



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 24.4.2012  
SWD(2012) 106 final

**KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**

**Kumppanuusperiaatteen noudattaminen yhteisen strategiakehyksen rahastojen toiminnassa – ehdotuksia eurooppalaisten hyvän kumppanuuden sääntöjen laatimiseen**

## KOMISSIION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

### **Kumppanuusperiaatteen noudattaminen yhteisen strategiakehyksen rahastojen toiminnassa – ehdotuksia eurooppalaisten hyvän kumppanuuden sääntöjen laatimiseen**

**Vastuuvapauslauseke:** *Tämä asiakirja on tiedoksi tarkoitettu Euroopan komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Se on laadittu Euroopan komission 6. lokakuuta 2011, 12. lokakuuta 2011 ja 2. joulukuuta 2011 hyväksymien asetusehdotusten pohjalta. Asiakirja ei vaikuta säädösten lopulliseen muotoon eikä komission mahdollisesti laatimien delegoitujen säädösten tai täytäntöönpanosäädösten sisältöön. Se ei edusta eikä ennakoiki komission virallista kantaa käsiteltävässä asiassa.*

## 1. JOHDANTO

Kasvuun ja työllisyyteen tähtäävä toiminta edellyttää sitoutumista korkeimmalla poliittisella tasolla ja kaikkien toimijoiden osallistumista ympäri Eurooppaa. Kumppanuus on tästä syystä katsottu avaintekijäksi Eurooppa 2020 -strategian<sup>1</sup> toteuttamisessa.

Kumppanuus on ollut pitkään myös yksi Euroopan unionin yhteisen strategiakehyksen rahastojen toiminnan pääperiaatteista. Kumppanuusperiaate merkitsee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten sekä yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Kumppanien olisi osallistuttava aktiivisesti kaikkiin ohjelman vaiheisiin – valmisteluun, toteutukseen, seurantaan ja arviointiin. Kumppanuutta on tarkasteltava yhdessä monitasoisen hallintotavan sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kanssa. Monitasoinen hallinto tarkoittaa Euroopan unionin, jäsenvaltioiden sekä paikallisten ja alueellisten viranomaisten koordinoitua yhteistoimintaa, joka perustuu kumppanuuteen ja jonka tarkoituksena on EU-politiikan kehittäminen ja toteuttaminen.<sup>2</sup>

Useammassa arvioinneissa on tuotu esiin niitä hyötyjä ja lisäarvoja, joita kumppanuustoiminta voi tuottaa rahastojen toimintaan<sup>3</sup> parantamalla kollektiivista sitoutumista EU:n politiikkaan ja vastuunottoa sen toteuttamisesta, lisäämällä strategioiden suunnittelua ja toteuttamista varten saatavilla olevaa tietoa, asiantuntemusta ja näkökulmia sekä varmistamalla päätöksentekoprosessien paremman avoimuuden. Monitasoisen hallinnon avulla voidaan vähentää tiedon, resurssien, rahoituksen, hallinnon ja politiikan pirstaloitumista sekä tätä kautta paikata aukkoja politiikanteon koordinaatiossa ja valmiuksissa.<sup>4</sup>

Käytännön kokemusten perusteella kumppanuusperiaatteen soveltamisessa on jäsenvaltioiden välillä kuitenkin suuria eroja, jotka johtuvat erilaisista institutionaalisista rakenteista ja poliittisista kulttuureista. Kumppanuusperiaatteen tehokas toteuttaminen riippuu myös kumppanien teknisistä valmiuksista osallistua merkittävästi prosessiin; tästä syystä on otettava huomioon myös kysymys valmiuksien kehittämisestä.

Euroopan parlamentti, alueiden komitea sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ovat julkaisseet useita päätöslauselmia, lausuntoja ja valkoisia kirjoja, joissa edellytetään kumppanuusperiaatteen vahvistamista rahastojen toiminnassa.<sup>5</sup> Komission yhteisen strategiakehyksen rahastoja koskeva ehdotus<sup>6</sup> perustuu kumppanuusperiaatteen

---

<sup>1</sup> Eurooppa 2020 -strategia, KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

<sup>2</sup> Ks. erityisesti alueiden komitean monitasoista hallintoa käsittelevä valkoinen kirja, CONST-IV-020, 2009.

<sup>3</sup> Ks. erityisesti ESF Expert Evaluation Network, Final Synthesis Report, 2011 <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=0&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=evaluationesf&mode=advancedSubmit&langId=en>.

<sup>4</sup> Ks. erityisesti OECD:n selvitys ”Bridging the gaps between the levels of government”.

<sup>5</sup> Ks. erityisesti Euroopan talous- ja sosiaalikomitean valmisteleva lausunto aiheesta ”Ohjelmakauden 2007–2013 hyviin käytäntöihin perustuvan tehokkaan hallinnointikumppanuuden edistäminen koheesipolitiikan ohjelmissa”, CESE 967/2010.

<sup>6</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa

yhtenäisemmän soveltamisen tarpeeseen.

#### **Yhteisiä säännöksiä koskevan asetusluonnoksen 5 artikla**

- (1) Jäsenvaltion on järjestettävä kumppanuussopimuksen ja kunkin ohjelman osalta kumppanuudet seuraavien kumppaneiden kanssa:
  - (a) toimivaltaiset alue-, paikallis- ja kaupunkiviranomaiset sekä muut viranomaiset;
  - (b) talouselämän edustajat ja työmarkkinaosapuolet; ja
  - (c) kansalaisyhteiskuntaa, myös ympäristökumppaneita, ja valtioista riippumattomia järjestöjä edustavat elimet sekä tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä vastaavat elimet.
- (2) Jäsenvaltioiden on otettava monitasohallintoperiaatetta noudattaen kumppanit mukaan kumppanuussopimusten ja edistymiskertomusten valmisteluun sekä ohjelmien valmisteluun, täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin. Kumppaneiden on osallistuttava ohjelmien seurantakomiteoihin.
- (3) Siirretään komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä 142 artiklan mukaisesti, jotta se voi antaa eurooppalaiset käytännesäännöt, joissa vahvistetaan tavoitteet ja edellytykset kumppanuuden täytäntöönpanon tukemiseksi sekä tietojen, kokemusten, tulosten ja hyvien käytänteiden jakamiseksi jäsenvaltioiden välillä.
- (4) Komissio kuulee kunkin yhteisen strategiakehyksen rahaston osalta vähintään kerran vuodessa järjestöjä, jotka edustavat kumppaneita EU:n tasolla, yhteisen strategiakehyksen rahastoista saatavan tuen täytäntöönpanosta.<sup>7</sup>

#### **Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus sisältää säännöksiä, joissa viitataan suoraan kumppanuuteen tai jotka liittyvät kumppanuusperiaatteen seurannan, raportoinnin ja arvioinnin osalta.**

Yhteisen strategiakehyksen rahastoja koskevissa komission ehdotuksissa jaksolle 2014–2020 jäsenvaltioille annetaan selkeä velvollisuus kumppanuuden järjestämisestä, mutta varsinaiset menettelyt, joilla asianomaiset kumppanit otetaan mukaan ohjelman eri vaiheisiin, jätetään kansallisten viranomaisten huoleksi. Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotka olisi täytettävä, jotta saavutetaan laadukas kumppanuus rahastojen rahoittamissa hankkeissa, samalla kun jäsenvaltiot voivat järjestää eri kumppaniensa osallistumisen mahdollisimman joustavasti haluamallaan tavalla.

Tämän yksiköiden valmisteluasiakirjan tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita muodostamaan kumppanuussuhteensa tarkoituksenmukaisesti valmistelutyön aikana ennen kuin asetukset on hyväksytty. Asiakirjassa annetaan erityisesti esimerkkejä hyvistä käytännöistä kumppanuusperiaatteen toteuttamisessa; nämä perustuvat komission päätelmiin ja kyselyihin.

Lisäksi hahmotellaan eurooppalaisiin hyvän kumppanuuden sääntöihin mahdollisesti

---

koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (KOM(2011) 615 lopullinen, 6.10.2011).

<sup>7</sup> Kuuleminen on järjestettävä vähintään kahdesti Euroopan meri- ja kalatalousrahaston ohjelmakauden aikana Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan asetuksen 9 artiklan mukaan.

sisällytettävät pääasialliset vaatimukset Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa käytävien keskustelujen pohjaksi, tarkoituksena edistää meneillään olevaa lainsäädäntömenettelyä ja antaa sidosryhmille mahdollisuus osallistua tähän keskusteluun. Komission olisi annettava eurooppalaiset hyvän kumppanuuden säännöt delegoituna säännökseenä heti kun yhteisiä säännöksiä koskeva asetus tulee voimaan.

## 2. MITÄ TAHOJA OLISI VALITTAVA KUMPPANEIKSI?

Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa jäsenvaltioita edellytetään järjestämään kumppanuussuhteet a) toimivaltaisten alue-, paikallis- ja kaupunkiviranomaisten sekä muiden viranomaisten edustajien kanssa, b) talouselämän osapuolten ja työmarkkinaosapuolten edustajien kanssa, ja c) kansalaisyhteiskuntaa, myös ympäristökumppaneita, ja valtioista riippumattomia järjestöjä edustavien elinten kanssa sekä tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä vastaavien elinten kanssa. Kumppanuus järjestetään kunkin jäsenvaltion institutionaalisten rakenteiden mukaisesti. Alueilla on keskeinen rooli kumppanuuksien järjestämisessä niissä jäsenvaltioissa, joissa on hajautettu hallinnollinen rakenne.

Kumppanuussopimuksen ja ohjelmien valmistelun alussa jäsenvaltioita suositellaan ensimmäiseksi määrittämään kansallisessa kontekstissa yhteisen strategiakehyksen rahastoihin olennaisesti liittyvät sidosryhmät, kumppanuuteen kannustavat tekijät ja toisaalta kumppanuuden tiellä olevat lainsäädännölliset ja hallinnolliset esteet, sekä etsimään mahdollisia tapoja poistaa nämä esteet. Jäsenvaltioita kannustetaan myös käyttämään hyväkseen jo olemassa olevia keskeisiä kansallisia/alueellisia/paikallisia kumppanuusrakenteita päällekkäisyyksien minimoimiseksi ja ajan säästämiseksi. Valmiuksien kehittämistä pitää mahdollisesti tukea, jotta saadaan aikaan edustava ja toimiva kumppanuussuhde.

**Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta kehottamalla** jäsenvaltioita varmistamaan, että kumppanit valitaan avoimella ja läpinäkyvällä tavalla ja että valitut kumppanit tuntevat luottamuksellisuuteen ja eturistiriitoihin liittyvät velvollisuutensa.

Kumppanuuden luonne ja kumppanien määrä riippuu alueellisista olosuhteista ja siitä, millaisiin painopistealueisiin keskitytään. **Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta edellyttämällä**, että kumppanuuteen otetaan mukaan laitokset, järjestöt ja ryhmät, jotka voivat vaikuttaa ohjelmien toteuttamiseen, tai joihin ohjelmien toteuttaminen saattaa vaikuttaa. Erityistä huomiota on kiinnitettävä sellaisiin ryhmiin, joihin ohjelmat saattavat vaikuttaa, mutta jotka kokevat vaikeaksi vaikuttaa niihin itse, varsinkin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa oleviin ja syrjäytyneimpiin ryhmiin, kuten vammaisiin, maahanmuuttajiin, romaneihin, jne. Kumppanuuksissa on tärkeää rohkaista moniarvoisuutta ja ottaa mukaan julkisen sektorin asianosaisten eri osien lisäksi yrityksiä, yhteisöperustaisia järjestöjä ja vapaaehtoisjärjestöjä sekä huomioida valinnassa erityyppiset ja erikokoiset organisaatiot sekä pienet innovatiiviset toimijat.

**Romaniassa** Euroopan sosiaalirahaston hankkeista vastaava hallintoviranomainen oli vastuussa kontekstuaalisen analyysin tekemisestä ennen maan liittymistä EU:hun. Tätä analyysia käytettiin keskeisenä kansallisen strategisen viitekehyksen ja toimenpideohjelmien ohjelma-asiakirjana. Sen lisäksi, että ohjelmatyössä tarvittiin yhteistyökumppanuutta

keskeisimpien poliittisten toimijoiden kanssa kansallisella tasolla, oli myös selvää, että tarvittiin alueellisen ja paikallisen tason kumppanuusmekanismeja vahvistamaan toimijoiden valmiuksia tehdä ja toteuttaa päätöksiä. Tämän kehyksen puitteissa tehtiin jokaisella alueella työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskeva tausta-analyysi järjestämällä tapaamisia ja keskusteluja asianosaisten toimijoiden kanssa alue- ja läänitasolla. Esimerkiksi Koillis-Romanian alueella prosessiin osallistui yli 200 toimijaa.<sup>8</sup>

**Unkarissa** kansallista strategista viitekehystä koskevan julkisen kuulemisen menettelytavat laadittiin kansalaisjärjestöiltä saatujen suositusten perusteella. Kansallisen strategisen viitekehysten ja toimenpideohjelmien orientaatiosta pyydettiin lausuntoja noin 4000 kumppaniorganisaatiolta, joihin kuului ammattiliittoja, työntekijöiden eturyhmiä ja kansalaisjärjestöjä sekä liike-elämän, koulutuksen ja tieteen edustajia. Myös kansalaiset pääsivät lukemaan ja kommentoimaan kansallista strategista viitekehystä ja toimenpideohjelmiä verkkosivustolla. Lisäksi järjestettiin työryhmiä, joissa luonnosversioista voitiin keskustella asianosaisten työmarkkinaosapuolten ja ministeritason edustajien kanssa.<sup>9</sup>

## **2.1. Toimivaltaisten alue- ja paikallisviranomaisten, kaupunkien viranomaisten sekä muiden viranomaisten osallistuminen**

Tiiviimpi yhteistyö kaikkien kansallisen, alueellisen ja paikallisen hallinnon tasojen välillä edistää johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä rahastojen hyödyntämisessä. Alue- ja paikallisviranomaiset ovat lähinnä ruohonjuuritason toimivia viranomaistahoja, joten heillä on ratkaiseva rooli Eurooppa 2020 -strategian toteuttamisessa ja taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden saavuttamisessa, ja nämä tavoitteet ovat myös ensiarvoisen tärkeitä heidän kannaltaan.

Näiden tahojen osallistumisen laajuus riippuu kunkin jäsenvaltion institutionaalisista puitteista ja erityisesti eri alueellisten tasojen oikeudellisista toimivaltuuksista ja budjettivallasta eri rahastojen soveltamisalojen suhteen. Jäsenvaltioita kannustetaan käyttämään hyväksi kansallisella tasolla jo olemassa olevia alue-, seutu- ja paikallistason viranomaisten yhteyksiä ja verkostoja, koska näiden kautta voidaan saavuttaa laajaa edustavuutta ja käytännön kokemusta.

Useimmissa tapauksissa alueilla on merkittävä rooli kumppanuudessa, ja ne osallistuvat aktiivisesti strategia-asiakirjojen valmisteluun ja yhteisen strategiakehyksen rahastojen toimintaan kansallisella tasolla. Varsinkin jos alueilla on perustuslaillista toimivaltaa, aluetason viranomaiset ovat usein myös hallintoviranomaisia ja näin ollen vastuussa kumppanien ottamisesta mukaan ohjelmien valmisteluun, toteutukseen, seurantaan ja arviointiin.

**Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta edellyttämällä, että jäsenvaltion eri alueelliset tasot, varsinkin aluehallinnon taso, ovat kumppanuudessa edustettuina ja ottavat osaa yhteisen strategiakehyksen rahastojen toiminnan eri vaiheisiin oman toimivaltansa puitteissa. Jos**

<sup>8</sup> Kumppanuuteen keskittyvä käytäntöyhteisö Euroopan sosiaalirahastossa, opaskirja ”How ESF managing authorities and intermediate bodies support partnership”, 2011.

<sup>9</sup> Kumppanuuteen keskittyvä käytäntöyhteisö Euroopan sosiaalirahastossa, opaskirja ”How ESF managing authorities and intermediate bodies support partnership”, 2011.

alueet vastaavat ohjelmien hallinnoinnista, niiden on järjestettävä kumppanuudet ja otettava toimivaltaiset paikallis- ja kaupunkiviranomaiset sekä muut viranomaiset, talouselämän edustajat ja työmarkkinaosapuolet sekä kansalaisyhteiskuntaa edustavat elimet, mukaan lukien ympäristöalan toimijat, kansalaisjärjestöt ja tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä edistävät elimet mukaan ohjelmien valmisteluun, toteutukseen, seurantaan ja arviointiin.

Toimenpiteiden maantieteellinen mittakaava ja eri alueiden väliset toiminnalliset riippuvuussuhteet huomioon ottaen **voitaisiin myös harkita, että eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä täydennetään yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta kehottamalla** jäsenvaltioita varmistamaan, että kaupunkialueet, joilla toteutetaan yhdennettyjä alueellisia investointeja, voivat osallistua suoraan ohjelmien valmisteluun, toteutukseen, seurantaan ja arviointiin, jotta ohjelmiin saadaan kehitettyä sopiva, näiden alueiden erityistarpeet huomioon ottava strateginen lähestymistapa.

**Liverpoolin kaupunkialueella (Yhdistynyt kuningaskunta)** perustettiin tekninen ryhmä varmistamaan, että Merseyside / Liverpoolin kaupunkialue on saanut arvioida kaikki Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitettavat hankkeet. Tekniseen ryhmään kuuluu paikallisviranomaisten, yksityisen sektorin, korkeakoulusektorin, yhteisöjen ja vapaaehtoissektorin, joukkoliikenteen hallinnon ja paikallisen työllisyyttä ja koulutusta käsittelevän lautakunnan edustajia. Ryhmän työtä tukee kaksi teknisen avun rahoituksella palkattua paikallista työntekijää sekä rahaston hallintoviranomainen, joka osallistuu teknisen ryhmän kokouksiin neuvoa-antavana osapuolena. Tekninen ryhmä muun muassa antaa lausuntonsa kaikista Euroopan aluekehitysrahastolle tehdyistä hakemuksista, määrittää ensisijaisia kohteita Euroopan aluekehitysrahaston tuelle, auttaa kehittämään konsortiota, jonka avulla toimia voidaan toteuttaa koko Liverpoolin kaupunkialueella (esim. yrittäjyyden, yhteiskunnallisten yritysten ja liiketoiminnan tukeminen, asuntojen energiatehokkuus, jne.) ja pystyy vaikuttamaan alueella käynnistettyjen JEREMIE- ja JESSICA-hankkeiden suunnitteluun ja toteutukseen.

## 2.2. Talouselämän edustajien ja työmarkkinaosapuolten osallistuminen

Vuoropuhelu työmarkkinaosapuolten kanssa on yksi Euroopan sosiaalisen mallin peruspilareista, mikä tunnustetaan myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 152 artiklassa. Työmarkkinaosapuolet eroavat luonteeltaan muista järjestöistä, kuten painostus- ja eturyhmistä, koska ne pystyvät osallistumaan työehtosopimusneuvotteluihin ja näin vaikuttamaan jäsenvaltionsa sosiaalipolitiikkaan.

**Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta tarkentamalla,** että jäsenvaltioiden on pidettävä huolta siitä, että kansallisesti tunnustetut työmarkkinajärjestöt, varsinkin yleiset työmarkkinakeskusjärjestöt ja alakohtaiset järjestöt, otetaan mukaan kumppanuuteen. Tässä yhteydessä on taattava työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen tasapuolinen edustus.

**Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta myös edellyttämällä** elinkeinoyhdistysten, varsinkin pk-yrityksiä, kauppakamareja, yliopistoja ja tutkimuslaitoksia edustavien yhdistysten vahvaa osallistumista. Nämä kumppanit ovat avainasemassa kehityksen, innovaatioiden ja kilpailukyvyn edistämässä. Vuorovaikutus näiden tahojen kanssa on yhteisen strategiakehyksen rahastojen toiminnassa ensiarvoisen tärkeää, jotta voidaan saavuttaa

Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet ruohonjuuritasolla – älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun painopisteiden mukaisesti.

**Lopuksi olisi mahdollista, että eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä täydennetään yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta toteamalla selvästi, että talouselämän edustajilla ja työmarkkinaosapuolilla tarkoitetaan ryhmiä tai järjestöjä, jotka edustavat toimialojen, työnantajien ja työntekijöiden yleisiä etuja, muttei missään tapauksessa minkään yksittäisen yhtiön, yrityksen tai konsernin (emoyhtiön tai tytäryhtiöiden) etua.**

**Itävallan perinteinen sosiaalisen kumppanuuden malli** on otettu huomioon Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston ohjelmissa. Talouselämän edustajat ja työmarkkinaosapuolet osallistuivat kansallisen strategisen viitekehyksen (*STRAT.AT*) suunnitteluun ja seurantaan pysyvän elimen, Itävallan aluesuunnittelukonferenssin (*ÖROK*) kautta. *STRAT.AT plus* on tälle ohjelmakaudelle kehitetty innovatiivinen väline. Se on strategisen seurannan ohjelma. Sen tarkoituksena on tarjota alhaalta ylöspäin suuntautuva lähestymistapa oppimiseen ja vuoropuheluun, ja tavoitteena on laaja-alainen kumppanuus uusien strategioiden kehittämiseksi. Ohjelman puitteissa järjestetään säännöllisiä keskustelutilaisuuksia ("Foren" ja "Synergien") ja kokemusten vaihtoa.<sup>10</sup>

### **2.3. Kansalaisyhteiskuntaa edustavien elinten ja tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä edistävien elinten osallistuminen**

Kansalaisyhteiskuntaa edustavia, varsinkin ympäristön, sosiaalisen osallisuuden, sukupuolten välisen tasa-arvon ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien parissa työskenteleviä kansalaisjärjestöjä olisi kuultava ja otettava mukaan ohjelmatyöhön.

Jos asia koskettaa erityisen monia järjestöjä, jolloin mahdollisia kumppaneitakin olisi huomattavan paljon, potentiaalisten kumppanien kannattaisi ehkä perustaa koordinaatiofoorumeja ja kattojärjestöjä sekä nimetä yhteinen edustaja, joka osallistuu ohjelmien valmisteluun ja toteutukseen, jotta varmistetaan laajempi edustavuus ja kumppanuustoiminnan kitkattomuus.

**Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta esittämällä, että kumppaneita valittaessa on otettava mukaan edustavimmat kansalaisjärjestöt, jotka työskentelevät kunkin rahaston kattamien alojen parissa.** Kansalaisjärjestöjen on saatava vapaasti valita omat edustajansa kumppanuusjäseniksi. Jos kumppanuuteen osallistuu paljon kansalaisjärjestöjä, voidaan perustaa yhteistyöfoorumeja, joissa valitaan edustajat, jotka toimivat varsinaisina kumppanuusjäseninä.

**Espanjassa** katsottiin, että sukupuolten välinen tasa-arvo olisi otettava osaksi kaikkien rahastojen toimintaa. "Instituto de la Mujer" (naisinstituutti) oli mukana jäsenenä Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston, koheesiorahaston, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ja Euroopan kalatalousrahaston seurantakomiteoissa. Miesten ja naisten välisen tasa-arvopolitiikan verkosto perustettiin varmistamaan, että sukupuolten

<sup>10</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean valmistelevala lausunto aiheesta "Ohjelmakauden 2007–2013 hyviin käytäntöihin perustuvan tehokkaan hallinnointikumppanuuden edistäminen koheesipolitiikan ohjelmissa", CESE 967/2010.



välinen tasa-arvo sisällytetään konkreettisesti ja tehokkaasti kaikkiin rahastoista rahoitettuihin toimenpiteisiin.

**Sloveniassa** kansalaisjärjestöjen ja varsinkin kansalaisjärjestöverkostojen kehittämistä varten myönnettiin erityisrahoitusta Euroopan sosiaalirahaston ”institutionaalisten ja hallinnollisten valmiuksien parantamisen” painopistealueen puitteissa. Yksi esimerkki tällaisesta kansallisen tason verkostosta on CNVOS, joka koostuu yli 200 yhdistyksestä. CNVOS tukee kansalaisjärjestöjä rakennerahastojen kanssa tehtävässä työssä ja nimittää kansalaisjärjestöjen edustajat seurantakomiteoihin. Lisäksi perustettiin kymmenen alueellista kansalaisjärjestöverkostoa tukemaan alueellisten ja paikallisten kansalaisjärjestöjen kehitystä ja auttamaan niitä osallistumaan aktiivisemmin yhteiskuntapolitiikkaan. Keskustelun kehittämiseksi tietyillä aloilla (kulttuuri, ympäristö, terveys, jne.) tukea saa myös 12 aihepiiriäkohtaista verkostoa.<sup>11</sup>

## 2.4. Kumppanuuden mukauttaminen ohjelmiin

**Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ohjelmissä** keskeisiä kumppaneita ovat maaseutualueista vastuussa olevat alue- ja paikallisviranomaiset, alakohtaiset järjestöt, maa- ja metsätalouselämällä toimivat talouselämän edustajat ja työmarkkinaosapuolet, maaseudun kehittämisen kannalta merkityksellisillä aloilla toimivien muiden julkisten ja yksityisten organisaatioiden edustajat, alueelliset tai paikalliset elinkeinoyhdistykset, maaseudun naisjärjestöt, ympäristöjärjestöt, tasa-arvosta/syrjimättömyydestä vastaavat kansalaisjärjestöt, paikallisyhteisöjen omia kehittämishankkeita toteuttavien paikallisten toimintaryhmien muodostamien (ohjelmatyön maantieteellisestä tasosta riippuen) kansallisten tai alueellisten yhdistysten edustajat ja maaseudun yhtenäisen kehittämisen alalla toimivat yhdistykset (esim. paikallisten kehittämiskeskusten yhteenliittymät). Avainkumppaneilla voi olla jo ennestään yhteyksiä kansallisen maaseutuverkoston kautta, jolloin tämä verkosto voi vahvasti edesauttaa kumppanuusperiaatteen toteutumista.

**Euroopan meri- ja kalatalousrahaston ohjelmissä** olennaisimpia kumppaneita voisivat olla alue- ja paikallisviranomaiset, kalatalous- ja vesiviljelyalojen sekä muiden toimialojen kuten jalostusalojen edustajat, alakohtaiset työmarkkinajärjestöt, ympäristöjärjestöt, kalataloudessa toimivien naisten järjestöt, tieteelliset ja tutkimusorganisaatiot sekä paikallisten kalastusalan toimintaryhmien kansalliset tai alueelliset verkostot.

**Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston** kumppaneihin kuuluvat alue- ja paikallisviranomaiset, varsinkin kaupungit, joissa toteutetaan yhtenäisen kestävän kaupunkikehityksen ohjelmia osana yhdenmukaisia alueellisia investointeja, talouselämän edustajat ja työmarkkinaosapuolet, kansalaisjärjestöjen edustajat, joilla on asiantuntemusta rahastojen senhetkisistä toiminta-aloista sekä monialaisista kysymyksistä kuten sukupuolten välisestä tasa-arvosta tai esteettömyydestä vammaisten kannalta, sekä lisäksi yliopistojen, tutkimuslaitosten, kauppakamarien ja elinkeinoelämän järjestöjen edustajat.

**Euroopan sosiaalirahaston** toiminnassa on olennaista ottaa kumppaneiksi talouselämän edustajat ja työmarkkinaosapuolet. Alue- ja paikallisviranomaiset ovat myös avainkumppaneita, samoin kuin kauppakamarit, elinkeinoelämän järjestöt, työntekijöiden koulutukseen keskittyvät yhdistykset, oppilaitokset, sosiaali- ja terveystalvelujen tarjoajat,

<sup>11</sup> SF Team for Sustainable Future, tutkimus ”Why bother with partnership?”, 2011.

kansalaisjärjestöt sekä organisaatiot, joilla on asiantuntemusta sukupuolten välisen tasa-arvon, syrjimättömyyden ja sosiaalisen osallisuuden aloilla, jotka taas liittyvät läheisesti heikossa asemassa oleviin ryhmiin kuten vammaisiin, maahanmuuttajiin, romaneihin, jne.

Jos ohjelmaa rahoitetaan useammasta rahastosta, kumppaneiksi tulisi ottaa instituutioita, organisaatioita ja ryhmiä, jotka ovat olennaisia kunkin rahaston kannalta.

### **3. KUINKA KUMPPANIT VOIDAAN OTTAA MUKAAN OHJELMA-ASIAKIRJOJEN VALMISTELUUN?**

Kaikkien sidosryhmien aktiivinen osallistuminen ohjelmatyön varhaisvaiheisiin on olennaista rahastojen varojen onnistuneen käytön kannalta, varsinkin kansallisen tason kumppanuussopimuksen sekä kansallisten ja/tai aluetason ohjelmien valmistelussa. Kumppanien osallistuminen ohjelmien valmisteluun ei kuitenkaan vaikuta strategisesta ympäristöarvioinnista annetun direktiivin<sup>12</sup> edellyttämiin kuulemisiin. Strategisessa ympäristöarviointiprosessissa ja kumppanuusohjelman yhteydessä esitettyjen mielipiteiden välillä olisi pyrittävä löytämään synergiaa.

#### **3.1. Kumppanuussopimuksen ja ohjelmien valmistelu**

Komission ehdotuksessa yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi ehdotetaan säädettäväksi, että kumppanuussopimuksen ja ohjelmat laatii jäsenvaltio tai (ohjelmien tapauksessa) sen nimeämä viranomainen yhteistyössä kumppaneiden kanssa. Sopivia vaihtoehtoisia tapoja eri sidosryhmien ottamiseksi mukaan suunnitteluprosessiin on harkittava tarkkaan käytettävissä olevan ajan, resurssien ja tilanteen mukaan; tällaisia tapoja voivat olla esimerkiksi tapaamiset, kuulemiset, selvitykset ja seminaarit.

**Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta edellyttämällä erityisesti**, että kumppanit voivat mielekkäästi osallistua i) niiden haasteiden ja tarpeiden määrittämiseen, joihin pyritään vastaamaan yhteisen strategiakehyksen rahaston puitteissa, ii) tavoitteiden ja painopisteiden valintaan, kun vastataan näihin haasteisiin, ja iii) koordinoituneisiin mekanismeihin, joiden tarkoituksena on hyödyntää käytettävissä olevien eri välineiden välistä synergiaa, jotta voidaan edistää älykästä, kestävä ja osallistavaa kasvua.

Jos valtion hallintotasojen välillä on tehty Eurooppa 2020 -strategiaa koskevia alueellisia sopimuksia<sup>13</sup> tai vastaavia sopimuksia, **eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta myös kehottamalla** jäsenvaltioita ottamaan kumppanuussopimuksen valmistelussa konkreettisesti huomioon

<sup>12</sup> Strategisesta ympäristöarvioinnista annettu direktiivi 2001/42/EY.

<sup>13</sup> Eurooppa 2020 -strategiaa koskevat alueelliset sopimukset perustuvat alueiden komitean tekemään aloitteeseen, jonka tarkoitus on antaa Eurooppa 2020 -strategialle alueellinen ulottuvuus ja lisätä sitoutumista strategiaan alueellisella tasolla. Ne on määritelty sopimuksiksi valtion eri hallintotasojen (paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason) välillä. Alueellisen sopimuksen allekirjoittajat sitoutuvat koordinoimaan ja yhtenäistämään poliittisia ohjelmiaan niin, että toiminnassa ja rahoituksessa keskitytään Eurooppa 2020 -strategian päämääriin ja tavoitteisiin. Alueellisten sopimusten tavoitteena tulisi olla valtakunnallisten ja mahdollisesti alueellisten tavoitteiden asettaminen ja tarvittaessa muiden indikaattorien ja tavoitteiden hyödyntäminen bkt:n lisäksi, yhden tai useamman lippulaivahankkeen toteuttaminen ja tavoitteiden saavuttamista vaikeuttavien esteiden kartoittaminen kansallisella tasolla.

monitasoista hallinnointia koskevat järjestelyt, joista on sovittu alueellisessa sopimuksessa, jotta voidaan taata toimenpiteiden tehokas toteuttaminen.

**Latviassa** ympäristöjärjestöt perustivat toukokuussa 2005 ohjelmien valmistelun yhteydessä kansallisen kansalaisjärjestöjen yhteenliittymän, joka keskittyy ympäristökysymyksiin. Sen työhön osallistui aktiivisesti kahdeksasta kymmeneen ympäristöjärjestöä. Toimintaan sisältyi tapaamisia ja mielipiteiden vaihtoa valtionvarainministeriön ja ympäristöministeriön kanssa vuosien 2005 ja 2006 aikana, ja tuloksena oli erittäin aktiivista vuorovaikutusta kansalaisjärjestöjen edustajien ja ministeriöiden välillä. Eri aloja edustavien kansalaisjärjestöjen välillä tehtiin myös tiivistä yhteistyötä, varsinkin koulutuksen, sukupuolikysymysten ja yhteiskunnallisten kysymysten alalla. Kansalaisjärjestöjen osallistuminen onnistui hyvin osaksi niiden mahdollisuuksien ansiosta, joita osallistumista varten tehdyt järjestelyt tarjosivat. Näihin sisältyivät kunnolliset informaatiovälineet, selkeät osallistumismenettelyt, kuten asiakirjaluonnoksia koskenut julkinen kuulemisprosessi, ja strateginen ympäristövaikutusten arviointi. Latviassa luotiin myös erityinen verkkosivusto, jolla julkaistiin kaikki EU-rahastojen ohjelmatyöhön liittyvä informaatio. Kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden väliset tapaamiset perustuivat kysyntään, eli kansalaisjärjestöt ehdottivat kuulemistilaisuuksia ja ministeriöt ottivat nämä ehdotukset vastaan, minkä seurauksena kuulemisprosessi ei jäänyt pelkäksi muodollisuudeksi.<sup>14</sup>

**Maltalla** perustettiin ohjelmien valmistelua varten useita työryhmiä, jotka keskittyivät painopistealueisiin – taloudelliseen kehitykseen ja kilpailukykyyn, saavutettavuuteen, ympäristöön, työllisyyteen ja sosiaaliseen osallisuuteen. Työryhmät toivat yhteen ministeriöitä, kansalaisjärjestöjä sekä yhteiskunnan ja talouselämän toimijoita. Kyselyjä tehtiin suurimmille sidosryhmille ja järjestettiin kahdenvälisiä tapaamisia. Syyskuussa 2005 yli 80 organisaatiota osallistui kansalliseen seminaariin, jossa analysoitiin kehityksen haasteita ja mahdollisuuksia. Paikallishallinnot, kansalaisjärjestöt ja muut kansalaisyhteiskuntaa edustavat organisaatiot osallistuivat pääministerin kanslian järjestämiin julkisiin keskustelutilaisuuksiin vuoden 2006 ensimmäisen neljänneksen aikana.

### **3.2. Selkeiden sääntöjen ja aikataulun asettaminen kumppanuustyölle alusta lähtien**

Yksittäisten sidosryhmien merkitys ja vaikutusmahdollisuudet vaihtelevat suuresti eri jäsenvaltioiden välillä näiden sisäisten institutionaalisten rakenteiden erojen vuoksi. Tästä huolimatta on ensiarvoisen tärkeää, että kumppanuuksien organisointi kaikkien kumppanien kanssa on läpinäkyvää ja että kaikki osapuolet tietävät, mikä on kumppanuuden tarkoitus, kuka tekee mitäkin ja mitä tuloksia kumppanuudelta odotetaan.

Tämän vuoksi on erittäin suositeltavaa laatia työohjelma, jossa on määritelty selkeät tavoitteet ja tarkka etenemissuunnitelma. Suunnitelmassa voidaan luetella ne välineet ja toimenpiteet, joiden avulla kumppanit otetaan mukaan kumppanuussopimuksen ja ohjelmien valmisteluun, ja antaa yksityiskohtaisempaa tietoa kumppanien osallistumisesta eri ohjelma-asiakirjojen valmisteluun ohjelman aikataulun puitteissa.

**Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta kehottamalla jäsenvaltioita vahvistamaan menettelyjä**

<sup>14</sup> SF Team for Sustainable Future, tutkimus ”Why bother with partnership?”, 2011.

koskevat vähimmäisvaatimukset, jotta varmistetaan, että i) tiedot annetaan riittävän ajoissa strategia-asiakirjoja koskevien neuvottelujen aikana, ii) sidosryhmillä on riittävästi aikaa arvioida asiakirjoja, kuulla jäseniään ja edustamiaan tahoja niiden pohjalta ja antaa niitä koskevaa palautetta, iii) sidosryhmiä varten on olemassa kanavia, joiden kautta ne voivat esittää kysymyksiä ja kommentteja tai tehdä ehdotuksia, iv) sidosryhmien ehdotukset otetaan huomioon läpinäkyvällä tavalla, jolloin kunkin kommentin hyväksymisen tai hylkäämisen syyt selitetään, ja v) kuulemisen tulokset ovat osapuolten saatavilla. Vammaisten esteetön osallistuminen prosessiin on myös otettava huomioon sekä fyysisen ympäristön että jaetun informaation osalta.

### **3.3. Kumppanuuden toteuttamistapojen ilmoittaminen ohjelma-asiakirjoissa**

Komission ehdotuksessa yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi ehdotetaan säädettäväksi, että kumppanuussopimuksessa on kerrottava kumppanien mukaan ottamiseksi tehdyt toimenpiteet sekä kumppanien rooli kumppanuussopimuksen valmistelussa.

**Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta esittämällä,** että kumppanuussopimuksessa ja ohjelmissa ilmoitetaan erityisesti i) luettelo osallistuneista kumppaneista, näiden vastuualueista sekä osallistumisen laajuudesta, ii) miten kumppanit valittiin ja miten avoimuuden ja saavutettavuuden periaatteita on toteutettu käytännössä, iii) toimenpiteet, joilla on edistetty kumppanien laaja-alaista ja aktiivista osallistumista, iv) ohjelman sisäiset ja muiden yhteisen strategiakehyksen rahastojen toimintaan liittyvät koordinoitirakenteet ja -menettelyt, v) miten teknisen avun resursseja käytetään kumppanuuden edistämiseen (kaavailtujen tukipalvelujen luonne, myönnettyjen resurssien määrä ja suunnitellut hallintojärjestelyt), ja vi) kumppanien näkemykset kumppanuuden toteuttamisesta selkeästi ja avoimesti kirjattuna.

## 4. KUINKA KUMPPANIT OTETAAN MUKAAN TOTEUTUSVAIHEESEEN?

### 4.1. Osallistuminen seurantakomiteoihin

Seurantakomiteoilla on avainrooli ohjelmien toteuttamisessa, ja ohjelmien käytännön tason kumppanuus toteutuu niissä luonnostaan.

#### 4.1.1. Seurantakomiteoiden kokoonpano

Komission ehdotuksessa yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi ehdotetaan säädettäväksi, että jäsenvaltio nimittää seurantakomiteoiden jäsenet yhteisymmärryksessä hallintoviranomaisen kanssa. Jäsenvaltio voi perustaa yhden yhteisen seurantakomitean yhteisen strategiakehyksen rahastoista osarahoitettuja ohjelmia varten. Seurantakomitea koostuu hallintoviranomaisen ja mahdollisten välittävien elinten edustajista sekä kumppanien edustajista.

**Voitaisiin harkita, että eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä täydennetään yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta edellyttämällä,** että i) seurantakomiteoiden jäsenten valinnassa otetaan huomioon ne kumppanit, jotka osallistuivat ohjelman valmisteluun, jotta taataan riittävä sitoutuminen ja jatkuvuus valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheiden välillä, ii) eri kumppanien edustus komiteoissa perustuu siihen, mistä kukin kumppani on vastuussa ohjelmien toteuttamisessa, iii) kumppanit valitsevat ja nimittävät itse jäsenensä seurantakomiteoihin ja muihin yhteisen strategiakehyksen rahastojen puitteissa perustettuihin neuvoa-antaviin elimiin ja työryhmiin, iv) molemmat sukupuolet ja eri ryhmät ovat tasapuolisesti edustettuina seurantakomiteoissa, v) seurantakomiteoiden ja muiden työryhmien jäsenluettelot ovat julkisia, ja vi) kukin valittu kumppani tuntee luottamuksellisuuteen ja eturistiriitoihin liittyvät velvollisuutensa ja on tätä varten saanut erityistä koulutusta sekä allekirjoittanut vakuutuksen, jolla muodollisesti vahvistetaan tämä velvoite.

#### 4.1.2. Seurantakomiteoiden rooli ja menettelytavat

Komission ehdotuksessa yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi esitetään, että seurantakomiteat arvioivat ohjelmien toteutusta ja niiden edistymistä kohti asetettuja tavoitteita. Niiden on myös tarkasteltava yksityiskohtaisesti kaikki tekijöitä, jotka vaikuttavat ohjelmien tuloksellisuuteen. Seurantakomiteoita on kuultava, jos ohjelmiin tehdään muutoksia, ja niiden on annettava lausunto asiasta. Komiteat voivat antaa hallintoviranomaisille ohjelman toteuttamiseen liittyviä suosituksia ja omia arvioitaan sekä seurata toimenpiteitä, joita näiden suositusten perusteella tehdään.

Kukin seurantakomitea laatii ja vahvistaa oman työjärjestyksensä. Komission ehdotuksessa yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi todetaan myös, että jokaisella seurantakomitean jäsenellä on äänioikeus, paitsi komissiolla ja Euroopan investointipankilla, jotka ovat mukana neuvoa-antavina jäseninä. Puheenjohtajan on pidettävä huolta siitä, että kaikilla kumppaneilla on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä ja että keskustelulle varataan riittävästi aikaa. On erittäin suositeltavaa, että seurantakomiteat tekevät päätöksensä konsensusperiaatetta noudattaen.

**Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä**

**säännöksiä koskevaa asetusta edellyttämällä** jäsenvaltioita kirjaamaan työjärjestykseen ainakin seuraavat: i) kokouskutsujen ja asiakirjojen toimittamista koskevat määräajat, jotka ovat vähintään kaksi viikkoa ennen kokousta, ii) jäsenten äänestysoikeudet, iii) pöytäkirjan hyväksymistä, julkaisua ja saatavuutta koskeva menettely, iv) läpinäkyvä prosessi työryhmien perustamista ja toimintaa varten ja v) seurantakomiteoille toimitettujen valmisteluasiakirjojen julkaisua ja saatavuutta koskevat järjestelyt.

**Saksassa (Mecklenburg-Vorpommernissa)** seurantakomitea toimi yleisenä alueellisen kehityspolitiikan valmistelun foorumina. Se kattaa Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston lisäksi myös Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston, ja sillä on todellista valtaa hankkeiden valintakriteerejä koskevissa päätöksissä. Seurantakomitea kokoontuu viisi tai kuusi kertaa vuodessa ja sillä on oma työjärjestys. Yhteistoimintaan perustuva järjestelmä kattaa myös työryhmiä ja muita neuvoa-antavia elimiä. Näiden tehtävistä päätetään kumppanien kesken.<sup>15</sup>

**Tanskassa** maaseudun kehittämisohjelman seurantakomitea tekee päätöksensä aina konsensuksen perusteella. Äänestyksiä ei käytännössä koskaan järjestetä. Vastaavasti **Puolan** maaseudun kehittämisohjelmassa osallistuminen seurantakomitean toimintaan on laaja-alaista ja aktiivista, ja avoimia keskusteluja kokouksissa sekä kirjallisen menettelyn kautta suositaan.

**Irlannissa** Euroopan kalatalousrahaston seurantakomitean sisäinen yhteistyö on tehokasta: komitealla on säännölliset kokoukset ja laaja edustus (noin 50 jäsentä), johon sisältyvät kalatalousala, kansalaisjärjestöt ja paikalliset edustajat (toimintalinja 4/Leader), osallistuminen on aktiivista ja kaikki jäsenet voivat vaikuttaa vahvasti päätöksiin. Ennen ohjelman hyväksymistä samat kumppanit olivat vahvasti mukana ohjelma-asiakirjojen (kansallisen strategiasuunnitelman ja toimenpideohjelman) valmistelussa.

#### 4.2. Osallistuminen hankkeiden valintaan

Sidosryhmien asiantuntemuksen hyödyntämisestä voi olla etua siinä vaiheessa, kun määritellään ehdotuspyyntöjä ja arvioidaan niiden perusteella saatuja ehdotuksia. Osallistuminen hankkeiden valintaan antaa sidosryhmäorganisaatioille paremman käsityksen siitä, miten tällaiset prosessit toimivat käytännössä, mukaan lukien miten hyvin arviointikriteerit on määritelty, miten niitä sovelletaan ja kuinka hyvin ne täyttävät tarkoituksensa.<sup>16</sup>

Kumppanien osallistumiseen valintaprosessiin sisältyy kuitenkin eturistiriitojen vaara. Tämän vuoksi on ratkaisevan tärkeää noudattaa tiedonantovelvollisuuden ja avoimuuden periaatteita koko prosessin aikana eturistiriitatilanteiden välttämiseksi.

**Voitaisiin harkita, että eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä täydennetään yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta edellyttämällä** hallintoviranomaisia i) ottamaan kumppanit mukaan ehdotuspyyntöjen laadintaan ja ehdotusten arviointiin silloin, kun tämä on tarkoituksenmukaista, ii) ehkäisemään selkeiden ennalta vahvistettujen menettelyjen avulla tilanteet, joissa henkilö, joka edustaa kumppaniorganisaatioita ja joka on suoraan tai

<sup>15</sup> Liite Euroopan talous- ja sosiaalikomitean valmistelevaan lausuntoon aiheesta ”Ohjelmakauden 2007–2013 hyviin käytäntöihin perustuvan tehokkaan hallinnointikumppanuuden edistäminen koheesiopolitiikan ohjelmassa”, CESE 967/2010.

<sup>16</sup> SF Team for Sustainable Future, tutkimus ”Why bother with partnership?”, 2011.

välillisesti sidoksissa johonkin ehdotuspyyntöihin osallistuvaan elimeen, osallistuu ehdotuspyyntöjen laatimisprosessiin ja saatujen vastausten arviointiin, iii) järjestämään ehdotuspyyntöjen kanssa tekemisissä olevien ihmisten säännöllinen vaihtuvuus, jotta ehkäistään ja ratkaistaan mahdolliset eturistiriidat, ja iv) varmistamaan, että kukin valittu kumppani tuntee luottamuksellisuuteen ja eturistiriitoihin liittyvät velvollisuutensa ja on tätä varten saanut erityistä koulutusta sekä allekirjoittanut vakuutuksen, jolla muodollisesti vahvistetaan tämä velvoite.

**Tšekissä** Euroopan sosiaalirahaston inhimillisiä voimavaroja ja työllisyyttä koskevan toimenpideohjelman sidosryhmät osallistuvat yksittäisten tukihankkeiden valmisteluun tekemällä huomautuksia tai keskustelemalla hankkeista asiantuntijatyöryhmissä. Sidosryhmien tarkka osanottajalista riippuu hankkeen sisällöstä. Kaikkien hankkeiden arvioijien luettelointiseksi ja online-työskentelyn mahdollistamiseksi on perustettu tietokanta. Hankkeiden arvioijille annetaan yleis- ja erityiskoulutusta.<sup>17</sup>

**Ruotsissa** rakennerahastojen alueelliset kumppanuudet koostuvat alue- ja paikallispolitiikoista (enemmistö) sekä laaja-alaisesta edustuksesta. Kumppanuudet ovat keskeisessä roolissa sekä Euroopan aluekehitysrahaston että Euroopan sosiaalirahaston toiminnassa, sillä ne ovat vastuussa hakemusten asettamisesta tärkeysjärjestykseen hankkeiden valinnan aikana. Näin ollen ne voivat asettaa etusijalle sellaiset hankkeet, jotka vastaavat parhaiten alueellisia kehityssuunnitelmia ja tarpeita. Ruotsin kahdeksan rakennerahastokumppanuutta ovat konsensuspohjaisia, ja ne edistävät synergiaa Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston hankkeiden välillä.

### 4.3. Osallistuminen raportointiin

Komission tulevaa ohjelmakautta koskevissa ehdotuksissa edellytetään jäsenvaltioita antamaan komissiolle vuosikertomus kunkin ohjelman täytäntöönpanosta. Seurantakomiteat arvioivat ja hyväksyvät täytäntöönpanoa koskevat vuosikertomukset ennen kuin ne annetaan komissiolle. Vuosina 2017 ja 2019 annettavissa Euroopan aluekehitysrahaston, koheesiorahaston ja Euroopan sosiaalirahaston täytäntöönpanoa koskevissa vuosikertomuksissa arvioidaan muiden kohtien lisäksi myös kumppanien osallistumista toimenpideohjelmien täytäntöönpanoon, seurantaan ja arviointiin.

Komission ehdotuksessa yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi lisätään, että kumppaneita on kuultava, kun laaditaan kumppanuussopimuksen täytäntöönpanoa koskevia edistymiskertomuksia, jotka jäsenvaltioiden on annettava vuosien 2017 ja 2019 ensimmäisellä puoliskolla. Komissio tarkastelee ohjelmien tuloksia yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa edistymiskertomusten pohjalta ottaen huomioon kumppanuussopimuksessa ja ohjelmissa esitetyn tuloskehityksen. Edistymiskertomuksissa myös esitellään ja arvioidaan kumppanien roolia kumppanuussopimuksen täytäntöönpanossa.

**Eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä voitaisiin täydentää yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta edellyttämällä** hallintoviranomaisia ottamaan kumppanit seurantakomiteoiden kautta aktiivisesti mukaan ohjelmien täytäntöönpanoa koskevien vuosikertomusten valmisteluun sekä kehottamalla jäsenvaltioita ottamaan kumppanit aktiivisesti mukaan vuosien 2017 ja 2019 edistymiskertomusten valmisteluun sekä antamaan

<sup>17</sup> Kumppanuuteen keskittyvä käytäntöyhteisö Euroopan sosiaalirahastossa, opaskirja ”How ESF managing authorities and intermediate bodies support partnership”, 2011.

näissä kertomuksissa yleiskatsaus kumppanien kuulemisen aikana esittämistä mielipiteistä sekä siitä, miten nämä mielipiteet on otettu huomioon.

## 5. KUINKA KUMPPANIT OTETAAN MUKAAN ARVIOINTIIN?

Kumppanit on tärkeä ottaa mukaan arviointien valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan, jotta taataan puolueettomuus ja oppiminen kaikille prosessissa mukana oleville.

Yhteisen strategiakehyksen rahastoja koskevissa komission ehdotuksissa ehdotetaan säädettäväksi, että kustakin ohjelmasta vastaavan hallintoviranomaisen on laadittava arviointisuunnitelma. Kumppanit keskustelevat arviointisuunnitelmasta Euroopan aluekehitysrahaston, koheesiorahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston seurantakomiteoissa. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tapauksessa jokaisen maaseudun kehittämisohjelman osana annetaan arviointisuunnitelma, jolle komissio vahvistaa vähimmäisvaatimukset, ja näin ollen kumppanit keskustelevat suunnitelmasta jo ohjelmien valmistelun yhteydessä.

Kumppanien on arvioitava säännöllisesti seurantakomiteoissa arviointisuunnitelman toimeenpanon edistymistä. Kumppanit saavat kaikki eri ohjelmista tehdyt arviot ja heille kerrotaan Euroopan aluekehitysrahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa varten tehtyjen arviointien tuloksiin perustuvien jatkotoimien toteuttamisesta. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ohjelmista vastuussa olevat seurantakomiteat tarkastelevat toimintaa ja tuotoksia suhteessa ohjelman arviointisuunnitelmaan.

Euroopan sosiaalirahaston, Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston hallintoviranomaisten on annettava komissiolle 31. joulukuuta 2020 mennessä kutakin ohjelmaa koskeva kertomus, jossa esitetään yhteenveto ohjelmakauden aikana tehtyjen arviointien tuloksista.

**Voitaisiin harkita, että eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä täydennetään yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta kehottamalla** hallintoviranomaisia ottamaan kumppanit mukaan arviointiprosessiin seurantakomiteoiden kautta arviointiperusteiden määrittämisestä arvioinnin viimeistelyyn asti. Jäsenvaltioita voitaisiin myös kehottaa arvioimaan kumppanuusperiaatteen toimintaa ja vaikuttavuutta ohjelmakauden aikana kaikkien rahastojen ja ohjelmien osalta. Lopuksi Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja koheesiorahaston ohjelmien hallintoviranomaisia voitaisiin kehottaa kuulemaan kumppaneita kertomuksista, joissa esitetään yhteenvedot ohjelmakauden aikana tehtyjen arviointien tuloksista.

**Yhdistyneessä kuningaskunnassa** Euroopan sosiaalirahaston Englannin ohjelman seurantakomitean arvioinnista vastaava alakomitea kokoontuu kerran vuodessa. Siihen kuuluu Euroopan sosiaalirahaston ohjelman seurantakomitean nimittämiä jäseniä. Kumppanuuden periaatteiden mukaisesti arvioinnista vastaavan alakomitean jäseniä kuullaan toimenpideohjelman arviointistrategiasta, ja he osallistuvat aktiivisesti keskusteluun ja palautteen antamiseen arviointihankkeiden kaikkiin vaiheisiin liittyvistä avainkysymyksistä. Arvioinnista vastaava alakomitea voi esittää edustajia jäseniksi eri arviointien ohjausryhmiin.



**Portugalissa** kumppanien haastattelusta vastaavat kansallisen strategisen viitekehyksen riippumattomat arvioijat. Seurantakomiteoihin osallistuvilla kumppaneilla on myös mahdollisuus ilmaista mielipiteensä arviointikertomuksista, koska niistä keskustellaan komiteoiden kokouksissa. Lisäksi eri kumppanit vaikuttivat huomattavasti toimintasuunnitelmaan, joka laadittiin arviointikertomuksissa esitettyjen suositusten toteuttamiseksi.

## 6. KUMPPANIEIN AVUSTAMINEN

Kumppanuusperiaatteen tehokkaassa toteuttamisessa on kyse siitä, että lisätään kaikkien kumppanien vaikutusmahdollisuuksia, varsinkin niiden, joilla on rajalliset inhimilliset voimavarat.

Jotkin sidosryhmät kokevat kumppanuustyöskentelyn vaikeaksi, koska heillä ei ole aktiiviseen osallistumiseen tarvittavaa tietoa tai resursseja. Tämä pätee varsinkin pieniin toimijoihin, joiden on koulutettava johtajansa ja henkilökuntansa, tai organisaatioihin, jotka edustavat uusia tai monialaisia teemoja, jotka eivät ole vielä nousseet yleisesti politiikan asialistalle. Jatkuva kumppanien valmiuksien kehittäminen on tästä syystä ensiarvoisen tärkeää.

**Voitaisiin harkita, että eurooppalaisissa hyvän kumppanuuden säännöissä täydennetään yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta edellyttämällä** jäsenvaltioita ja hallintoviranomaisia käyttämään osan tämän ja seuraavan ohjelmakauden teknisestä avusta sen varmistamiseen, että kumppaneilla, varsinkin pienillä paikallisilla viranomaistahoilla, talouselämän edustajilla, työmarkkinaosapuolilla ja kansalaisjärjestöillä on tarvittavat valmiudet osallistua kumppanuussopimuksen ja ohjelmien valmisteluun, toteutukseen, seurantaan ja arviointiin. Erilaisia tukimuotoja voivat olla asiaa käsittelevät seminaarit, koulutustilaisuudet, koordinoitirakenteet ja verkostot, tai osallistuminen niiden kumppaneille koituneiden kustannusten kattamiseen, jotka johtuvat ohjelmien valmisteluun, toteutukseen, seurantaan ja arviointiin liittyviin kokouksiin osallistumisesta. Kumppanuuskehityksen aktiiviseksi edistämiseksi on suositeltavaa, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanien koulutus järjestetään yhteisesti. Erityisesti suositellaan lisäämään yksittäisten kumppanien tietämystä moitteettoman varainhoidon periaatteen noudattamisesta.

**Etelä-Italiassa** perustettiin teknisen avun rahoituksella tukijärjestelmä parantamaan talouselämän edustajien ja työmarkkinaosapuolten osallistumista alueellisiin ja alakohtaisiin ohjelmiin.<sup>18</sup> Etelä-Italiassa lisäksi vuosien 2000 ja 2006 välisellä kaudella talouselämän edustajat ja työmarkkinaosapuolet kehittivät ja hallinnoivat Euroopan aluekehitysrahaston rahoituksella erittäin menestyksekkään teknisen avun projektin, jossa keskityttiin parantamaan osapuolten tietämystä kehitysohjelmista ja vahvistamaan heidän osallistumisvalmiuksiaan. Tämä hanke on hyvä käytäntö niin hallintansa kuin saavutettujen tulosten puolesta. Sitä jatkettiin nykyisellä kaudella.

**Slovakiassa** Euroopan aluekehitysrahaston rahoittaman terveyttä koskevan toimenpideohjelman yhteydessä hallintoviranomainen pyysi seurantakomitean jäseniä

<sup>18</sup> Kumppanuuteen keskittyvä käytäntöyhteisö Euroopan sosiaalirahastossa, opaskirja ”How ESF managing authorities and intermediate bodies support partnership”, 2011.

vastaamaan seurantakomitean toimintaa ja toimenpideohjelman toteutusta koskevaan kyselyyn. Tämän kuulemisen seurauksena teknisen avun tukikelpoisuussääntöjä muutettiin niin, että seurantakomitean jäsenille annettiin mahdollisuus osallistua terveydenhuoltoon ja EU:n rakennerahastojen koskevaan koulutustoimintaan.

## 7. HYVIEN KÄYTÄNTÖJEN JATKUVA VAIHTAMINEN

Aihekohtaisia kattojärjestöjä ja kansalaisjärjestöjä, yhteiskunnan ja talouselämän toimijoita sekä paikallis-, kaupunki- ja alueviranomaisia edustavia verkostoja ja yhdistyksiä, jotka kaikki työskentelevät EU-tasolla koheesiopolitiikan alalla, osallistuu parhaillaan komission järjestämiin rakenteelliseen vuoropuheluun kuuluviin kokouksiin, joissa keskustellaan yhteisen strategisen viitekehyksen rahastojen toiminnasta. Tämä voi toimia pohjana tulevien 5 artiklan 4 kohdan mukaisten virallisten kokousten järjestämiselle vuoden 2013 jälkeen.

Lisäksi säännöllistä kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa edistetään rahastojen yhteensovittamisesta vastaavassa komiteassa, Euroopan sosiaalirahastokomiteassa, maaseudun kehittämiskomiteassa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston komiteassa. EU:n laajuisia tiedotus- ja viestintäkoordinaattorien verkostoja (INFORM-verkosto Euroopan aluekehitysrahastoa ja koheesiorahastoa varten, INIO-verkosto Euroopan sosiaalirahastoa varten) käytetään koheesiopolitiikan näkyvyyden parantamista, varsinkin helpompaa tiedonsaantia koskevien hyvien käytäntöjen vaihtamiseen (toimenpide- ja tuensaajaluetteloiden julkistaminen, toimenpiteiden kuvaukset ja parannettu hakutoiminto). Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tapauksessa eurooppalainen maaseudun kehittämisverkosto ja jokaiseen jäsenvaltioon perustetut kansalliset maaseutuverkostot tähtäävät muun muassa sidosryhmien osallistumisen lisäämiseen maaseudun kehittämistoiminnassa.

Tiettyjä aihepiirejä koskevien kumppanuuksien edistämiseksi mielipiteiden vaihtoa ja yhteistyötä olisi kannustettava jo olemassa olevien aihepiirikohtaisten verkostojen, kuten Euroopan ympäristö- ja hallintoviranomaisten koheesiopolitiikkaa tukevan verkoston (ENEA-MA) sekä eurooppalaisen ja kansallisten maaseudun kehittämisverkostojen puitteissa.

Aiheesta kiinnostuneita hallintoviranomaisia kannustetaan myös perustamaan kaikille viidelle rahastolle yhteinen kumppanuuteen keskittyvä käytäntöyhteisö nykyisen Euroopan sosiaalirahaston rahoittaman kumppanuuteen keskittyvän käytäntöyhteisön mallin mukaisesti.

**Euroopan sosiaalirahaston rahoittama kumppanuuteen keskittyvä käytäntöyhteisö** oli Euroopan sosiaalirahaston hallintoviranomaisten ja välittävien elinten verkosto yhdeksässä jäsenvaltiossa. Kolmen vuoden aikana (2008–2011) kumppanuuteen keskittyvä käytäntöyhteisö vaihtoi intensiivisesti tietoa kumppanuuden eri toteutustavoista käyttäen ”kriittinen ystävä” -arviointimetodia. Verkosto keskittyy jäsenvaltioiden ja alueiden kansallisissa ja alueellisissa toimenpideohjelmassa solmittuihin kumppanuuksiin. Käytäntöyhteisön jäsenet vaihtoivat tietoja ja oppivat näiden tavoista toteuttaa kumppanuutta keskittyen varsinkin hallintoprosesseihin ja -toimintaan. Komission aloitteesta käytäntöyhteisön budjetti rahoitettiin osittain teknisen avun varoista. Verkosto tuotti useita raportteja keskeisistä tuloksista, ylläpiti verkkoportaalaa, johon kuului kumppanuuskokemuksista kertova tietokanta, ja julkaisi kumppanuutta koskevan opaskirjan vuoden 2012 alussa.

**Euroopan ympäristöviranomaisten koheesiopolitiikkaa tukeva verkosto (ENEA)** perustettiin syyskuussa 2004 helpottamaan ympäristökysymysten ja kestäväen kehityksen politiikan sisällyttämistä koheesiopolitiikan toimenpideohjelmiin EU:n jäsenvaltioissa ja

ehdokasmaissa. Vuonna 2010 verkoston jäseniksi otettiin myös koheesiopolitiikan ohjelmien hallintoviranomaiset. ENEA-MA:n tehtävänä on edistää kokemusten vaihtoa ja hyvien käytäntöjen tunnistamista asianosaisten ympäristöviranomaisten kesken sekä tukea aina kun mahdollista kansallisia ympäristöviranomaisten verkostoja, jotka ovat tekemisissä rakenne- ja koheesiorahastojen kanssa. Useat maat, kuten Espanja, Puola, Kreikka, Italia ja Saksa, ovat perustaneet tähän liittyen vastaavia kansallisen tason verkostoja. Ympäristöjärjestöt ovat ENEA-MA:n jäseniä ja osallistuvat aktiivisesti sen kokouksiin.

## Kirjallisuutta

- Euroopan komission valkoinen kirja ”Eurooppalainen hallintotapa” (KOM(2001) 428 lopullinen).
- Euroopan parlamentin päätöslauselma aiheesta ”Hyvä hallintotapa EU:n aluepolitiikan kannalta: Euroopan komission tuki- ja valvontamenettelyt”, P7\_TA(2010)0468.
- Euroopan parlamentin päätöslauselma hallintotavasta ja kumppanuudesta kansallisella, alueellisella ja hankekohtaisella tasolla aluepolitiikan alalla, P6\_TA(2008)0492.
- Euroopan talous- ja sosiaalikomitean valmisteleva lausunto aiheesta ”Ohjelmakauden 2007–2013 hyviin käytäntöihin perustuvan tehokkaan hallinnointikumppanuuden edistäminen koheesiopolitiikan ohjelmissa”, CESE 967/2010.
- Alueiden komitean valkoinen kirja monitasoisesta hallinnosta, CdR 89/2009 fin.
- Euroopan komission (aluepolitiikan pääosasto) mietintö ”Partnership in the 2000–2006 programming period: analysis of the implementation of the partnership principle”, marraskuu 2005.
- Kumppanuutta ja paikallishallintoa koskeva OECD LEED -foorumi, ”Successful partnerships — a guide”, tammikuu 2006.
- Kumppanuutta käsittelevä jäsenvaltioiden ad hoc -työryhmä, ”The principle of partnership in the new ESF programmes (2007–2013)”, kesäkuu 2006.
- Kumppanuutta ja paikallishallintoa koskeva OECD LEED -foorumi, ”Vienna Action Statement on Partnerships”, helmikuu 2010.
- Kumppanuuteen keskittyvä käytäntöyhteisö Euroopan sosiaalirahastossa, opaskirja ”How ESF managing authorities and intermediate bodies support partnership”, 2011.
- SF Team for Sustainable Future, tutkimus: ”Why bother with partnership?”, 2011.
- Komission yksiköiden sisäiset analyysit (esim. Euroopan kalatalousrahaston väliarviointi).