



EUROOPAN PARLAMENTTI

2009 - 2014

---

*Aluekehitysvaliokunta*

---

1.3.2010

# TYÖASIAKIRJA

aiheesta Hyvä hallintotapa EU:n aluepolitiikan kannalta: Euroopan komission tuki- ja valvontamenettelyt

Aluekehitysvaliokunta

Esittelijä: Ramona Nicole Mănescu

Viime vuosikymmeninä toimivaltuuksien hajauttaminen moniin jäsenvaltioihin on huomattavasti vahvistanut alue- ja paikallisviranomaisten toimivaltuuksia yhteisöpolitiikan täytäntöönpanossa.

Uudistusopimuksen myötä alueellinen toissijaisuusperiaate sisällytettiin yhteisön lainsäädäntöön niillä politiikan aloilla, joilla sovelletaan jaettua toimivaltaa. Tämän ansiosta alueviranomaiset voivat nykyään entistä syvemmin olla mukana päätöksentekoprosessissa niin politiikan suunnittelun kuin täytäntöönpanonkin alueella, ja osallistuvat näin arvokkaina kumppaneina yhteisön tavoitteiden saavuttamiseen.

Tämä tärkeä askel kohti parempaa monitasoista hallintoa on vastaus parlamentin toistuviin kehotuksiin vahvistaa alueviranomaisten osallistumista politiikan suunnitteluun kunnioittaen aina erilaisia kansallisia perustuslaillisia etuja.

Tehokas täytäntöönpano riippuu merkittävästi siitä, miten politiikka on suunniteltu; paikallis- ja alueviranomaisten mukaan ottaminen myös tässä vaiheessa – sillä he tuntevat parhaiten alueensa ja väestönsä tarpeet – takaa tehokkaat tulokset myöhemmässä vaiheessa.

Niinpä on olennaisen tärkeää painottaa lainsäädännön suunnitteluvaihetta päätöksentekoprosessissa sekä paikallis- ja aluetasolla täytäntöönpannuista parhaista käytännöistä Euroopan unionin alueellisten strategioiden kehitykselle tarjottua lisäarvoa.

Koheesiopolitiikka on edelläkävijä tämän lähestymistavan soveltamisessa: sen alueellinen ulottuvuus ja kumppanuusperiaatteen soveltaminen osoittavat sen lisäarvon ja varmistavat osaltaan sen tehokkuuden ja kestävyuden.

### ***Alueiden komitean valkoinen kirja monitasoisesta hallinnosta***

Alueiden komitean valkoinen kirja on avannut hyvin ajoitetun keskustelun kyseisen periaatteen yleisestä ymmärtämisestä päätöksenteon käytännön välineenä niillä yhteisöpolitiikan aloilla, joilla sovelletaan jaettua toimivaltaa.

Seuraavia seikkoja tarkastellaan sen ymmärtämiseksi, miten monitasoista hallintoa voidaan kehittää paremmin koheesiopolitiikan alalla:

- **Monitasoisen hallinnon molempia ulottuvuuksia**, sekä vertikaalista – hallitusten eri tasojen viranomaisten yhteistyö mukaan luettuina talouselämän ja työmarkkinoiden sidosryhmät – että saman tason toimijoiden kesken toteutettavaa horisontaalista ulottuvuutta tarvitaan, jotta voidaan varmistaa monitasoinen yhteistyö toimijoiden keskuudessa ja politiikan alojen integroitu lähestymistapa.
- Kumppanuusperiaatteen selvempi määritelmä helpottaisi **todellisen kumppanuuden** järjestämistä alue- ja paikallisviranomaisten kanssa; erityisesti aluetason roolia on vahvistettava ja sen kuulemista on lisättävä Euroopan unionista käytävien keskustelujen varhaisesta neuvotteluvaiheesta lähtien. Kumppanuusperiaate ei usein toimi paikallisviranomaisten heikon osallistumisen vuoksi.
- Monitasoisesta hallinnosta käytävä keskustelu liittyy tiukasti **alueellisesta yhteenkuuluvuudesta** käytävään keskusteluun: alue- ja paikallishallinnon toimijoiden ottaminen mukaan Euroopan unionin tavoitteiden saavuttamiseen on ennakkoehto alueellisen yhteenkuuluvuuden tehokkaalle täytäntöönpanolle. Alueellisesta yhteenkuuluvuudesta laadittu valkoinen kirja vihreän kirjan jatkona olisi oikea-aikainen väline sen selvittämiseksi, miten alueellinen yhteenkuuluvuus pannaan täytäntöön

monitasoinen hallinnon avulla tulevaisuuden aluepolitiikassa, ja vahvistaisi keskustelua seuraavasta lainsäädäntöpaketesta.

- **Alueellisen yhteistyön** potentiaalia on hyödynnettävä paremmin monitasoisen hallinnon edistämiseksi kansallisten rajojen yli. Valtioiden rajat ylittävillä alueilla on hyödyntämätöntä aluepotentiaalia, ja niillä voisi lähentää eri politiikan aloja. Lisäksi alueyhteistyön olennaisen tärkeää roolia EU:n asettamien vuoden 2020 tavoitteiden toteuttamisessa on korostettu hiljattain toteutetun julkisen kuulemisen yhteydessä annetuissa monissa vastauksissa. Urban- ja Leader-tukivälineistä saatuihin kokemuksiin perustuvia välineitä, kuten Euroopan alueellisen yhteistyön yhtymää (EAYY) ja alueellisia sopimuksia olisi edistettävä välineinä, joiden avulla perustetaan valtioiden rajat ylittäviä hallintojärjestelmiä ja varmistetaan eri politiikan alojen vastuut alue- ja paikallistasolla. Niinpä on kiireesti poistettava esteet, jotka johtuvat siitä, että EAYY:tä käsittelevää direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- **Säännösten yksinkertaistaminen** yhteisön ja jäsenvaltioiden tasolla on koheesipolitiikan paremman hallintotavan ennakkoehto. Yleisten säännösten ja Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) koskevien säännösten äskettäiset muutokset merkitsevät huomattavaa askelta tähän suuntaan, mutta yksinkertaistamista ei saisi liittää pelkästään väliaikaiseen ja poikkeukselliseen tapahtumaan kuten finanssikriisiin. Sen sijaan yksinkertaistamisen pitäisi tulevaisuudessa näkyä koko rakennerahastoja käsittelevässä lainsäädännössä. Myös jäsenvaltioiden olisi yksinkertaistettava hyvin usein hallinnollista taakkaa lisääviä kansallisia säännöksiään, sillä niissä on vaatimuksia, joita yhteisön säännöt eivät edellytä. Välttämättömänä vastapainona on kehitettävä vahvempi arviointikulttuuri kaikilla tasoilla, jotta voidaan varmistaa tehokas valvonta ja välttää virheitä.
- Tulevaisuudessa olisi jatkettava **paikallis- ja alue-edustajille tarkoitettua Erasmus-ohjelmaa** myöntämällä seuraavissa neuvotteluissa tarvittava rahoitus talousarvioon ja vahvistamalla verkostoitumista alue- ja paikallisviranomaisten kanssa myös alueiden komitean kautta.
- **Monitasoista hallintoa käsittelevä EU:n peruskirja** saattaisi olla sopiva väline eurooppalaista hallintotapaa koskevan yhteisymmärryksen kehittämiseksi. Sen tehokkuus tosin riippuu siitä, miten sen täytäntöönpanoon tarkoitetut käytännön toimenpiteet laaditaan. Tästä syystä olisi pikaisesti hyväksyttävä toimintasuunnitelma, jossa toimenpiteet kuvaillaan yksityiskohtaisesti.

### ***Komission roolin vahvistaminen***

Mietinnön toisessa osassa analysoidaan yhteisen hallinnoinnin mekanismeja, erityisesti Euroopan komission ja jäsenvaltioiden eri vastuualueita, ja tarkastellaan, miten järjestelmää voidaan parantaa ohjelmien täytäntöönpanon yhteydessä.

Vuotta 2006 käsittelevä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus osoitti, että koheesipolitiikkaa koskevat, käytössä olevat valvontajärjestelmät eivät olleet tarpeeksi tehokkaita, sillä korvattujen kulujen virheosuus oli liian korkea (12 %). Vuotta 2008 käsittelevä vuosikertomus vahvisti tiedon, jonka mukaan 11 prosenttia maksetuista korvauksista oli virheellisiä.

Tiedot eivät itse asiassa täysin heijasta tämänhetkistä tilannetta, sillä tietoihin sisältyy myös vuodet 2000–2006, jolloin tämänhetkiset valvontavaatimukset eivät olleet käytössä.

Vaikka tiedot ovat puutteelliset vuosien 2007–2013 uusien säännösten tehokkuuden

arvioimiseksi kunnolla, tämänhetkinen oletamus on kuitenkin, että rakennerahastojen hallinnoinnissa tehdään edelleen liikaa virheitä ja että valvontajärjestelmien tehokkuuden parantamiseen on panostettava lisäenergiaa.

Vuotta 2008 koskeva komission toimintasuunnitelma, joka koski sen valvontaroolin vahvistamista, sisälsi joukon komission toteuttamia toimia, joiden avulla parannetaan rahastojen suoritusastoa, ja niihin sisältyi sekä korjaavia toimia että ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä tulevaisuutta varten.

Toimia analysoidaan mietinnössä, ja nykyistä ohjelmakautta varten esitetään joitakin suosituksia siitä, miten komission ohjausta tehostetaan valvonta- ja hallintomenettelyissä ja miten komission koordinoitua vahvistetaan valvontavaiheessa.

Ohjelman täytäntöönpanon seuranta yhden vuoden ajan ei todellakaan riitä suoritettujen toimien kokonaisvaikutuksen arviointiin kaikilta osin. Komission 18. helmikuuta 2010 hyväksymästä toimintasuunnitelman vaikutuksista käsittelevästä tiedonannosta voidaan kuitenkin jo nostaa esiin joitakin rohkaisevia seikkoja, ja nämä tullaan arvioimaan asianmukaisesti.

Komission valvontaa ei tämänhetkisten arvioiden mukaan pidetä riittävänä eikä se pysty täydentämään kansallisen tason tehottomia valvontajärjestelmiä, jotka ovat käytössä koko monivuotisen jakson ajan. Komission valvontaroolin olisi oltava vahvempi ohjelmien alussa, kun taas jäsenvaltioilla olisi oltava suurempi rooli täytäntöönpanokauden aikana.

Erityisesti nykyinen vaatimustenmukaisuuden arviointijärjestelmä edellyttää hienosäätöä, jotta voidaan varmistaa sen täysi tehokkuus koko ohjelmakauden ajan. Tehtävää ei ole vielä saatettu päätökseen, mikä saattaa johtaa maksuviivästyksiin ja myöhemmin tapahtuviin varojen menetyksiin, koska maksusitoumukset vapautetaan ilman eri toimenpiteitä.

Täytäntöönpanon aikaista valvontaa on parannettava mahdollisten ad hoc -tarkastusten avulla ja lisäämällä avustusta hallintoviranomaisten suorittamaan ensimmäisen tason valvontaan, jotta sääntöjenvastaisuudet voitaisiin korjata hyvissä ajoin ja vähentää virheiden kokonaisosuutta. Komission tarjoaman koulutuksen ja ohjauksen olisi keskityttävä enemmän tälle tasolle, jolla suurin osa virheistä tapahtuu ja erityisesti niille sektoreille (tukeen oikeuttamattomat menot ja julkiset hankinnat), joilla on havaittu prosentuaalisesti eniten sääntöjenvastaisuuksia.

Rakennerahastoja ohjaavat liian monimutkaiset säännöt ovat osaksi syynä näihin virheisiin. Koheesiopolitiikalle ominaisessa yhteisessä hallintojärjestelmässä sääntöjä tulkitaan ja sovelletaan hyvin monimutkaisella tavalla, koska järjestelmässä on mukana lukuisia toimijoita. Yhteinen hallintojärjestelmä totisesti antaa rakennerahastoille todellisen lisäarvon, mutta lisää samalla virhemahdollisuuksia.

Tästä syystä sääntöjä olisi yksinkertaistettava, jotta varmistettaisiin helppokäyttöisemmät menettelyt eikä estettäisi mahdollisia edunsaajia osallistumasta hankkeisiin.

Samanaikaisesti komission on lievennettävä rooliaan tiedon ohjaimena ja pyrittävä alemman tason hallintoon niin lainsäädäntöön perustuvien kuin muidenkin aloitteiden avulla. Näistä jotkin ovat jo käytössä, ja niitä pitää nyt vahvistaa.

Kansalliselle ja alueelliselle hallinnolle olisi varmistettava suurempia investointeja sekä taloudelliseen avustukseen että koulutukseen, jotta voitaisiin lisätä ohjelmien hallinnosta vastuussa olevien viranomaisten valmiuksia ja tietämystä säännöistä. Erityisesti uusissa

jäsenvaltioissa, joissa käytäntö on vielä uusi, investoinnit institutionaalisen valmiuden vahvistamiseen olisi asetettava etusijalle.

Tämän ansiosta useammat alueellisen tason viranomaiset voivat keskipitkällä aikavälillä osallistua ohjelmien hallintaan ja valvontaan, ja komissio omaksuisi pikemminkin vahvistetun koordinoituihin.

Toimintasuunnitelman kautta suoritettujen toimenpiteiden lisäksi seuraavia aloitteita olisi pohdittava:

- hallintoviranomaisille suunnatun komission avustuksen vahvistaminen kohdennettujen työpajojen ja ohjeiden avulla, levittämällä parhaita käytäntöjä sekä kouluttamalla hallinnosta vastaavia virkamiehiä, koska suurin osa virheistä tapahtuu ensimmäisen tason valvonnassa; hallintoviranomaisille suunnattujen koulutustoimenpiteiden todellista suuntaamista on valvottava jatkuvasti, jotta voidaan tarkistaa, että tietoa todellakin välitetään eteenpäin ja että sääntöjä sovelletaan oikein; yhteistyön vahvistaminen kansallisten tilintarkastusviranomaisten kanssa kokoontumalla säännöllisiin kokouksiin komission kanssa. Tällöin voidaan keskustella valvontatoimista saaduista tuloksista; jäsenvaltioiden on puolestaan toimitettava raporttinsa ajoissa, jotta komissio voi suorittaa valvontaansa tehokkaasti;
- paremman koordinoinnin varmistaminen käytössä olevilla valvontatasoilla, jotta vältettäisiin samojen tarkastusten toistaminen ja liiallinen valvonta. Parannettu koordinaatio vapauttaa pitkällä aikavälillä komission resursseja ja antaa sille mahdollisuuden omistautua hallintotason avustamiseen;
- asianomaisia viranomaisia, välittäjätahoja ja lopullisia edunsaajia varten kuhunkin jäsenvaltioon olisi perustettava samanlainen tiedonsiirtojärjestelmä, kuin on käytössä jäsenvaltioiden ja komission välillä;
- rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden, erityisesti JEREMIE- ja JASPERS-välineen, potentiaalia olisi entisestään kehitettävä, jotta laadullisesti strategisten hankkeiden kehittäminen ja yksityisten toimijoiden ja yksityisen pääoman osallistuminen Euroopan unionin hankkeisiin olisi mahdollista. Koska rahoitusjärjestelyjä koskevia välineitä käytetään tällä hetkellä vain vähän niiden liiallisesta monimutkaisuudesta johtuen, niiden hallintotavasta on kiireisesti käytävä keskustelua.
- yhteisön eri rahastojen sääntöjen yhtenäistäminen sallisi integroidumman lähestymistavan.

\*\*\*

Jotkin korjaavat toimenpiteet olisi pantava täytäntöön välittömästi, jotta niistä saataisiin tuloksia jo kuluvalle ohjelmakaudella. Toisia taas pitää käsitellä pitkällä aikavälillä vuoden 2013 jälkeistä aikaa koskevan poliittisen keskustelun tuloksena.

Erityisesti yksinkertaistamistyön, jonka komission työryhmä aloitti vuonna 2007, olisi keskityttävä ensinnäkin ehdotuksiin, joiden avulla parannetaan käytäntöjä kuluvalle täytäntöönpanokaudella, ja toiseksi olisi esitettävä koheesiopolitiikan toiminnan yksinkertaistamiseen tähtäviä lisäehdotuksia: yksinkertaistamisesta on tultava horisontaalinen ja pitkäkestoinen periaate, joka antaa virikkeitä koko koheesiopolitiikan filosofialle tulevaisuudessa.

On välttämätöntä pohtia vakavasti, miten voidaan parantaa rakennerahastojen jakelujärjestelmän hallintoa ja tehokkuutta vuoden 2013 jälkeisellä aikakaudella.

Korkeantason ryhmän kanssa käytävissä keskusteluissa koheesio politiikan tulevaisuudesta olisi otettava tämä seikka vakavasti huomioon, ja parlamentti olisi otettava aktiivisesti mukaan tähän keskusteluun.