

## Seminaariraportti: Katsaus koheesiopolitiikkaan – ohjelmakauden 2014–2020 alkutaival ja tulevat haasteet

**Alueiden komitean 19.1.2015 järjestämässä tilaisuudessa keskusteltiin koheesiopolitiikasta ohjelmakauden 2014–2020 työohjelmien pääosin valmistuttua ja toteutuksen vasta alkaessa. Keskustelun painopiste oli työohjelmissa ja ohjelmakauden uudistuksissa, kuten ex-ante -ehdoissa ja uusissa rahoitusvälineissä.**

**Tilaisuudessa puhujina olivat komission alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston (DG REGIO) johtaja Lena Andersson Pench ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston (DG EMPL) johtaja Peter Stub Jørgensen. Andersson Pench esitteli aluekehityksen tilannetta, kun Stub Jørgensen puolestaan kertoi Euroopan sosiaalirahaston ohjelmista.**

**Komissio näyttää haluavan vahvistaa kontrolliaan koheesiopolitiikan toteuksesta ohjelmakaudella 2014–2020 vahvistamalla strategista ohjausta ex ante -ehdoin, sekä lisäämällä kaiken toiminnan tulosfokusta samalla lisäten operatiivista autonomiaa. Komission uudistuksilla pyritään keventämään hankkeiden hallinnollista taakkaa.**

### *Aluekehittämisen ohjelmien hyväksyminen hyvässä vauhdissa*

Andersson Pench aloitti puheenvuorossaan toteamalla, että täytäntöönpano on tuskin edes vielä alkanut. Tällä hetkellä 152 ohjelmaa eli 63 % kaikista EU:n aluekehityksen ohjelmista on hyväksytty. Useimmat näistä ovat monia rahoituslähteitä hyödyntäviä ohjelmia (*multi-fund programmes*). Yhteensä 18 jäsenvaltiossa kaikki ohjelmat on muodollisesti hyväksytty. 18 jäsenvaltioiden rajat ylittävää yhteistyöohjelmaa on myös hyväksytty, mistä Andersson Pench vaikutti olevan erityisen mielissään. Hän totesi rajat ylittävien ohjelmien hyväksymisprosessin usein venyvän. Taloudelliset sitoumukset on hyväksytty tai esirahoitussopimukset on tehty jo suurimmalle osalle ensi vuonna toteutettavista ohjelmista. Andersson Penchin mukaan kaikki on mennyt erittäin hyvin ja suurilta ongelmilta on välttytty ohjelmia hyväksyttäessä. 10 % ohjelmista on ylimenovaiheessa, mikä tarkoittaa, että kaikki neuvottelut on jo käyty, mutta ohjelmat ovat vielä vailla virallista hyväksymistä. Ylimenovaiheen ohjelmat hyväksyttäneen osana vuoden 2014 rahoituskehystä. Ohjelmista on siis yhä noin neljännes hyväksymättä. Nämä ohjelmat voidaan hyväksyä aikaisintaan toukokuussa osana 2015 monivuotista rahoituskehystä (*multi-annual financial framework*, MFF).

Vaikka Andersson Pench totesi hyväksymättä olevien ohjelmien siirtämisen vuoden 2015 monivuotiseen rahoituskehykseen olevan pelkkä tekninen uudelleenjärjestely, Stub Jørgensen huomautti, että paljon voi vielä tapahtua. Hyväksymättä olevien ohjelmien siirtäminen osaksi monivuotista rahoituskehystä teknisinä lisäyksinä voi osoittautua odotettua hankalammaksi. Stub

Jørgensenin mukaan kyse on loppujen lopuksi politiikasta, vaikka siirron periaatteessa pitäisi olla tekninen. Pahimmassa skenaariossa vuoden 2014 maksusitoumukset katoavat kokonaan, ellei siirto teknisinä lisäyksinä vuoden 2015 monivuotiseen rahoituskehykseen onnistu. Tämä tarkoittaisi, että hyväksymättä olevien ohjelmien vuoden 2014 rahoitus käytännössä katoaisi, mikä olisi iso takaisku Eurooppa 2020 -strategian toteuttamiselle. Stub Jørgensen ei siis vaikuttanut kovinkaan luottavaiselta siihen, että tekniset lisäykset saadaan hoidettua ongelmitta.

### ***Koheesiopolitiikan uudet välineet***

Andersson Pench kertoi myös 2014–2020 ohjelmakauden uudistuksista. Komissio yrittää lisätä koheesiopolitiikan tuloksellisuutta selkeiden ja tiivistettyjen tavoitteiden avulla ja painottamalla sen merkitystä toteutuksen jokaisessa vaiheessa. Tuloksellisuutta korostava ohjaus tarkoittaa Andersson Penchin mukaan käytännössä *”lisää virstanpylväitä ja lisää indikaattoreita”*. Tulosten mittaaminen tulee olemaan yhä tärkeämpää. Toinen esille noussut teema oli interventilogiikka. Toteuttajilla ja ohjelmia hallinnoivilla viranomaisilla tulee olla selkeä kuva siitä, miten suunnatut resurssit loppujen lopuksi muovautuvat poliittisista tavoitteista todellisiksi tuloksiksi. Tätä varten on ex-ante ehtoina vaadittu selkeitä strategioita, joiden interventilogiikka käy ilmi ennen kun ohjelmia on hyväksytty.

Andersson Pench nosti esille kaksi uutta instrumenttia koheesiopolitiikan toteutukseenohjelmakaudelle 2014–2020. Community-Led Local Development (CLLD) and Integrated Territorial Investments (ITI) ovat molemmat saaneet hyvän vastaanoton ja tällä hetkellä ITI-instrumentti on jo 20 jäsenvaltion käytössä. LEADER-ohjelman kokemuksiin pohjautuvan CLLD-instrumentin kautta hankkeita on käynnistymässä 17 jäsenvaltiossa.

Stub Jørgensen muistutti myös Joint Action Plan -instrumentista (JAP) ja kertoi, että menetelmää kokeillaan jo tällä hetkellä 7-8 pilottihankkeessa. JAP-instrumentin kautta kanavoitu rahoitus maksetaan varsinaisten toimenpiteiden jälkeen, täysin suhteutettuna saavutettuihin tuloksiin. Käytännössä tämä voi esimerkiksi tarkoittaa euromääräistä summaa yhtä työpaikan saanutta nuorta kohden. JAP-instrumentti tarjoaa siis huomattavan operatiivisen vapauden, mutta suuren toteuttajariskin. Toimenpiteiden epäonnistuessa ja tavoitteiden jäädessä saavuttamatta jäävät kustannukset toteuttajan maksettaviksi.

### ***Kohti kevyempää kehittämistä***

Hanketoiminnan hallinnollinen taakka nousi myös esille keskustelussa. Edellisellä ohjelmakaudella hanketoimintaan liittyvän paperityön on todettu vieneen huomattavan paljon aikaa ja resursseja, mikä on pois itse hankkeissa tehtävästä työstä. 2014–2020 ohjelmakauden säädöskehysten merkittävin hallinnollista taakkaa vähentävä uudistus on ns. ”Simplified Cost options” (SCOs), eli yksinkertaistettu kuluhallinta. Kulujen standardisointiin ja flat rate -rahoitukseen (könttäsumat) käytännössä pohjautuvan rahoitusmallin tarkoitus on keventää

hanketoiminnan hallinnollista taakkaa. Komission edustajat totesivat toivovansa mahdollisimman helppoa ja käytännöllistä hankehallintoa, jossa jokaisesta käytetystä eurosta ei tarvitsisi raportoida. Stub Jørgensenin sanoin aikaisemman ohjelmakauden hankala paperityö on ollut *"täysin poisheitettyä aikaa"*. Yksinkertaistamalla hallinnollista taakkaa saadaan hanketoiminnan ajankäyttö kohdennettua hankehallinnon sijasta toteuttamiseen, Stub Jørgensen tiivistä.

Puhujat huomauttivat, että myös rahastoja hallinnoivilla viranomaisilla on suuri vastuu siitä, että hanketoiminta tehdään hallinnollisesti kevyeksi. Kaikissa jäsenmaissa on ollut taipumusta tehdä hankehallinnointi vaikeammaksi kuin mitä komissio vaatii. Tällaista *"itsensä sääntöihin kahlitsemista"* komission edustajat toivoivat mahdollisimman vähän, sekä valtion- että aluehallinnossa. Komission tavoitteena on reilusti lisätä hallinnollisesti kevyiden rahoitusinstrumenttien käyttöä. Vastatakseen kevyemmän hankehallinnon mahdollisiin lieveilmiöihin, komissio suuntaa teknisen avun resursseja erityisesti korruption estämiseen.

### ***Euroopan sosiaalirahasto – puheista teoiksi***

Stub Jørgensenin mukaan 128 ohjelmaa eli noin kaksi kolmasosaa ESR-ohjelmista on jo hyväksytty. 28 ohjelmaa on ylimenovaiheessa ja hyväksymättä on 37 ohjelmaa. Stub Jørgensenin sanoi olevansa tähän kohtalaisen tyytyväinen, mutta totesi samalla: *"it is only words on paper so far, almost nothing has actually been done so far"*. Hän huomautti myös, että on hyvä muistaa edellisen ohjelmakauden hanketoiminnan olevan vielä käynnissä. Noin 25 % edellisen ohjelmakauden rahoista on vielä käyttämättä, joten huomiota ei vielä kokonaan voi suunnata alkaneelle ohjelmakaudelle. Kaikkien uusien ohjelmien toiminta on kuitenkin jo voitu aloittaa, eli ohjelmien virallista hyväksyntää ei ole ollut tarvetta odottaa.

Uutta 2014–2020 ohjelmakaudella on Stub Jørgensenin mukaan selkeä temaattinen keskittäminen, tähän liittyvät selkeät tavoitteet ja vahva kytkös Eurooppa 2020 -strategiaan. Hän totesi Andersson Penchin tapaan komission olevan erityisen kiinnostunut tuloksista ja pitkäaikaisvaikutuksista. Stub Jørgensenin mukaan on kuitenkin hyvin todennäköistä, että monet jäsenvaltiot ovat *"luvanneet liikaa"* suhteessa oman hallintonsa kapasiteettiin käytännössä toteuttaa tuloksellisia hankkeita.

### ***Kommentti: kohti vahvempaa strategista ohjausta***

Alkaneen ohjelmakauden koheesiopolitiikan toteuttamisessa on havaittavissa usko yhä vahvempaan strategiseen ohjaukseen, mikä liittyy komission tahtoon pitää koheesiopolitiikan toteuttaminen vahvasti kontrollissaan. Temaattinen keskittäminen, tulosfokus ja hankehallinnon keventäminen, sekä uudet autonomiaa korostavat instrumentit (JAS, CLLD) viittaavat kaikki osaltaan komission haluun kontrolloida EU:n koheesiovarojen käyttöä. Samalla komissio vaikuttaa yrittävän uudistuksin päästä irti EU:n maineesta byrokratian kehtona lisäämällä autonomiaa toteutuksessa. Komissiota ei näytä juurikaan kiinnostavan se, miten toteutus käytännössä

tapahtuu, kunhan toiminta on tuloksellista. Käytännössä tämä tarkoittanee mahdollisuuksia toteuttaa vapaammin eri alueille ja erilaisiin tilanteisiin sopivia ratkaisuja.

Strategisen ohjauksen vahvistuminen, vahva tuloksellisuusfokus ja samanaikainen hankehallinnon keventäminen sekä autonomian painottaminen voivat, aivan kuten Stub Jørgensen huomautti, vapauttaa resursseja siihen ”oikeaan työhön”, eli koheesiopolitiikan toteutukseen. Samalla on kuitenkin muistettava, etteivät autonomia ja tuloksellisuus välttämättä ole yhteensopivia. Andersson Pench totesi puheessaan, että kun painotetaan tulosten merkitystä, on myös hyvin tärkeää seurata ja arvioida mitä oikeasti saadaan aikaan. Tuloksia pitää voida todentaa, mikä väistämättä tarkoittaa, indikaattoreita, virstanpylväitä ja raportointia. Tämä voi osaltaan lisätä hankkeiden hallinnollista takkaa. Tuloksellisuusfokus yhdistettynä autonomiaan voi työntää vastuuta koheesiopolitiikasta yhä vahvemmin aluetasolle, niin hallinnolle kuin toteuttajille, mikä voi puolestaan lisätä alueellisen näkökulman merkitystä. Menestyksellinen toteuttaminen ja operatiivisen autonomian hyödyntäminen vaativat puolestaan hallinnollista kapasiteettia. Julkishallinnon säästöpainneiden vuoksi voi kuitenkin autonomian hyödyntäminen jäädä puolitiehen.