläisillä alueilla. Jäteveden käsittely on parantunut kaikkialla EU:ssa, mutta monilla vähemmän kehittyneillä alueilla ja siirtymäalueilla tarvitaan edelleen lisää investointeja veden laadun suojelemiseksi ja parantamiseksi (luku 3).

Osaamisresurssit jakautuvat epätasaisesti ja keskittyvät kehittyneemmille alueille ja erityisesti pääkaupunkialueille. Vähemmän kehittyneet alueet ovat huomattavasti siirtymäalueita ja kehittyneempiä alueita jäljessä korkea-asteen koulutuksessa, elinikäisessä oppimisessa ja digiosaamisessa. EU:n tason parannuksista huolimatta alueiden väliset erot ovat pysyneet suurina. Jos monilla työntekijöillä ei ole keskiasteen koulutusta, tuottavuuskuilun umpeen kurominen on vaikeampaa. Koulutustasossa ja osaamisessa on suuri kuilu myös kaupunkien ja maaseudun välillä. Kaupunkien asukkailla on korkeakoulututkinto, he osallistuvat koulutukseen ja heillä on hyvät digitaidot todennäköisemmin kuin maaseudun asukkailla.

Yrittäjyys on ratkaisevan tärkeää kasvun kannalta, mutta se keskittyy yleensä suurempiin kaupunkeihin. Uudet yritykset ovat erityisen tärkeitä taloudellisen toiminnan monipuolistamiseksi ja työpaikkojen luomiseksi alueilla, joilla kasvu on hidasta. Suosituksessa tehokkaasta työllisyyden aktiivituesta covid-19-kriisin jälkeen (EASE-järjestelmä)⁵ korostetaan, kuinka täydennyskoulutuksen, uudelleen koulutuksen ja yrittäjyyden tukemisella voidaan edistää osallistavia ammatillisia siirtymiä alueellinen tilanne huomioiden.

Innovointi on keskeinen tekijä pitkän aikavälin alueellisen talouskasvun kannalta. **Euroopan alueiden välinen innovointikuilu on kuitenkin kasvanut.** Jotkin jäsenvaltiot ovat saaneet kurottua eroa umpeen huomattavasti, mutta monet alueet, myös kehittyneemmissä jäsenvaltioissa, ovat jääneet jälkeen kehityksestä (kaavio 2). Tämä johtuu paitsi tutkimus- ja kehitysinvestointien puutteesta myös alueellisten innovointiekosysteemien heikkouksista. Innovoinnin hajauttaminen kansallisesti ja alueellisesti nykyistä paremmin voi auttaa vähemmän kehittyneitä alueita ja siirtymäalueita saamaan kiinni muita alueita. Koheesiopolitiikan ohjelmakaudeksi 2014–2020 käyttöön otetut älykkään erikoistumisen strategiat voivat auttaa kaventamaan tätä kuilua, mutta niissä on keskityttävä vahvemmin alueiden mahdollisuuksiin.

Kaavio 2: Alueiden välinen innovointikuilu Euroopassa vuonna 2021



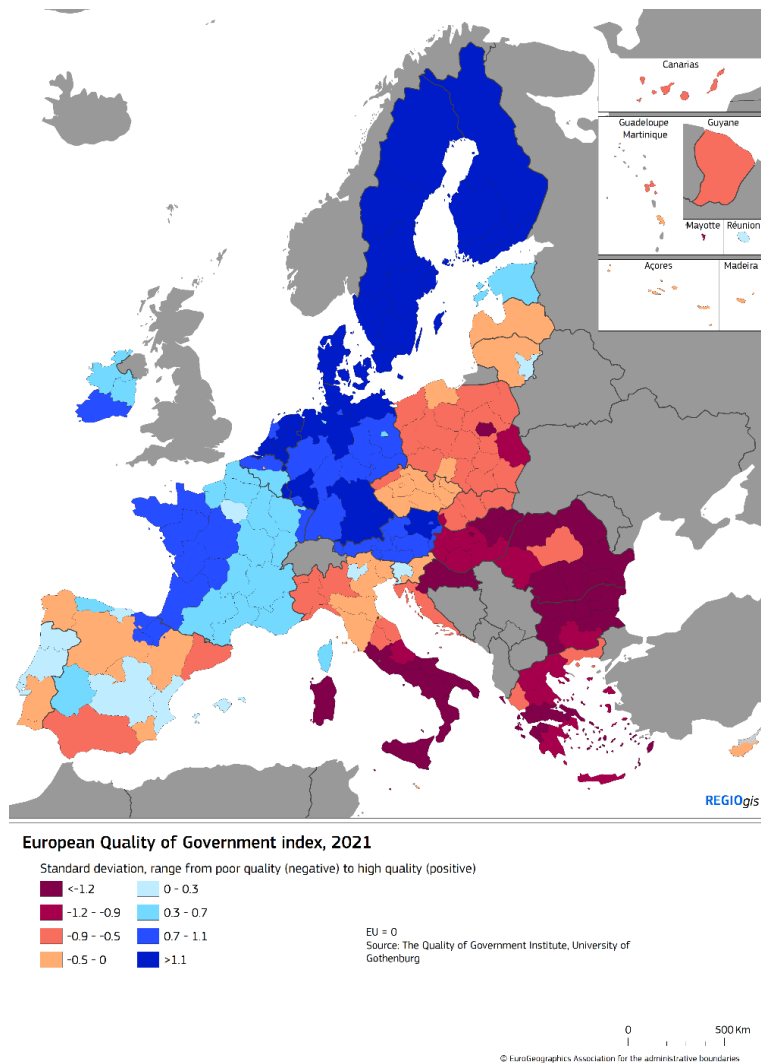
⁵ Komission suositus tehokkaasta työllisyyden aktiivituesta covid-19-kriisin jälkeen (EASE-järjestelmä), C(2021) 1372, 4.3.2021.

Innovointikuilua pahentavat **heikko innovointi ja kansainvälisen kaupan yhteyksien ja arvoketjujen vähäiset heijastusvaikutukset inhimilliseen pääomaan** monilla vähemmän kehittyneillä alueilla ja siirtymäalueilla. Vaikka ulkomaisten suorien sijoitusten määrä ja vienti ovat usein merkittäviä, monet alueet eivät onnistu saamaan niistä hyötyjä paikallisille yrityksille ja työntekijöille. Digitaaliteknologian, johtamiskäytäntöjen ja Teollisuus 4.0 -teknologian vaisu käyttöönotto liike-elämässä ja julkisella sektorilla merkitsee sitä, että monet alueet eivät ole valmiita hyödyntämään uusia mahdollisuuksia ja voivat joutua toimintojen takaisinsiirtämisen uhreiksi, kun arvoketjut kehittyvät.

Hallinto on EU:ssa pääosin paranemassa, mutta jäsenvaltioiden välillä ja niiden sisällä on edelleen eroja (kartta 5⁶) (luku 7). Instituutioiden parantaminen voi osaltaan tehostaa investointeja sekä lisätä innovointia ja yrittäjyyttä, jotka ovat ratkaisevan tärkeitä pitkän aikavälin talouskasvun kannalta. Kaikki jäsenvaltiot ovat parantaneet liiketoimintaympäristöään, mutta merkittäviä eroja on edelleen. Myös oikeusjärjestelmän tehokkuus vaihtelee jäsenvaltioiden välillä, ja joissakin jäsenvaltioissa oikeusvaltio on heikentynyt ajan mittaan.

⁶ Indeksi perustuu alueelliseen tutkimukseen, jossa mitataan paikallisten poliisin, koulutuksen ja terveydenhuollon laatua sekä korruptiota, nepotismia ja syrjintää näiden palvelujen tarjoamisessa.

Kartta 5



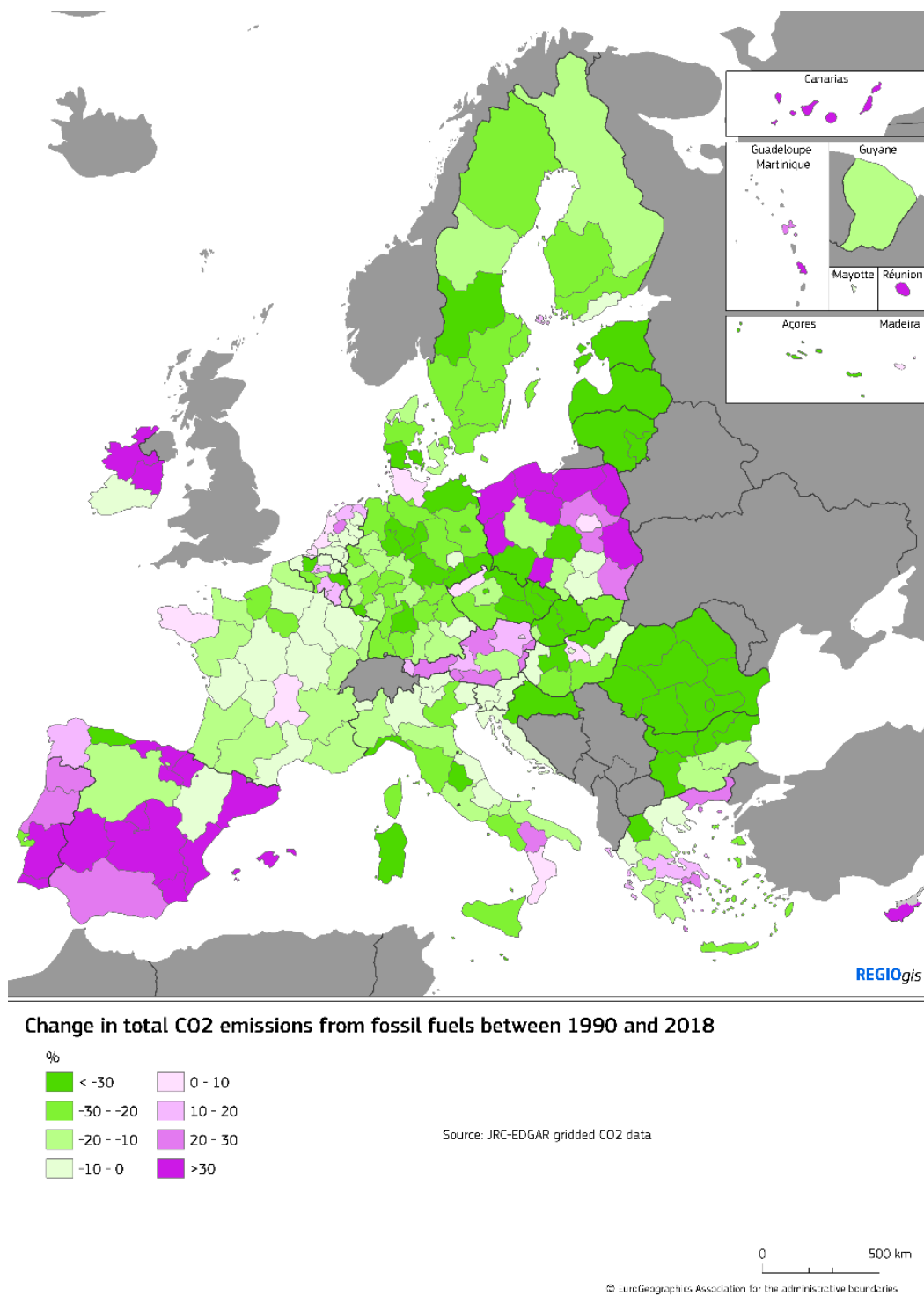
Valtiotasoa alempien hallintotasojen rooli ja valmiudet talouskehityksessä ovat edelleen epätasaiset, vaikka ne tekevät suurimman osan julkisista investoinneista, erityisesti energiakäanteeseen ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen liittyvistä investoinneista (luku 8). Paikallahoitoiset toimintapolitiikat ovat erityisen tärkeitä maissa, joiden sisällä on merkittäviä taloudellisia eroja. Paikallinen ja alueellinen autonomia on lisääntynyt koheesiomaissa vähitellen viime vuosikymmeninä mutta on niissä edelleen vähäisempää kuin muualla EU:ssa. Koska koheesiopolitiikan ohjelmien hallinnointi on haastavaa alueille, joilla on vain vähän autonomiaa ja vähemmän kokemusta julkisten investointien toteuttamisesta, koheesiopolitiikalla on autettu vahvistamaan hallinnollisia valmiuksia ja panemaan täytäntöön aluekehitysstrategioita erityisesti alueellisten välineiden ja toiminnallisten alueiden sisällä tehtävän yhteistyön avulla.

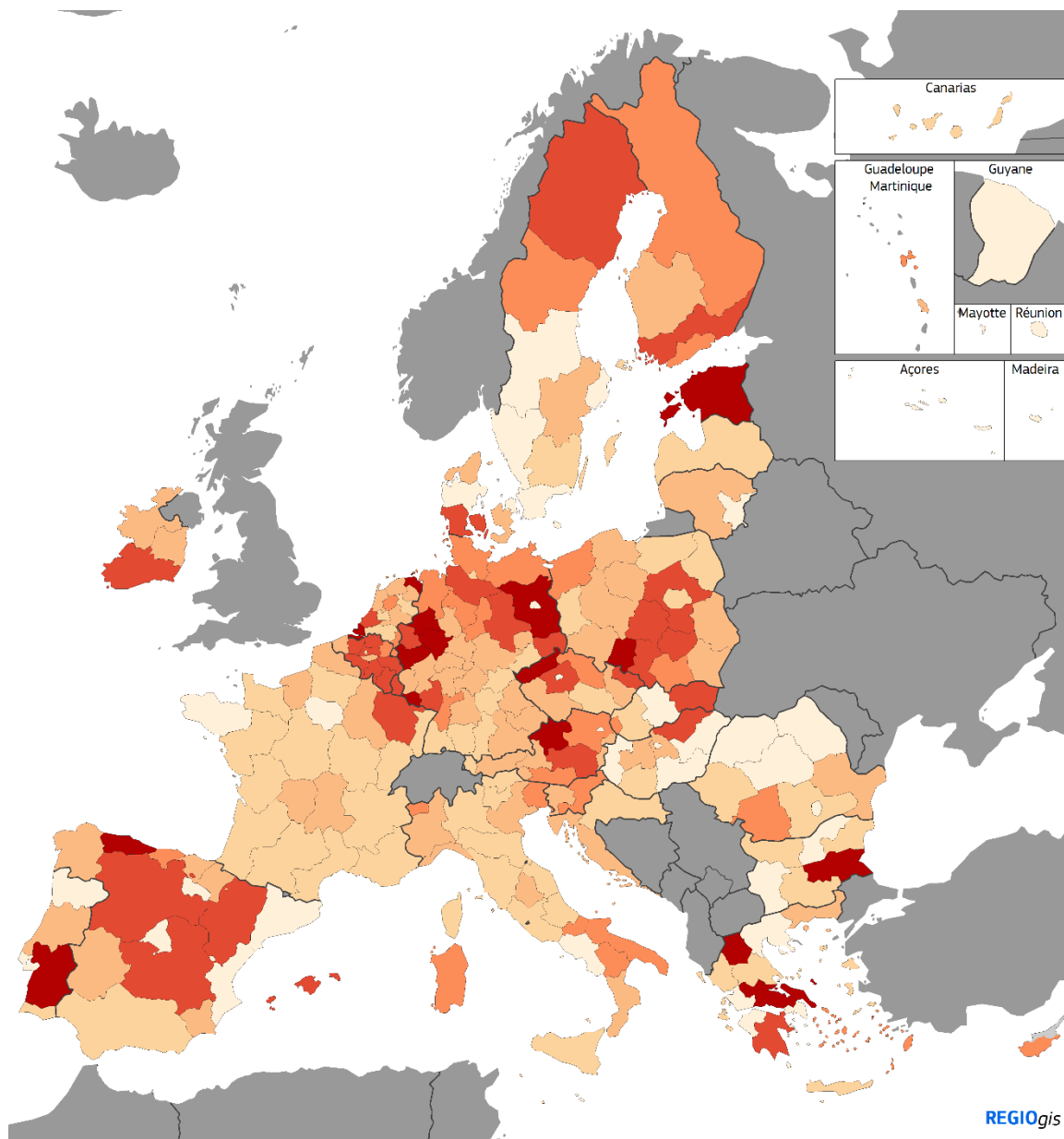
4. UUDET KASVUMAHDOLLISUUDET JA UUSIEN EROJEN RISKIT

Seuraavien 30 vuoden aikana EU:n kasvua vauhdittavat vihreä siirtymä ja digitaalinen siirtymä. Ne tarjoavat uusia mahdollisuuksia mutta edellyttävät merkittäviä rakenteellisia muutoksia, jotka todennäköisesti aiheuttavat uusia alueellisia eroja. Jos väestörakenteen muutos jätetään huomiotta, se voi heikentää sekä yhteenkuuluvuutta että kasvua. Tapa, jolla näitä siirtymiä hallinnoidaan, ratkaisee, voivatko kaikki alueet ja kansalaiset asuinpaikastaan riippumatta hyötyä niistä. Jos näiden prosessien hallinnoinnista ei ole selkeää alueellista näkemystä ja jos Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria ei panna kunnianhimoisesti täytäntöön, yhä useammista ihmisistä saattaa tuntua, ettei heidän ääntään kuunnella eikä heidän yhteisöihinsä kohdistuvia vaikutuksia oteta huomioon, mikä voi lisätä tyytymättömyyttä demokratiaan. Jotta EU pystyisi vastaamaan näihin haasteisiin, on ensisijaisen tärkeää edistää ammatillisia siirtymiä vihreille ja digitaalisille aloille sekä näihin aloihin liittyvän osaamisvajeen paikkaamista, kuten EASE-järjestelmästä annetussa suosituksessa ehdotetaan.

Vihreä siirtymä ja erityisesti hiilineutraalia kiertotaloutta koskevat tavoitteet muuttavat EU:n talouksia. Se lisää työllisyyttä joillekin aloille, kuten uusiutuva energia, kierrätys, suunnittelu, kunnostaminen ja ekosysteemipalvelut, mutta se voi vaikuttaa kielteisesti aloihin, joiden on vähennettävä päästöjään, ja alueisiin, joilla näiden alojen toimijat sijaitsevat (kartat 6 ja 7). Maaseutualueiden luonnonpääoma voi lisätä työpaikkoja ekosysteemipalvelujen ja uusiutuvan energian hallinnoinnissa. Ilmastoneutraaliutta vuoteen 2050 mennessä koskevan EU:n tavoitteen sosiaaliset vaikutukset vaihtelevat näin ollen alueittain ja voivat olla suurempia alueilla, joilla on korkea köyhyysaste. Tämän vuoksi tarvitaan tueksi politiikan välineitä, kuten oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa.

Kartta 6





CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018

tCO2 per head

- <= 4.5
- 4.5 - 6.0
- 6.0 - 8.0
- 8.0 - 10.0
- 10.0 - 15.0
- > 15.0

EU-27 = 7.2
Source: Crippa e.a. (2019)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Digitaalinen siirtymä etenee eri tahdissa eri puolilla Eurooppaa. Siirtymän loppuun saattamiseksi on parannettava erittäin nopeiden internetyhteyksien saatavuutta, vahvistettava digiosaamista ja investoitava tietoteknisiin laitteisiin. Tästä hyötyvät maaseutualueet, koska niiden internetyhteydet ovat yleensä hitaita ja niillä digiosaaminen on keskimääräistä kehnompaa. Nopeampien internetyhteyksien ansiosta yhä useammat voivat työskennellä kotoa käsin. Ne myös parantavat verkkopalvelujen, kuten koulutuksen, terveydenhuollon ja sähköisen kaupankäynnin, saatavuutta ja voivat kannustaa yhä useampia palvelualan toimijoita muuttamaan pois suurista kaupunkikeskuksista. Vähemmän kehittyneet jäsenvaltiot hyötyvät tästä siirtymästä enemmän, koska niiden yritykset käyttävät muita vähemmän digitaaliteknologiaa, sähköistä kaupankäyntiä ja sähköisen liiketoiminnan käytäntöjä.

Väestörakenteen muutos ja erityisesti ikääntyminen vaikuttavat kaikkiin alueisiin mutta ensimmäisenä maaseutualueisiin. Seuraavan vuosikymmenen aikana 65-vuotiaiden ja sitä vanhemman väestön määrän ennustetaan kasvavan yli 25 prosenttia joka viidennellä alueella. Työikäisen väestön ennustetaan vähenevän yli kymmenen prosenttia joka neljännellä alueella. Alle 20-vuotiaiden määrän ennustetaan vähenevän yli kymmenen prosenttia joka kolmannella alueella. Kaiken kaikkiaan taantuvalla alueella elävän väestön osuuden ennustetaan kasvavan 34 prosentista 51 prosenttiin vuosina 2020–2040 (luku 6). Tämä koskee erityisesti maaseutualueita, koska ne ovat jo taantumassa (kaavio 3). Nämä suuntaukset voivat vaikuttaa kasvupotentiaaliin, osaamisen kehittämiseen ja palvelujen saatavuuteen.

Kaavio 3: Luonnollinen väestönmuutos, nettomuutto ja kokonaisväestönmuutos kaupunki- ja maaseutualueiden alueellisen typologian ja metropolialueen tyypin mukaan vuosien 2010–2019 aikana

Keskimääräinen vuotuinen muutos tuhatta asukasta kohti	Luonnollinen väestönmuutos	Nettomuutto	Kokonaisväestön muutos	Keskimääräinen vuotuinen muutos tuhatta asukasta kohti	Luonnollinen väestönmuutos	Nettomuutto	Kokonaisväestön muutos
Luoteisosat				Luoteisosat			
Kaupunki	2,5	4,1	6,6	pääkaupungin metropoli	5,1	3,3	8,4
Välialue	0,1	3,8	3,9	muu metropoli	0,5	4,5	5,0
Maaseutu	-1,3	2,5	1,2	muu kuin metropoli	-0,8	2,7	1,8
Eteläosat				Eteläosat			
Kaupunki	0,0	2,5	2,6	pääkaupungin metropoli	1,0	2,7	3,7
Välialue	-1,7	1,9	0,2	muu metropoli	-0,5	2,5	2,0
Maaseutu	-4,7	1,0	-3,7	muu kuin metropoli	-2,5	1,5	-1,0
Itäosat				Itäosat			
Kaupunki	-0,5	2,7	2,2	pääkaupungin metropoli	-0,3	4,7	4,5
Välialue	-1,9	-0,4	-2,3	muu metropoli	-1,0	0,2	-0,7
Maaseutu	-1,9	-2,3	-4,2	muu kuin metropoli	-2,4	-2,3	-4,7
EU				EU			
Kaupunki	1,2	3,3	4,5	pääkaupungin metropoli	2,7	3,5	6,2
Välialue	-0,9	2,1	1,2	muu metropoli	0,0	3,2	3,2
Maaseutu	-2,0	0,4	-1,6	muu kuin metropoli	-1,8	0,8	-1,0

Viime vuosina eräiden Euroopan alueiden taloudellisten mahdollisuuksien, sosiaalisen liikkuvuuden ja elämänlaadun kehitys on ollut hidasta tai ne ovat heikentyneet. Tällainen talouden taantuminen pitkällä aikavälillä on lisännyt kansalaisten tyytymättömyyttä. Eurobarometri-tutkimukset osoittavat, että maaseudun asukkaat ajattelevat todennäköisemmin, ettei heidän äänellään ole merkitystä, ja heillä on todennäköisemmin epäluottamusta EU:ta kohtaan. Kansalaiset luottavat kuitenkin enemmän alue- ja paikallishallintoon kuin kansallisiin tai EU:n tason viranomaisiin. Jotta voidaan vastata näihin huolenaiheisiin, vihreän siirtymän ja digitaalisen siirtymän olisi oltava

oikeudenmukaisia ja tasapuolisia, niitä olisi hallinnoitava osallistavalla tavalla ja niitä olisi kehitettävä yhteistyössä alue- ja paikallishallinnon kanssa.

5. KOHEESIOPOLITIIKAN HAASTEET

Strategisessa ennakointiraportissa⁷ nostetaan keskeisinä suuntauksina esiin ilmasto- ja muut ympäristöhaasteet, digitaalinen hyperyhteenliitettävyys ja teknologiset muutokset, demokratiaan kohdistuva paine, maailmanjärjestyksen muutokset ja väestörakenne. Kahden viime vuosikymmenen aikana koheesiopolitiikka on vähentänyt taloudellisia, sosiaalisia ja alueellisia eroja. Suuret muutokset – vihreä ja digitaalinen siirtymä sekä väestörakenteen muutos – voivat kuitenkin luoda uusia eroja, lisätä kansallisiin ja paikallisiin viranomaisiin kohdistuvia vaatimuksia, ruokkia yleistä tyytymättömyyttä ja lisätä painetta demokratioitamme kohtaan. Nämä haasteet vaikuttavat myös muihin teollisuusmaihiin. Poliittinen näkemystenvaihto muiden aiheesta kiinnostuneiden maiden kanssa voisi rikastuttaa entisestään poliittista keskustelua EU:ssa.

Miten koheesiopolitiikalla voidaan yhdessä muiden EU:n toimintapolitiikkojen kanssa vastata näihin uusiin haasteisiin? Eurooppalaisten on voitava luottaa tulevaisuuteensa riippumatta siitä, missä he asuvat. Koheesiopolitiikalla voidaan vakuuttaa eurooppalaiset kolmella tavalla: ensinnäkin tarjotaan heidän alueelleen myönteiset taloudelliset näkymät, toiseksi vastataan heidän elämänlaatuunsa, työllistymismahdollisuuksiinsa ja sosiaaliseen osallisuuteensa liittyviin huolenaiheisiin ja kolmanneksi varmistetaan, että uusiin haasteisiin vastaamisesta aiheutuvat kustannukset ja hyödyt jaetaan oikeudenmukaisesti. Tämä voidaan toteuttaa etsimällä parhaat ratkaisut näihin uusiin eroja aiheuttaviin tekijöihin, vahvistamalla alueiden asemaa ja ottamalla huomioon EU:n horisontaalisten politiikkojen alueelliset vaikutukset. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarissa asetetun ylöspäin tapahtuvaa sosiaalista lähentymistä koskevan tavoitteen mukaisesti olisi käynnistettävä näiden otsikoiden ohjaamana laaja poliittinen keskustelu vuoden 2027 jälkeisen toimintapolitiikan kehittämisen tueksi.

Puututaan uusiin eroja aiheuttaviin tekijöihin seuraavin keinoin:

- **Varmistetaan siirtymän oikeudenmukaisuus.** Siirtyminen ilmastoneutraaliin kiertotalouteen, ympäristönsuojelu, luonnon ennallistaminen ja saastumisen vähentäminen tuottavat monia hyötyjä, mutta niiden kustannukset olisi jaettava oikeudenmukaisesti. Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismia voitaisiin laajentaa siten, että se kattaisi ilmastomuutoksen hillitsemisen ja siihen sopeutumisen sekä muiden ympäristöhaasteiden sosiaaliset kustannukset muun muassa ennakoimalla paremmin rakennemuutosta, torjumalla köyhyyttä, investoimalla osaamiseen ja tekemällä tiivistä yhteistyötä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa kaikilla alueellisilla tasoilla.

⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en

- **Vahvistetaan häiriönsietokykyä ja valmiutta vastata epäsymmetrisiin häiriöihin.** Pandemia on korostanut sitä, että koheesiopolitiikalla on pystyttävä reagoimaan odottamattomiin häiriöihin, jotka liittyvät erityisesti globalisaatioon ja teknologisiin muutoksiin. Erityisen haavoittuvia ovat alueet, jotka ovat erittäin riippuvaisia muutamista kapeista kaupankäynnin kannalta merkittävistä valmistus- tai palvelualoista. Taloudellisen toiminnan monipuolistaminen erityisesti digitaalisen siirtymän yhteydessä yhdessä paikkalähtöisten toimintapolitiikkojen, kuten älykkään erikoistumisen strategioiden, kanssa voi auttaa alueita kehittymään tuottavammiksi ja vähentämään häiriöalttiuttaan.
- **Autetaan alueita väestörakenteen muutokseen vastaamisessa.** Yritysten on mukauduttava työvoiman vähenemiseen palkkaamalla nykyistä enemmän työntekijöitä sellaisista ryhmistä, joissa työllisyysaste on alhaisempi, kuten nuoret, naiset ja EU:n ulkopuolisista maista tulleet muuttajat. Yritysten on myös investoitava enemmän innovointiin, työvoimaa säästävään ja työn tuottavuutta lisäävään teknologiaan sekä aikuiskoulutukseen, erityisesti iäkkäiden ja matalan osaamistason työntekijöiden osalta, mikä auttaisi saavuttamaan Porton huippukokouksen tavoitteet⁸. Perus- ja keskiasteen koulujen on sopeuduttava pienempään oppilasmäärään, kun taas muiden julkisten palvelujen ja terveydenhuollon on palveltava yhä suurempaa määrää ikääntyneitä asukkaita.
- **Puututaan demokratiaan ja sen arvoihin kohdistuvaan paineeseen.** Alueelliset välineet, joilla pyritään osallistamaan kaupunkien, maaseutualueiden, rannikkoalueiden ja saarten toimijat, ja koheesiopolitiikkaan kuuluva kumppanuusperiaate voivat auttaa puuttumaan demokratiaan kohdistuvaan paineeseen lisäämällä sitoutumista EU:n politiikkoihin. Alueellisella yhteistyöllä luodaan uusia yhteisöjä, joilla on yhteiset edut, ja tuetaan julkishyödykkeiden näkyvää tuottamista eri aluetasoilla.

Vahvistetaan alueiden roolia Euroopan tulevaisuuden rakentamisessa seuraavin keinoin:

- **Luodaan uusia talousnäkyymiä vähemmän kehittyneille ja syrjäisille alueille.** Vähemmän kehittyneet alueet ja syrjäiset alueet saattavat tarvita uutta kehitysmallia. Mallissa olisi otettava huomioon uudet mahdollisuudet, kansainväliset yhteydet, erityistarpeiden ja resurssien alueellinen jakautuminen sekä julkishyödykkeiden, kuten strategisten resurssien, biologisen monimuotoisuuden, uusiutuvien energialähteiden ja viihtyvyyden, tarjoaminen.
- **Varmistetaan innovointi kaikilla alueilla.** Uusien ideoiden ja teknologioiden levittämässä ja käyttöönotossa esiintyviä puutteita käsittelemällä ja laajapohjaista

⁸ Esimerkiksi tavoitteen, jonka mukaan vuosittain vähintään 60 prosenttia aikuisista osallistuu koulutukseen. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>

innovointia edistämällä voidaan varmistaa, että kaikki alueet voivat hyötyä yhä tietointensiivisemmästä taloudesta.

- **Vahvistetaan rajat ylittävää ja alueiden välistä yhteistyötä.** Pandemia toi esiin hankaluudet, joita liittyy kansallisten rajojen ylittämiseen työskentelyn, koulutuksen, terveydenhuollon tai muiden palvelujen vuoksi. Maantie- ja rautatieliikenteen suorituskyky on raja-alueilla heikompi. Näiden ongelmien ratkaiseminen edellyttää toiminnallisten raja-alueiden parempaa hallinnointia, palvelujen, infrastruktuurin ja investointien nykyistä vahvempaa koordinointia sekä kokemusten vaihtoa, ja yleiseurooppalainen tutkimus tukee tätä työtä.
- **Vahvistetaan kaupunkien ja maaseudun välisiä yhteyksiä ja pienempien kaupunkien roolia maaseutualueiden tukemisessa.** Suuret kaupungit ja niiden metropolialueet ovat usein taloudellisen kehityksen vetureita. Tiedot pienemmät kaupungit ja kylät tarjoavat laajan valikoiman julkisia ja yksityisiä palveluja. Niiden rooli alueellisina keskuksina merkitsee sitä, että ne muodostavat kiinnakkohdan laajemmalle alueelle. Näiden keskusten roolin vahvistaminen voisi vauhdittaa talouskehitystä ja parantaa elämänlaatua. Vaikka kaupunkialueilla on omanlaisensa haasteet, yhteyksien vahvistaminen entisestään toiminnallisten alueiden sisällä voisi hyödyttää sekä kaupunki- että maaseutuvaestöä. Pitkän aikavälin maaseutuvisio⁹ muodostaa kehityksen, jonka avulla voidaan vastata maaseutualueiden haasteisiin.
- **Vastataan kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden tarpeisiin.** Jotkin alueet joutuvat kohtaamaan sellaisten rakenteellisten muutosten vaikutukset, joiden myötä perinteiset työllisyyden lähteet ovat menettäneet merkitystään. Tämä on johtanut osaamisen kohtaanto-ongelmaan ja ympäristön tilan heikkenemiseen, mikä luo kehitysloukkuja. Tällaiset alueet sijaitsevat usein keskitulotason maissa tai alueilla. Alueet tarvitsevat kohdennettuja toimintapolitiikkoja näiden yhteisöjen integroimiseksi laajempaan alueelliseen ja kansalliseen talouteen Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden mukaisesti.

Kehitetään välineet koheesion saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä seuraavin keinoin:

- **Parannetaan paikkalähtöisten politiikkojen tehokkuutta.** Tarve täydentää koko maan kattavia rakennepolitiikkoja paikkalähtöisillä politiikoilla tunnustetaan yhä yleisemmin. Älykäs erikoistuminen osoittaa, miten voidaan hyödyntää paikallisia vahvuuksia kilpailukyvyyn ja innovointiekosysteemin vahvistamiseksi. Paikallisesti kohdennetut alueelliset oikeudenmukaista siirtymää koskevat suunnitelmat ohjaavat EU:n tukea yrityksille, työntekijöille ja yhteisöille, joihin ilmastoon liittyvät rakenteelliset muutokset vaikuttavat eniten. Tätä lähestymistapaa olisi vahvistettava koheesiopolitiikan muiden keskeisten poliittisten tavoitteiden osalta, erityisesti

⁹ COM(2021) 345 final, 30.6.2021.

vihreän siirtymän ja digitaalisen siirtymän osalta. Tämän lisäksi olisi toteuttava kaikilta osin yhdenmuettyä alueellisen kehittämisen lähestymistapaa ja erityistä poliittista tavoitetta ”Lähempänä kansalaisia oleva Eurooppa”.

- **Virtaviivaistetaan entisestään koheesiopolitiikan toteuttamista edunsaajien kannalta.** Pyritään tekemään lisää edunsaajia hyödyttäviä parannuksia koheesiopolitiikan toteuttamiseen. Työ perustuu yksinkertaistuksiin ja joustavuuteen, jotka otettiin käyttöön jo ohjelmakaudella 2021–2027 sekä koheesiopolitiikassa että muissa asiaankuuluvissa investointirahastoissa. Samalla olisi vahvistettava paikalllähtöisen ja osallistavan toimeenpanon peruseriaatteita, kuten monitasoista hallintoa ja kumppanuuseriaatetta.
- **Vahvistetaan koheesiopolitiikan roolia vihreään siirtymään, digitaaliseen siirtymään ja väestörakenteen muutokseen tehtävien julkisten ja yksityisten investointien vapauttamisessa.** Koheesiopolitiikalla voi olla nykyistä merkittävämpi rooli kannustettaessa investointeja alue-, kaupunki- ja paikallistasolla, hyödynnettäessä yksityisen sektorin resursseja ja tuettaessa tarvittavia institutionaalisia mukautuksia. Tämä tarkoittaa sen varmistamista, että julkisilla ja yksityisillä toimijoilla on asianmukaisella tasolla tarvittavat valmiudet ylläpitää tällaisia investointeja verotulojen, käyttäjämaksujen, muiden maksujen ja muiden tulolähteiden avulla pitkällä aikavälillä. Tällaiset toimet olisi kytkettävä komission antamaan tukeen, jotta voidaan vahvistaa kestävän rahoituksen puite-edellytyksiä.
- **Lisätään investointeja ihmisiin koko heidän elämänsä ajalle.** Jotta EU:sta tulisi tulevaisuudessa kilpailukykyinen ja yhtenäinen, on investoitava enemmän ja paremmin ihmisten koulutukseen, myös heidän osaamiseensa, luovuuteensa ja mahdollisuuksiinsa luoda yrityksiä ja innovoida. Tämä on olennaisen tärkeää, jotta edessämme olevat teknologinen, vihreä ja digitaalinen siirtymä onnistuvat. Jotta EU:ssa voidaan vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja vastata muita heikommassa asemassa olevien ryhmien tarpeisiin, EU:n on investoitava kohdennettuihin aktivointitoimiin ja sosiaalista osallisuutta edistäviin toimenpiteisiin samalla kun se tukee edelleen osallistavaan kehitykseen tähtääviä toimintapoliittisia uudistuksia.
- **Vahvistetaan täydentävyyttä muiden EU:n toimintapolitiikkojen kanssa.** EU:n talousarvion nykyisen synergioita koskevan lähestymistavan sijasta, jossa keskitytään panoksiin ja rahoitusvirtoihin, on keskityttävä enemmän todelliseen politiikan täydentävyyteen. On kiinnitettävä erityistä alueellista huomiota uusiin politiikanaloihin, kuten strategiaan keskinäisiin riippuvuussuhteisiin, sosiaaliseen ilmastopolitiikkaan ja EU:n teollisiin alliansseihin, joilla koheesiopolitiikalla voisi olla erityisen suuri merkitys. Alueellisten vaikutusten arviointia ja maaseutuvaikutusten arviointia olisi vahvistettava, jotta EU:n eri alueiden tarpeet ja erityispiirteet voidaan ottaa paremmin huomioon. Koheesioon kohdistuvien haittavaikutusten välttämisen periaatetta, jonka mukaan minkään toimien ei pitäisi haitata lähentymisprosessia tai edistää alueellisia eroja, olisi kehitettävä edelleen ja se olisi sisällytettävä poliittiseen päätöksentekoon.

- EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnetään jäsenvaltioille enintään 724 miljardia euroa. Tästä rahoituksesta 37 prosentilla on tuettava ilmastotoimia ja 20 prosentilla digitaalista siirtymää. Keskeisenä haasteena on varmistaa, että nämä resurssit **edistävät yhteenkuuluvuutta** koordinoitusti.

Vuoden 2022 koheesiofoorumilla käynnistetään sidosryhmien välinen keskustelu viimeaikaisesta kriisistä saaduista kokemuksista ja pohditaan koheesiopolitiikan tulevia haasteita ja sitä, miten varmistetaan, ettei mikään alue jää muista jälkeen.