

RAKENNERAHASTOT –
ohjelmien valmistelu,
täytäntöönpano
ja valvonta

Hannu Pirkola

RAKENNERAHASTOT –

ohjelmien valmistelu,
täytäntöönpano
ja valvonta

K U N N A L L I S A L A N K E H I T T Ä M I S S Ä Ä T I Ö

RAKENNERAHASTOT –
ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta

Kunnallisalan kehittämissäätiön
tutkimusjulkaisut, nro 17,
myös [www. kaks.fi](http://www.kaks.fi)

© Kunnallisalan kehittämissäätiö
ja Hannu Pirkola

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1998

ISBN 952-9740-59-X

ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE	9
---------	---

1 JOHDANTO	11
------------	----

2 RAKENNERAHASTOJEN ESITTELY	15
2.1 Rakennerahastojen suhde EU:n kokonaisuuteen	15
2.2 Rakennerahastojen lyhyt esittely	16
2.3 Rakennerahastoja ja ohjelmien täytäntöönpanoa ohjaava säännöstö	19
2.4 Rakennerahastojen volyymi	21
2.5 Rakennerahastojen peruserärahat ja tavoitteet kaudella 1994–99	23
2.6 Tuen antamisen muodot	25
2.7 Rakennerahastojärjestelmiin liittyviä ongelmia	26

3 RAKENNERAHASTOJEN OHJELMIEN VALMISTELU	28
3.1 Tavoiteohjelmien valmistelu- ja toimeenpanoprosessi kaaviona	28
3.2 Valmistelu aluetasolla	29
3.3 Yhteenveto keskushallinnossa	31
3.4 Valmisteluprosessi EU:ssa	31
3.5 Valmisteluvaiheen ongelmia	32

4 PÄÄTÖSTEN JA OHJELMIEN SISÄLLÖSTÄ JA RAKENTEESTA	34
4.1 Suomen tavoiteohjelmat	34
4.2 Yhteisöaloitteiden sisältö	35
4.3 Pilottihankkeiden päätösten/sopimusten sisältö	36
4.4 Vertailu ulkomaisiin ohjelmiin	37

5 OHJELMIEN HALLINNOINTI SUOMESSA	39
5.1 Ohjelma-asiakirjojen edellyttämä hallinnointi	39
5.2 Kansallinen hallinnointijärjestelmä	42
5.3 Hankkeiden valinta	46
5.4 Lopulliset edunsaajat (final beneficiaries)	47
5.5 Täytäntöönpanovaiheen tärkeät asiat Suomen näkökulmasta	48
5.6 Täytäntöönpanovaiheen tärkeät asiat EU:n näkökulmasta	49
5.7 Vertailu Ruotsin hallintomalliin	50
5.8 EU-projektien hallinnointi	50
5.9 Tyypillisiä ongelmia ohjelmien täytäntöönpanossa	52

6	RAKENNERAHASTO-OHJELMIEN BUDJETOINTI-, MAKSATUS- JA TILITYSJÄRJESTELMÄT EU:SSA	54
6.1	Rakennerahastot EU:n budjetissa	54
6.2	Rakennerahastojen tukien maksamis- ja tilitysjärjestelmät	55
6.3	Maksamisvaltuutuksen kiertokulku EU:n järjestelmässä	58
6.4	Menojen tukikelpoisuus	59
6.4.1	Pääperiaatteet	59
6.4.2	Tukikelpoisuuslomakkeet	62
6.5	EU:n maksatus- ja tilitysjärjestelmän ongelmia	63
7	RAKENNERAHASTO-OHJELMIEN BUDJETOINTI-, MAKSATUS- JA TILITYSJÄRJESTELMÄT SUOMESSA	65
7.1	Rahojen jakamisjärjestelmä Suomessa	65
7.2	Tilitys- ja seurantajärjestelmä	66
7.3	Maksatushakemukset	68
7.4	Suomen tilitys- ja maksatusjärjestelmän ongelmia	69
8	YLEISTÄ RAKENNERAHASTOJEN OSARAHOITTAMIEN HANKKEIDEN VALVONNASTA	71
8.1	Yleistä EU:n valvonnasta	71
8.2	Valvonnan ja tarkastuksen tarkoitus	73
8.3	Valvonnan juridinen pohja	74
8.4	Suomen valvontaelimet	77
8.5	EU:n valvonnan keinoista	78
	1 Ohjelmien ja yhteisöaloitteiden hyväksymismenettely	78
	2 Ennakkoilmoitusmenettely	78
	3 Raportointimenettely	79
	4 Menojen tilitykset	79
	5 Jatkuva viranomaisyhteistyö	79
	6 EU:n paikan päällä tekemät tarkastukset	79
	7 Ohjelmien evaluointi	81
	8 Seurantakomiteat (Monitoring Committees)	81
	9 Alueelliset yhteistyöryhmät (Regional Management Committees)	82
8.6	Valvonnan tuloksista	82
8.7	Valvonnan ongelmia	82
9	EU:N TARKASTUSORGANISAATIOIDEN ESITTELY	87
9.1	Euroopan parlamentin tilintarkastustoiminta	87
9.2	Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suorittama ulkoinen tilintarkastus	88
9.3	Komissio, varainhoidon valvonnan pääosaston valvonta	91
9.4	Komissio, eri pääosastojen valvontayksiköiden suorittama valvonta	92
9.5	UCLAF	93

10	RAKENNERAHASTOJEN OHJELMIEN EVALUOINNISTA	95
10.1	Evaluoinnin säännöstausta	95
10.2	Evaluointi käytännössä	96
10.3	Evaluoinnin tuloksista	97
10.4	Evaluoinnin ongelmista	97
11	KOKEMUKSIA OHJELMIEN TOTEUTTAMISESTA 1995–98	100
11.1	Yleistä	100
11.2	Kokemuksia EU:n näkökulmasta	101
11.3	Kokemuksia Suomen keskushallinnon näkökulmasta	102
11.4	Kokemuksia alueiden näkökulmasta	103
11.5	Kokemuksia edunsaajien näkökulmasta	105
11.6	Kokemuksia tulosten saavuttamisen näkökulmasta	106
12	HAASTEITA OHJELMAKAUDEN LOPPUAJAKSI	107
12.1	Hallinnon yksinkertaistaminen	107
12.2	Hyvien hankkeiden kehittäminen	108
12.3	Seurantajärjestelmän parantaminen	108
12.4	Tulosten saavuttaminen ja osoittaminen	109
12.5	Ohjelmien muuttaminen	110
12.6	Varautuminen ohjelmien sulkemiseen	111
13	RAKENNERAHASTOJEN UUDISTAMINEN	
	KAUDELLE 2000–2006	113
13.1	Agenda 2000	113
13.2	Rakennerahastojen tuen maksujärjestelmän uudistamissuunnitelmat	115
	LÄHDELUETTELO	117
	KUVIOLUETTELO	119
	TAULUKKOLUETTELO	119
	LIITTEET	120

Esipuhe

Vaikka Suomen EU-jäsenyyteen valmistauduttiin huolellisesti, ovat monet asiat olleet uusia ja outoja sekä keskus- ja aluehallinnolle että projektien toteuttajille. Rakennerahastojen ohjelmien toteuttaminen käynnistettiin vajavaisella ohjeistuksella, ja siitä syystä monissa käynnissä olevissa projekteissa on vakaviakin hallinnollisia puutteita. Joissakin tapauksissa joudutaan tukea perimään takaisin jopa jälkikäteen.

Tämän kirjan tarkoituksena on toisaalta herättää keskustelua nykyisten ohjelmien toteuttamisesta ja uuteen ohjelmakauteen valmistautumisesta ja toisaalta antaa käytännön tietoa projekteista päättävälle, niitä toteuttaville ja tarkastaville.

Ohjelmakausi päättyy vuoden 1999 lopussa. Tekemistä riittää kuitenkin vielä sekä nyt keskeneräisissä projekteissa että uusissa. Monet projektit jatkuvat maksimissaan seuraavat kaksi vuotta. Valmistautuminen ohjelmien sulkemiseen ja projektien lopputilityksiin on vaativa tehtävä, jossa asiantunteva apu on tarpeen. On sekä projektien ja alueiden että koko maan etu, etteivät ohjelman ja projektien täytäntöönpanon hallinnolliset puutteet johda EU-tuen menetyksiin.

Ylivieskassa marraskuussa 1998

Tekijä

1 Johdanto

Johdantoluvun tarkoituksena on kertoa lukijalle lyhyesti, kuinka rakennerahastot liittyvät EU:n kokonaisuuteen. Lisäksi kerrotaan kirjan tarkoituksesta ja kohderyhmästä sekä kirjan rakenteesta ja kirjoittajan taustasta.

Rakennerahastot toteuttavat EU:n aluepolitiikkaa

EU:n päätöksentekaelimet ovat eri yhteyksissä todenneet aluepolitiikan yhdeksi tärkeimmistä asioista Euroopan kehitykselle. Päätösten ja juhlapuheiden lisäksi tästä todistavat vahvasti aluepolitiikan hoitoon annetut resurssit. Käytännössä EU:n aluepolitiikkaa toteutetaan ns. rakennerahastojen kautta. Ne rahoittavat eri tavoitealueille hyväksytyjä kehittämisohjelmia ja yhteisöaloitteita. Pieni osa (1–2 %) rahastojen varoista on varattu ohjelmia tukeviin tutkimuksiin, pilotti-hankkeisiin ja tekniseen apuun.

Eri määrärahoilla erilaiset pelisäännöt

EU:n vuoden 1997 budjetista rakennerahastojen osuus on peräti 33 %. Vain maatalouden tukien osuus on suurempi (48 %). Muut EU:n budjetista jäsenmaihin tulevat rahavirrat ovat tuntuvasti pienempiä. Esimerkkeinä rakennerahastojen ulkopuolisista rahalähteistä mainittakoon tutkimushankkeet, TEN-liikennehankkeet, pk-yritystoimintaan sekä ympäristöön, kulttuuriin jne. liittyvät määrärahat. Kaiken kaikkiaan erikokoisia budjettirivejä on runsaasti. Olennaista on muistaa, että eri määrärahoilla on erilaiset pelisäännöt. Tässä kirjassa keskitytään rakennerahastojen pelisääntöihin, jotka nekin ovat osittain erilaiset eri rahastoissa.

Ongelmana toisaalta tiedon puute, toisaalta tiedon tulva

Euroopan yhteisöjä koskeva informaatio näyttää aiheuttavan runsaasti ongelmia monille kansalaisille mutta myös päätöksentekijöille. EU:sta puhutaan ja kirjoi-

tetaan niin paljon, että monet ovat jo kyllästyneet koko aiheeseen. Tietotulvan joukosta saattaa myös olla vaikeata löytää sitä oleellista informaatiota, jota kulloinkin tarvittaisiin. Tarpeellisen tiedon saanti voi olla vaikeaa, koska tiedon lähteitä ei tunneta ja termit ovat vaikeaselkoisia tai siksi, että EU:n tiedotuspolitiikka ei ole aina yhtä avointa kuin esimerkiksi Suomessa on totuttu.

Silti rakennerahastojen toiminnan tulisi kiinnostaa sekä päättäjiä että kansalaisia paitsi suuren markkamäärän takia myös siksi, että noiden rahojen käytöstä päätetään suurelta osin aluetasolla ja vaikutukset näkyvät ja tuntuvat sekä kunnissa ja yrityksissä että tavallisten kansalaisten elinpiirissä.

Kirjan tarkoitus ja kohderyhmät

Tämän kirjan tarkoituksena on helpottaa tiedonsaantia rakennerahastojen osalta. Kirja esittää yhtenäisessä muodossa rakennerahastojen monimutkaisen kokonaisuuden. Painopiste on ohjelmien toimeenpanossa ja valvonnassa. Rakennerahastojen tukiohjelmien valmistelusta on Suomessa jo kirjoitettu eri yhteyksissä. Ohjelmien täytäntöönpanosta ja valvonnasta sen sijaan on kirjoitettu tois-
taiseksi hyvin vähän.

Tämä kirja on tarkoitettu ensisijaisesti henkilöille, jotka osallistuvat EU:n rahoittamien tavoiteohjelmien johonkin päätöksenteko-, toimeenpano- tai valvontavaiheeseen. Kirjasta on hyötyä myös sille suurelle toimittajajoukolle, joka toistuvasti käsittelee EU:n asioita. Ilman kokonaisuuden hahmottamista on vaikeaa kirjoittaa yksittäisiä uutisia. Esimerkiksi ongelmista kelvanee artikkeli, jossa moneen kertaan luvattiin rakennerahastoista tukea 5-vuotiskaudella lähes 10 miljoonaa markkaa, kun olisi pitänyt olla *lähes 10 miljardia*.

Kirja on tarkoitettu myös niille kansallisella ja paikallisella tasolla toimiville tarkastajille, jotka tarkastavat EU:n varojen asianmukaista käyttöä. Tarkastajien määrä kasvaa tarkastusvastuun siirtyessä aiempaa enemmän jäsenmaihin. EU:n kilpailuihin valmistautuville ja alan muille opiskelijoille kirja lienee myös avuksi.

Kirjan rakenne

Kirjassa kuvataan rakennerahastojen ohjelmaperusteisen aluepolitiikan koko prosessi ohjelmaesitysten tekemisestä aluetasolla (suunnitteluvaihe) ohjelmien lopulliseen hyväksymiseen (pätöksenteko), käytännön täytäntöönpanoon ja sen valvontaan saakka. Aiempien julkaisujen, kirjoittajan taustan ja ohjelmien nykyvaiheen johdosta kirjan sisällön painopiste on ohjelmien toteuttamisessa ja siihen liittyvässä valvonnassa. Kuitenkin myös ohjelmien laatimisprosessi esitetään lyhyesti kokonaisuuden hahmottamiseksi.

Valvonta käsittää tässä yhteydessä sekä sisäisen että ulkoisen valvonnan. Valvonta EU:n yhteydessä sisältää molemmat elementit. Valvonta on siis laajempi käsite kuin tilintarkastus, joka normaalisti ymmärretään ulkoiseksi valvonnaksi. EU:n yhteydessä on muutoinkin turvallisempaa käyttää laajempaa valvontakäsitettä. Sisäisen ja ulkoisen valvonnan erittely johtaisi pian ongelmiin, koska eri valvontaelinten työnjako on osittain päällekkäistä ja osittain puutteellisesti määritelty.

Kirjassa käsitellään rakennerahastoja yleensä yhtenä kokonaisuutena. On tärkeätä kuitenkin muistaa, että eri rahastoilla on erilaiset tavoitteet ja siitä syystä myös osittain erilaiset säännöt ja keinot tavoitteidensa toteuttamiseksi. Koska kirjoittaja on asiantuntija ensisijaisesti aluekehitysrahaston asioissa, on yksityiskohtiin mentäessä yleensä käytetty kyseisen rahaston menettelytapoja pohjana. Muiden rahastojen menettelytavat voivat olla erilaisia esimerkiksi menojen tukikelpoisuuden ja tilitysjärjestelmien suhteen. Sen sijaan esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen ja varainhoidon valvonnan (pääosasto 20) menettelytavat eivät riipu rahastosta.

Muutamissa kohdissa esiintyvät englanninkieliset termit on esitetty alkuperäisen tarkoituksen ilmaisemiseksi, sillä suomenkielinen termistö ei ole vielä kaikilta osin vakiintunut. Liitteenä 6 on aihepiirin keskeisten termien englanti-suomi-sanasto englanninkielisten tekstien lukemisen helpottamiseksi ja toisaalta suomenkielisten termien vakiinnuttamiseksi.

Kirjassa käytetään useimmiten yksinkertaisuuden vuoksi ”Brysselin kannasta” Suomessa jo vakiintunutta lyhennettä EU riippumatta siitä, minkä toimielimen antamasta säännöksestä tai tekemästä päätöksestä on kysymys. Poikkeuksena ovat luonnollisesti tilanteet, joissa on tarpeen nimenomaan eritellä kyseinen toimielin. Tarkkaan ottaen Euroopan unioni (EU) ei ole itsenäinen kansainvälisöikeudellinen järjestö eikä unionilla ole oikeustoimikelpoisuutta. Unioni on paremminkin Euroopan yhdistymisprosessin tämänhetkisen vaiheen ja tietyn poliittisen kokonaisuuden nimitys, joka on vahvistettu Maastrichtin sopimuksella.

Unionin kokonaisuus koostuu kolmesta ns. pilarista, joista ensimmäisen muodostavat kolme kansainvälistä järjestöä (Euroopan yhteisö, Euroopan hiili- ja teräsyhteisö ja Euroopan ydinenergiayhteisö). Näistä yhteisöistä Euroopan yhteisö (EY) on se, jota yleensä tarkoitetaan silloin, kun puhutaan EU:sta. Toinen pilari koskee jäsenvaltioiden hallitusten välistä yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja kolmas yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa.

Kirjoittajasta

Kirjoittaja työskenteli yli 2,5 vuotta aluepolitiikan pääosaston (PO 16) palveluksessa kansallisena asiantuntijana Brysselissä vuoden 1997 loppuun saakka. Tehtäviin kuului mm. Suomen ja Ruotsin tavoiteohjelmien täytäntöönpanon, maksatusten ja tilitysten valvonta aluekehitysrahaston osalta sekä kouluttaminen ja tiedonvälitys aluekehitysrahaston ja jäsenmaiden viranomaisien välillä. Mainitussa tehtävässä käytiin toistuvasti läpi koko hallinnon ja maksatusten ketju Brysselistä ministeriöiden järjestelmien kautta aluehallintoon ja lopulta edunsaajien (kunnat, yritykset, yliopistot jne.) tositteisiin saakka. Kokemusta monipuolistivat myös Englantiin, Irlantiin ja Hollantiin tehdyt tarkastusmatkat.

Kirjan tekijällä on pitkä kokemus paikallis- ja aluehallinnon käytännön työstä ja vuodesta 1986 lähtien tarkastustyöstä (Suomen Kaupunkiliiton ja Oy Audiator Ab:n palveluksessa). Vuoden 1998 alusta lähtien kirjoittaja on tehnyt EU-projekteihin liittyvää tarkastustyötä myös TE-keskusten työvoimaosastoilla sekä maakuntien liitoissa ja antanut mm. EU:n rakennerahastoihin liittyvää koulutusta lukuisissa tilaisuuksissa.

Kirjoittajan teoreettinen tieto perustuu toukokuussa 1997 hyväksyttyyn väitöskirjatyöhön. Väitöskirja aiheesta ”Kuntien yritystuet, kustannus-hyötytarkastelu suorien yritystukien vaikutuksista kuntien talouteen” antoi runsaasti taustaa myös tämän kirjan aluepoliittisiin kysymyksiin.

Kirjassa esitettyjä kannanottoja ja tulkintoja on tietenkin pidettävä kirjoittajan henkilökohtaisina mielipiteinä. Ne eivät ole millään tavalla EU:n kantoja tai esimerkiksi menojen tukikelpoisuutta kommentoitaessa EU:ta tai Suomen viranomaisia sitovia.

Välikirja lokakuulta 1996 uusittu täysin

Kunnallissalan kehittämissäätiön lokakuussa 1996 julkaisema välikirja on monien uudistusten takia kirjoitettu lähes kokonaan uudestaan. Ohjelmien valmistusprosessin ja EU:n hallinnoinnin kuvausta on laajennettu huomattavasti ja kansainvälistä vertailua on lisätty. Yhteisöaloitteet, tutkimukset ja pilottihankkeet on otettu kirjaan mukaan. Ohjelmien toteuttamisesta, evaluoinnista ja tarkastuksista saatuja kokemuksia on niin ikään lisätty runsaasti. Kiinnostavuutta on pyritty lisäämään ottamalla mukaan erilaisia konkreettisia esimerkkejä mm. käytännön ongelmista, projektien tarkastamisesta ja tarkastustuloksista.

2 Rakennerahastojen esittely

Luvun tarkoituksena on kokonaisuuden havainnollistamiseksi kertoa lyhyesti rahastojen kehityksestä, yleisestä tarkoituksesta ja rahastokohtaisista perustavoitteista. Rahastojen perusteellisempi esittely ei ole tässä yhteydessä tarpeen, koska se on tehty monissa aiemmissa julkaisuissa (ks. lähdeluettelo). Luvun lopussa kerrotaan myös joistakin rahastoihin liittyvistä periaatteellisista ongelmista. Käytännön pulmista kerrotaan tarkemmin myöhemmissä luvuissa.

2.1 Rakennerahastojen suhde EU:n kokonaisuuteen

Jo Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa (Rooma 1957) määriteltiin tavoitteeksi yhtenäinen ja tasapainoinen taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys. Vanhin rakennerahasto (sosiaalirahasto) perustettiin jo Rooman sopimuksen yhteydessä. Maatalouden ohjaus- ja tukirahasto perustettiin vuonna 1962. Uusien jäsenmaiden liittymisen myötä (esim. Irlanti, Portugali ja Kreikka) korostui tarve tehostaa yhteisön aluepolitiikkaa. Euroopan aluekehitysrahasto perustettiin 1975.

EY:n perustamissopimusta uudistavassa Euroopan yhtenäisasiakirjassa (1987) korostettiin sisämarkkinoiden kehittämistavoitteen ohella Euroopan taloudellista ja sosiaalista koheesiota. Yhtenäisasiakirja johti rakennerahastouudistukseen vuonna 1988. Rakennerahastouudistus oli merkittävä uudistus EY:n aluepolitiikan käytännön kehittämisen kannalta. Uudistuksessa rahastojen toimintaa sovitettiin yhteen ja niiden käytettävissä olevia määrärahoja lisättiin. Toinen merkittävä rakennerahastojen uudistaminen tapahtui vuonna 1993. Uudistuksia kuvataan tarkemmin luvussa 2.5.

Mainittujen rahastojen perustaminen ja niiden käyttöön osoitetut määrärahat todistavat, että aluepolitiikan tärkeys ei jää EU:ssa pelkästään juhlapuheisiin ja sopimusartikloihin. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että rakennerahastot eivät ole varsinaisia rahastoja vaan pääosaston muotoon järjestettyjä hal-

linto-organisaatioita, joiden käyttöön Euroopan yhteisöjen budjetista on varattu määrärahat. Rahastot (lue ao. pääosastot) toteuttavat EU:n aluepolitiikkaa erilaisten tavoiteohjelmien avulla yhteistyössä jäsenmaiden kanssa.

Volyyimiltään rahastot (siis ko. pääosastojen käyttöön budjetoidut määrärahat) ovat yli kolmasosa koko Euroopan yhteisöjen budjetista. Summa on niin suuri, että sillä on yhdessä kansallisen osarahoituksen kanssa mahdollisuus saada aikaan merkittäviä aluetalouksien kehityssykyä erityisesti köyhissä maissa.

Rakennerahastojen osuus EU:n budjetista on jatkuvasti kasvanut sekä rahastojen lukumäärän lisääntymisen että rahastojen volyymin kasvattamisen kautta. Rakenteellisten tukitoimien määrärahojen yhteenlaskettu osuus EU:n budjetista on kasvanut seuraavasti:

Taulukko 1. Rakennepoliittisten tukitoimien osuus EU:n budjetista.

Vuosi	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
Prosentti-osuus	2,7	6,2	11,0	12,8	21,0	28,1	31,7

Rakennerahastoista selvästi suurin on aluekehitysrahasto (1997 yli 11 mrd. ecua) ja toiseksi suurin sosiaalirahasto (6,8 mrd. ecua). Maatalousrahaston ohjausosaston volyymi (1997) oli 3,5 mrd. ecua.

2.2 Rakennerahastojen lyhyt esittely

Eri rakennerahastojen ja niiden tavoitteiden kokonaisuus vaikuttaa ehkä sekavalta, koska joitakin tavoitteita rahoitetaan vain yhdestä rahastosta, joitakin kahdesta ja joitakin tavoitteita kaikista rahastoista. Seuraava taulukko selventää asiaa.

Taulukko 2. Rahastojen osallistuminen eri tavoitteiden rahoittamiseen.

Tavoite	1 ja 6	EAKR, ESR, EMOTR:n ohjausosasto
Tavoite	2	EAKR, ESR
Tavoite	3	ESR
Tavoite	4	ESR
Tavoite	5a	EMOTR:n ohjausosasto, KOR
Tavoite	5b	EMOTR:n ohjausosasto, ESR, EAKR

Osaa tavoitteista (3, 4) sovelletaan koko maan alueella, osaa vain erikseen hyväksytyillä tukialueilla (1, 2, 5a, 5b, 6). Tavoite 6 on käytössä vain Suomessa ja Ruotsissa, joissa taas ei sovelleta tavoitetta 1. Tukitaso on sama tavoitteissa 6 ja 1.

Seuraavassa on lyhyt yhteenveto eri rahastoista ja toisaalta eri tavoitteista.

Euroopan aluekehitysrahasto, EAKR (European Regional Development Fund, ERDF, asetus 2083/93) on perustettu 1975.

Em. asetuksen 1. artiklan mukaan rahaston toiminta-ala on seuraava (lyhennetty):

a) sellaisten tuottavien sijoitusten rahoitus, jotka tekevät mahdolliseksi pysyvien työpaikkojen luomisen tai säilyttämisen

b) infrastruktuurien rahoittaminen (rajattu tarkemmin sekä asetuksessa että ohjelma-asiakirjoissa)

c) alueiden omien mahdollisuuksien kehittämisen rahoittaminen sellaisin toimenpitein, jotka edistävät ja tukevat paikalliseen kehitykseen liittyviä aloitteita sekä pk-yritysten toimintaa ja jotka käsittävät erityisesti

- tuen yrityksille suunnatuille palveluksille
- teknologian siirron rahoittamisen
- yrityksen pääomamarkkinoille pääsyn helpottamisen
- pienimuotoisten infrastruktuurien perustamisen

d) tavoite 1:n (Suomessa ja Ruotsissa tavoite 6) alueilla sellaisten koulutus- ja terveysalan sijoitusten rahoittamisen, jotka myötävaikuttavat kyseisten alueiden rakenteelliseen mukauttamiseen

e) sellaisen toiminnan rahoitus, joka myötävaikuttaa alueelliseen kehitykseen tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen alalla, lukuun ottamatta toimenpiteitä, jotka liittyvät työmarkkinoiden toimintaan ja inhimillisten voimavarojen kehittämiseen

f) tuottavien sijoitusten rahoittaminen sekä sellaisten sijoitusten rahoittaminen, joiden tavoitteena on kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti ympäristönsuojelu, silloin kun kyseiset sijoitukset liittyvät alueelliseen kehitykseen

g) sellaisen toiminnan rahoittaminen, joka on osa alueellista kehittämistä yhteisön tasolla

h) 7. artiklassa tarkoitetut valmistelevat toimenpiteet sekä ennakkoarviointiin, seurantaan ja jälkiarviointiin liittyvien toimenpiteiden rahoitus.

Merkille pantavaa on, että aluekehitysrahaston asetuksessa ei ole määritelty erikseen menoja, joiden kattamiseen rahaston tukea voidaan antaa. Syynä on se, että aluekehitysrahaston tukemat hankkeet ovat niin moninaisia, ettei hyväksyttäviä menoja voida tyhjentävästi luetella. Sosiaalirahaston asetuksessa tietyt menot on sen sijaan erikseen todettu hyväksyttäviksi. Aluekehitysrahaston osalta on erikseen korostettava, että se ei tue koulutushankkeita (ne on nimenomaisesti tarkoitettu sosiaalirahaston hoidettaviksi).

Euroopan sosiaalirahasto, ESR (European Social Fund, ESF, asetus 2084/93) on perustettu jo Rooman sopimuksen yhteydessä (1957) ja sitä on uusittu vuosina 1971, 1977, 1983, 1988 ja 1993.

Em. asetuksen 1. artiklan mukaan rahaston soveltamisala on seuraava (lyhennetty):

tavoite 3:

- a) helpottaa pitkäaikaistyöttömien työelämään siirtymistä
- b) helpottaa työtä hakevien nuorten työelämään siirtymistä
- c) edistää sellaisten henkilöiden sopeutumista, jotka ovat vaarassa joutua työmarkkinoiden ulkopuolelle
- d) edistää miesten ja naisten tasavertaisia mahdollisuuksia työmarkkinoilla

tavoite 4:

Edistää niiden työntekijöiden, jotka ovat vaarassa joutua työttömäksi, sopeutumista teollisiin muutoksiin ja tuotantojärjestelmien kehitykseen (ennakoimalla työmarkkinasuhteita, ammatillisella koulutuksella ja tukemalla koulutusjärjestelmien kehittämistä). Erityisesti on otettava huomioon pk-yritysten erityistarpeet.

tavoitteet 6, 2 ja 5b:

- a) edistää työllisyystilanteen vakautta
 - b) vahvistaa inhimillistä potentiaalia tutkimuksen, tieteen ja teknologian aloilla.
- Asetuksen 2. artiklan mukaan rahaston tuella voidaan kattaa
- palkkauksen ja sen sivukulujen kustannuksia (ml. matkat)
 - 1. artiklan mukaisen toiminnan valmistelu-, toiminta-, hallinto- ja jälkiarviointikuluja
 - kulut sellaisesta työllistämistuesta, joka on myönnetty osana jäsenvaltiossa sovellettavia järjestelyjä.

Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto, EMOTR (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF, asetus 2085/93) on perustettu 1962. Rahasto jakautuu ohjausosastoon ja tukiosastoon, joista ohjausosasto on osa rakennerahastojärjestelmää.

EMOTR:n ohjausosaston tukirahoitusta voidaan käyttää seuraaviin tarkoituksiin:

- maatalouden tulonsaannin tukemiseen ja elinvoimaisen maatalousyhteisön säilyttämiseen
- nuorten maanviljelijöiden toiminnan aloittamisen kannustamiseen
- maatilarakenteiden tehokkuuden parantamiseen
- tuottajaryhmittymien perustamisen kannustamiseen
- maataloustuotteiden muuttamiseen, monipuolistamiseen, uudelleensuuntaamiseen ja laadun parantamiseen
- maaseudun perusrakenteiden kehittämiseen
- matkailuinvestointien kannustamiseen
- muihin toimiin kuten luonnonkatastrofien ehkäisyyn, kylien uudistamiseen, maaseutuympäristön suojeluun, metsien kehittämiseen ja hyödyntämiseen, ympäristön ja maaseudun suojeluun ja rahoitussuunnitteluun.

Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline, KOR (Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG, asetus 2080/93) on vuodesta 1994 lähtien sisällytetty rakennerahastojen kuusivuotiseen ohjelmaan.

KOR:n tukirahoitusta voidaan käyttää seuraaviin tarkoituksiin:

- kalastustoimen sopeuttaminen
- kalastuslaivaston nykyaikaistaminen
- vesiviljelyn kehittäminen
- joidenkin merialueiden suojeleminen
- kalastussatamien kalusto
- kalastustuotteiden jalostus ja markkinointi
- tuotteiden menekkin edistäminen.

2.3 Rakennerahastoja ja ohjelmien täytäntöönpanoa ohjaava säännöstö

Tässä alaluvussa kuvataan sitä sääntöpohjaa, johon rakennerahastojen toiminnan periaatteet ja yksityiskohdat pohjautuvat. Virallisesti hyväksytyjen ja sitovien säännösten lisäksi toimintaa ohjaavat yksityiskohdissa EU:n eri toimielimissä päätetyt tai kansallisen rahoittajan päätöksissä määrätyt menettelytavat.

Varsinainen perusta on luotu jo perussopimuksen 130. artiklassa ja sen täydennyksissä, joissa lyhyesti sanottuna ensiksi lähdetään liikkeelle yhteisön elinkeinoelämän kilpailukyvyyn kehittämistarpeesta, myöhemmin korostetaan tasapainoista alueellista kehitystä ja lopuksi (artikla 130d) velvoitetaan Euroopan unionin neuvosto määrittelemään rakennerahastojen tehtävät, keskeiset tavoitteet ja organisointi. Edelleen neuvostoa kehoitetaan määrittelemään rahastojen yleiset säännöt ja takaamaan rahastojen tehokkuus ja koordinointi muiden rahoitusvälineiden kanssa.

Perussäännökset

Em. valtuutuksella neuvosto on säätänyt seuraavat rakennerahastojen toimintaa säätelevät neuvoston asetukset (asetusten suomenkieliset tekstit löytyvät Euroopan yhteisöjen virallisista lehdistä):

Puiteasetus (Framework regulation, N:o 2081/93, alkuperäinen N:o 2052/88). Asetus rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään ja Euroopan investointipankin toiminnan sekä muiden rahoitusvälineiden kanssa. Luettelo asetuksen pykälien sisällöstä on *liitteessä 8*.

Yhteensovittamisasetus (Coordination regulation, N:o 2082/93, alkuperäinen N:o 4253/88). Asetus rakennerahastojen yhteensovittamisesta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin ja muiden rahoitusvälineiden kanssa. Luettelo asetuksen pykälien sisällöstä on *liitteessä 9*.

Aluekehitysrahaston asetus (N:o 2083/93, alkuperäinen 4254/88). Luettelo asetuksen pykälien sisällöstä on *liitteessä 8*.

Sosiaalirahaston asetus (N:o 2084/93, alkuperäinen 4255/88). Luettelo asetuksen pykälien sisällöstä on liitteessä 8.

Maatalouden ”ohjausrahaston” asetus (N:o 2085/93, alkuperäinen 4256/88).

Kalastuksen ohjauksen rahoitusvälineen asetus (N:o 2080/93).

Euroopan unionin neuvosto on antanut 21.12.1977 Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan *varainhoitoasetuksen*, jota on muutettu lukuisia kertoja sen jälkeen. Komissio on edelleen antanut asetuksen em. varainhoitoasetuksen täytäntöönpanomääräyksistä joulukuussa 1993.

Tarkentavia säännöksiä

Euroopan komission uusi asetus N:o 2064/97 (15.10.97) täsmentää perussopimuksessa ja koordinaatioasetuksen 23. artiklassa todettua jäsenmaiden valvontavollisuutta. Tarkempi selostus asetuksesta on luvussa 13.2.

Euroopan komissio on antanut asetuksen rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksista ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnästä (N:o 1681/94) sekä asetuksen varainhoitoasetuksen säännösten soveltamisesta (N:o 3418/93). Petosten vastaisen taistelun tueksi on samasta aihepiiristä annettu myöhemmin useita muita säädöksiä, joista keskeisimmät ovat seuraavat:

- yhteisöpetossopimus, yleissopimus Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta allekirjoitettu 26.7.1995; sopimukseen liittyy kaksi pöytäkirjaa
- väärinkäytösasetus (N:o 2988/95, 18.12.1995), voimaan vuoden 1995 loppulla
- tarkastusasetus (N:o 2185/96, 11.11.1996), voimaan 1.1.1997.

Väärinkäytösasetus ja tarkastusasetus koskevat tapauksia, joissa selvitetään epäilyttäjä väärinkäytöstapauksia. Mainittuja asetuksia ei sovelleta normaalissa EU:n tarkastuselinten tarkastustoiminnassa, josta on säädetty esimerkiksi rahastojen omissa asetuksissa tai yhteensovittamisasetuksessa.

Seuraavassa luetellaan joukko muita keskeisiä rakennerahastojen ja niiden ohjelmien täytäntöönpanon kannalta tärkeitä erilliskysymyksiin liittyviä säädöksiä:

- neuvoston asetus 93/36/EEC (Julkiset tarjouskilpailut) 14.6.93
- komission asetus 1681/94 (Väärinkäytösten käsittely) 12.7.94
- Community Guidelines (Komissio) 92/C 213/02 (SME/valtionapu) 20.5.92
- komission asetus EEC No 1865/90 (Takaisinperintä/viivästyskorko) 2.7.90
- komission asetus EEC No 1866/90 (Ecu / kansallinen valuutta) 2.7.90
- komission päätös EC No 342/94 (Julkisuus) 31.5.94.

Edellä mainittujen lisäksi EU:lla on runsaasti eriasteista säädöstöä esimerkiksi ympäristö-, tasa-arvo- ja kilpailukysymyksistä. Näilläkin säädöksillä voi olla konkreettista merkitystä ohjelmien toteuttamisessa.

Erittäin tärkeä ja yksityiskohtainen ohjeistus sisältyy komission hyväksymiin tavoiteohjelmiin. Yhden Suomen ohjelman liite ”*Ohjelma-asiakirjoihin sisältyvät tuen rahoitukselliset toimeenpanomääräykset*” on liitteenä 5. Vaikealukuisuudesta huolimatta sitä voidaan pitää perusteellisimpana käytännöllisenä ohjeena rahastojen toimintatapojen yksityiskohtaisia säännöksiä tarvitseville.

EU:n rakennerahastoihin liittyvää keskeistä säännöstöä Suomessa

Myös Suomen lainsäädäntö sisältää säädöksiä, jotka ohjaavat rakennerahastojen ohjelmien täytäntöönpanoa ja valvontaa. Seuraavassa on lueteltu muutamia keskeisiä säännöksiä:

- laki valtiontilintarkastajien ja Valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/95)
- laki alueiden kehittämisestä (1135/93), muutettu 21.3.97 (232/97)
- asetus alueiden kehittämisestä (1315/93), muutettu 26.4.96 (302/96)
- asetus Interreg-yhteisöaloitteen toimeenpanosta 21.3.97 (233/97).

Eri hallinnonaloilla on runsaasti omia lakeja ja asetuksia, joilla myös on merkitystä joko suoraan tai kansallisen osarahoituksen kautta EU-projektien toteuttamiseen. Toisaalta esimerkiksi valtiovarainministeriön johdolla valmistuneessa työryhmämuistiossa todetaan, että monilta osin kansallinen lainsäädäntö on puutteellista (Valtion virastojen ja laitosten sisäinen valvonta / EU-vaikutukset, 11/98). Muistion mukaan maa- ja metsätalousministeriön toimialalla on luotu yhteisölainsäädännön jatkeeksi kansallisella tasolla tarvittava lainsäädäntö, mutta esimerkiksi sisäasiainministeriön ja työvoimaministeriön toimialalla on edelleen puutteita. Muistion mukaan puutteista aiheutuu toimivaltaongelmia mm. EU-projektien valvonnalle.

2.4 Rakennerahastojen volyymi

EU:n päätöksentekaelimet ovat pitäneet tasapainoista alueellista kehitystä niin tärkeänä, että sen edistämistä varten on perustettu eri aikoina useita rahastoja, joita kutsutaan yhteisellä nimellä rakennerahastoiksi. Rakennerahastojen osuus EU:n budjetista on kasvanut ja kasvaa edelleen. Rakennerahastojen käyttöön on varattu rahoituskaudelle 1994–99 yhteensä 153 miljardia markkaa (vuoden 1994 rahan arvossa). Määräraha on budjetoitu hieman takapainotteisesti siten, että rahamäärä kasvaa vuosittain 20,1 miljardista ecusta (1994) aina 27,4 miljardiin ecuun (1999).

Rakennerahastojen volyymistä menee valtaosa toisaalta suuriin jäsenmai- hin ja toisaalta koheesiomaihin, kuten seuraava taulukko osoittaa:

Taulukko 3. Rakennerrahastojen volyymi kaudella 1994–99 (miljoonaa ecua, 1994 rahan arvo).

	Tavoite 1	Tavoite 2	Tavoitteet 3 ja 4	Tavoite 5a	Tavoite 5b	Tavoite 6	Yhteisö- aloitteet	Yhteensä
Belgia	730	342	465	195	77	–	287	2 096
Tanska	–	119	301	267	54	–	102	843
Saksa	13 640	1 566	1 942	1 143	1 227	–	2 206	21 724
Kreikka	13 980	–	–	–	–	–	1 151	15 131
Espanja	26 300	2 416	1 843	446	664	–	2 774	34 443
Ranska	2 190	3 774	3 203	1 933	2 238	–	1 601	14 938
Irlanti	5 620	–	–	–	–	–	483	6 103
Italia	14 860	1 463	1 715	814	901	–	1 893	21 646
Luxemburg	–	15	23	40	6	–	20	104
Hollanti	150	650	1 079	165	150	–	421	2 615
Itävalta	162	99	387	380	403	–	143	1 574
Portugali	13 980	–	–	–	–	–	1 058	15 038
Suomi	–	179	336	347	190	450	150	1 652
Ruotsi	–	157	509	204	135	247	125	1 377
Englanti	2 360	4 581	3 377	450	817	–	1 570	13 155
Yhteensä	93 972	15 360	15 180	6 916	6 862	697	14 051	153 038

Koko rakennerrahastojen volyymistä tulee siis Suomeen vain noin 1,1 %. Esimerkiksi Portugali saa lähes 10 kertaa ja Saksa enemmän kuin 13 kertaa niin paljon kuin Suomi. Saksa on toki myös suurin nettomaksaja.

Taulukosta havaitaan myös se, että Suomen pieni osuus jakaantuu 5 eri tavoitteelle ja yhteisöaloitteisiin, kun esimerkiksi Portugalin, Kreikan ja Irlannin raha ohjautuu 1 tavoitteen ja yhteisöaloitteiden kautta. EU:n tuen kanavoiminen useiden tavoitteiden kautta moninkertaistaa rahojen hallinnointiin tarvittavan työpanoksen sekä EU:ssa että Suomessa. Meillä vaikutus moninkertaistuu vielä kansallisista syistä, koska EU-tuet kanavoituvat monen ministeriön kautta.

Suomen osuus rakennerrahastojen tuesta kaudelle 1995–99 on seuraava (tilanne 12.5.1995, luvut ovat miljoonia ecuja)¹:

¹ Rakennerrahastojen miljoonia käsiteltäessä tulee helposti sekaannuksia seuraavista syistä: 1) EU:n budjetissa ja tilinpäätöksessä puhutaan erikseen jollekin vuodelle annetuista varauksista (financial perspectives), lopullisesta budjetista (final budget) ja sitoumuksista (commitments). Kassasta kyseisenä vuonna todella maksettu summa on vielä erikseen. 2) Joissakin yhteyksissä käytetään ecua, joissakin kansallista valuuttaa. 3) Taulukon luvut muuttuvat vuosien 1996–99 osalta myös ns. indeksoinnin ja mahdollisten ohjelmien muutosten takia.

Taulukko 4. Suomen rakennerahastotuki 1995–99 (1995 rahan arvo).

	1995	1996	1997	1998	1999	1995–99
Tavoite 2	31,10	38,10	37,80	38,00	38,00	183,00
Tavoite 3+4	77,50	72,00	67,50	63,00	63,00	343,00
Tavoite 5a (maatal.)	62,90	68,00	68,60	66,00	65,50	331,00
Tavoite 5a (kalastus)	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60	23,00
Tavoite 5b	31,90	32,50	36,40	45,40	47,80	194,00
Yhteisöaloitteet 2–5b	14,80	15,45	21,71	25,60	29,65	107,21
Tavoite 6	81,00	85,50	90,90	99,00	103,50	459,90
Yhteisöaloitteet 6	8,10	8,55	9,09	9,90	10,35	45,99
Yhteensä	311,90	324,70	336,60	351,50	362,40	1 687,10

Kuten taulukko osoittaa, myös Suomen saama tuki on takapainotteista siten, että summa kasvaa hieman joka vuosi koko ohjelmakauden ajan.

2.5 Rakennerahastojen peruseriaatteen ja tavoitteet kaudella 1994–99

EU:n alue- ja rakennepolitiikan tarkoituksena on tukea taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja vähentää alueiden välisiä kehityseroja tukemalla heikompia alueita ja vaikeuksissa olevia ihmisryhmiä. Mainitut tavoitteet tukevat Roomassa 1957 hyväksytyn perustamissopimuksen tavoitetta yhtenäisestä ja tasapainoisesta taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta kehityksestä.

Yhteisön aluepolitiikalle on hyväksytty (esim. vuosien 1988 ja 1993 rahasto-uudistuksissa) seuraavat yhteiset *peruseriaatteen*:

1) Yhteisön rahoitusta *keskitetään* vaikeimmille alueille vaikutusten tehostamiseksi (concentration).

2) *Yhteistyötä* viranomaisten, oppilaitosten, yritysten ja kansalaisryhmien kanssa rohkaistaan (partnership). Yhteistyöperiaatetta korostetaan myös EU:n ja jäsenvaltioiden välisissä suhteissa.

3) Rahastojen tuki kanavoidaan valtaosaltaan laajojen monivuotisten *ohjelmien* kautta (programming).

4) Yhteisön tuki on tarkoitettu olemassa olevien kansallisten aluetukien *lisäksi* hankkeiden osarahoitukseksi (additionality, koordinaatioasetuksen art. 9).

Uusia aluepolitiikassa ja rakennerahastojen ohjelmissa painotettavia piirteitä ovat lisäksi läheisyysperiaate (subsidiarity), tasa-arvo, tiedottaminen ja ympäristökysymykset.

EU:n aluepolitiikkaa toteutettiin aiemmin pääasiassa jäsenvaltioiden, siis valtioiden keskushallinnon kautta. Vähitellen on kuitenkin pyritty vahvistamaan myös alueiden roolia EU:n aluepolitiikan toteuttamisessa. Eri maissa on historiallisia, hallintojärjestelmästä ja poliittisista syistä johtuvia eroja aluehallinnon

roolissa. EU:n taholta otettiin kuitenkin selvä periaatteellinen askel alueiden puolesta vuoden 1992 Maastrichtin sopimuksessa ja sen jälkeisissä sääntömuutoksissa. Tästä on osoituksena myös alueiden komitean perustaminen EU:n organisaatioon. Ennen EU:n aluepolitiikkaa koskevia päätöksiä on alueiden komitealle annettava mahdollisuus lausunnon antamiseen. Komitea on myös käyttänyt lausunnonanto-oikeuttaan aktiivisesti ja laaja-alaisesti. Alueiden merkitystä korostavien muutosten käytännön vaikutukset vaihtelevat eri maissa.

Käytännössä rakennerahastojen jakamat tuet kanavoituvat jäsenmaihiin yleensä tavoitealuekohtaisten ohjelmien kautta. Tavoitteet kuvaavat niitä ongelmakokonaisuuksia, joita EU:n päätöksentekoprosessi yhdessä jäsenmaiden kanssa piti tärkeimpinä ratkaista rakennerahastojen tuen avulla. Seuraavassa kuvataan lyhyesti niitä tavoitteita, joita em. rakennerahastot rahoittavat.

Tavoite 1 avustaa kehityksessä jälkeen jääneitä alueita. Alueiden määräytymiskriteerinä on bruttokansantuote. Kyseisillä alueilla se on alle 75 % EU:n keskiarvosta viimeisten 3 vuoden aikana. Suomessa ei sovelleta tavoite 1:n kriteeriä nykyisellä ohjelmakaudella. Liittymisneuvottelujen yhteydessä tilalle luotiin Suomen ja Ruotsin olosuhteisiin perustuva tavoite 6. Siinä sovelletaan samoja avustusprosentteja kuin tavoite 1:ssä. Tavoitetta rahoittavat kaikki rakennerahastot.

Tavoite 2 on tarkoitettu taantuvien teollisuusalueiden ja rajaseutualueiden kehittämiseen. Suomesta tällaisiksi alueiksi hyväksyttiin ohjelmakaudeksi 1995–96 seuraavat alueet (samat alueet hyväksyttiin myös kaudeksi 1997–99): Varsinais-Suomi, Satakunta, Kymenlaakso, Itä-Uusimaa, Etelä-Karjala, Päijät-Häme, Keski-Suomi ja Kokkola. Tavoitetta rahoittavat aluekehitysrahasto ja sosiaalirahasto.

Tavoite 3 keskittyy pitkäaikaistyöttömyyden ja nuorisotyöttömyyden torjuntaan koko maan alueella. Tavoitetta rahoittaa sosiaalirahasto.

Tavoite 4 keskittyy helpottamaan työntekijöiden sopeutumista teolliseen rakennemuutokseen ja tuotantomenetelmien uudistuksiin koulutuksen, ohjauksen ja neuvonnan avulla. Tavoitetta rahoittaa sosiaalirahasto.

Tavoite 5a pyrkii maatalouden rakenteellisten ongelmien korjaamiseen ja maatalouden sopeuttamiseen yhteiseen maatalouspolitiikkaan tukemalla tuotantoa, jalostusta ja markkinointia sekä ympäristönsuojelua. Tavoitetta rahoittavat maatalousrahaston tukiosasto ja kalastusrahasto.

Tavoite 5b pyrkii monipuolistamaan maaseutualueiden elinkeinorakennetta tukemalla maatilojen uudenaikaistamista sekä oheistyöpaikkojen ja pienyritysten syntymistä (ml. matkailu). Tavoitetta rahoittavat kaikki rakennerahastot.

Tavoite 6 kehitettiin uusien jäsen ehdokkaiden (Suomi ja Ruotsi) jäsenyysneuvotteluissa. Alueiden määräytymiskriteerinä on harva asutus: enintään 8 henkeä neliökilometrillä. Tavoitteena on alueiden yleinen kehittäminen. Tukiperusteet ovat samat kuin tavoitteessa 1. Tavoitetta rahoittavat kaikki rahastot.

Rakennerahastouudistuksen yhteydessä varattiin osa (9 %) rakennerahastojen rahoista *yhteisöaloitteille* (Community Initiatives), joilla EU pyrkii rohkaisemaan jäsenmaita edistämään sellaisia EU:n tärkeinä pitämiä pyrkimyksiä, joita ei riittävästi ole sisällytetty jäsenmaiden esittämiin ohjelmiin. Yhteisöaloitteilla täydennetään rakennerahastojen työtä ja jäsenmaiden omia kehittämisohjelmia. Niillä paneudutaan alueen tai kohderyhmän erityisongelmiin.

Yhteisöaloitteiden toteuttaminen on korostetusti alue- ja paikallistason vastuulla. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Etelä-Suomen Interreg-ohjelmaa hallinnoi Uudenmaan liitto ja Barentsin Interreg-ohjelmaa Lapin liitto. Myös EU:n tuki maksetaan kokonaan valtionhallinnon ohi suoraan mainituille liitoille (myös Ruotsin ”osuus” tuesta). Vastaavasti kaksi Ruotsin lääniä hallinnoi kahta muuta Interreg-ohjelmaa (saaristo ja Merenkurkku) myös Suomen osalta. Mainitut hallinnoijat ovat näissä tapauksissa samassa vastuuviranomaisen asemassa komissioon nähden kuin sisäasiainministeriö muutoin aluekehitysrahaston tuen suhteen.

Yhteisöaloitteita rahoitetaan niiden luonteen mukaan eri rahastoista. Aluekehitysrahasto rahoittaa esimerkiksi Suomen Interreg-, SME-, Leader-, Urban- ja PESCA-aloitteita, sosiaalirahasto esimerkiksi Employment- ja ADAPT-aloitteita ja maatalousrahaston ohjausosasto esimerkiksi Leader-aloitetta.

2.6 Tuen antamisen muodot

Neuvoston asetuksen (2081/93) 5. artiklan mukaan rakennerahastojen rahoitustoiminta voidaan toteuttaa pääasiallisesti jossakin seuraavista muodoista (suomenkielinen teksti Euroopan yhteisöjen virallisen lehden erityispainoksesta 1994):

- a) toimenpideohjelmien yhteisrahoitus
- b) kansallisen tukijärjestelmän, mukaan lukien takaisinmaksut, yhteisrahoitus
- c) sellaisen yleiskattavan tuen (global grants) myöntäminen, jota pääsääntöisesti hoitaa jäsenvaltion yhteisymmärryksessä komission kanssa nimeämä välittäjä ja jonka välittäjä jakaa yksittäisinä avustuksina lopullisille edunsaajille
- d) aiheellisten ohjelmien yhteisrahoitus (part financing of suitable projects)
- e) teknisen avun tukeminen, mukaan lukien tuen valmisteluun, ennakoarviointiin, seurantaan ja jälkiarviointiin liittyvät toimenpiteet, sekä pilotti- ja esittelyhankkeet.

Em. tukimuodoista ei c-kohdan yleiskattavaa tukea hyväksytty Suomen ohjelmiin. Se on käytössä monissa muissa maissa, mm. Ruotsissa. Yleiskattavien tukien hallinnointi on ollut joskus ongelmallista joissakin maissa. Suomen olosuhteissa eivät hallinnoinnin riskit liene olleet keskeisenä syynä tukimuodon hylkäämiseen. Yleiskattavan tuen pois jättäminen lienee Suomen kohdalla enemmänkin poliittinen ratkaisu, joka vastoin EU:n periaatteita korostaa keskushallinnon asemaa alueiden kustannuksella.

Edellä luetellut rakennerahastojen tuet ohjataan pääosin valtionhallinnon

kautta, kuten luvussa 7 tarkemmin kuvataan. Tavoiteohjelmien rahat kulkevat valtionhallinnon kautta kokonaan. Yhteisöaloitteiden rahoituksesta mm. joidenkin Interreg-aloitteiden EU-tuki maksetaan sen sijaan valtion ohi vastuuviranomaiseksi sovitulle maakunnan liitolle.

Myös kunkin rahaston pilotti- ja tutkimusrahasta voivat edunsaajat saada suoraan rahoitusta Euroopan komissiolta. Nämä rahat poikkeavat luonteeltaan varsinaisista ohjelmarahoista siten, että niitä ei yleensä ole jaettu ennakoon maittain, vaan jäsenmaiden yhteisöjen aktiivisuudella ja hyvillä projekti- ja tutkimusesityksillä voidaan saada ”ylimääräistä” tukea EU:lta. Tarkemmat säännökset näistä määrärahoista on EAKR-asetuksen 7. ja 10. artiklassa, ESR-asetuksen 6. artiklassa, EMOTR-asetuksen 8. artiklassa ja KOR-asetuksen 4. artiklassa. Tutkimus- ja pilottihankkeista on tarkemmin luvussa 4.3.

Tässäkin yhteydessä on syytä korostaa, että tämä kirja käsittelee rakennerahastojen kautta tulevaa EU:n tukea. Kaiken kaikkiaan EU:sta tulee Suomeenkin hyvin monenlaista EU-tukea rakennerahastojen ulkopuolelta. Näillä EU:n tuilla ja tai avustuksilla on kullakin omat pelisääntönsä.

2.7 Rakennerahastojärjestelmiin liittyviä ongelmia

Rakennerahastojärjestelmä saattaa ruokkia jo aiemmin esiintyneitä jännitteitä toisaalta eri alueiden ja toisaalta keskushallinnon eri yksiköiden välillä ja vielä alueiden ja keskushallinnon välillä, kun ne kilpailevat sekä päätösvallassa että käyttöön saatavista varoista. Mukana voi olla sekä alueellisia että puoluepoliittisia ja valtapoliittisia intressejä. Toisaalta aiempaa merkittävästi tiiviimpi yhteistyö mainittujen tahojen kesken saattaa ajan myötä myös parantaa yhteistyötä. Tästä kehityksestä on selviä merkkejä näkyvissä.

Koko prosessi alueiden alkuperäisistä ohjelmaesityksistä täytäntöönpanovaiheeseen on erittäin pitkä ja suuritöinen. Alueiden tavoitteet eivät aina toteudu lopullisissa ohjelmissa. Eri asia on, että lopullinen muoto voi olla joko parempi tai huonompi kuin alkuperäinen esitys.

Ohjelmantekoprosessi ei aina takaa parhaiden hankkeiden mukaanpääsyä, sillä esimerkiksi Suomessa projektien kesken on ollut hyvin vähän kilpailua. Jos projektien tarjonta on vähäistä, voidaan joutua hyväksymään myös vähemmän hyviä hankkeita EU-projekteiksi. Valinnan päätöksentekomenetelmät saattavat myös johtaa siihen, että alueelliset tasapuolisuustekijät ohittavat projektin hyvyden. Toisaalta myös alueen sisäinen tasapainoinen kehitys on EU:nkin näkökulmasta tavoiteltava asia.

Sekä EU:ssa että Suomessa on useita toimijoita, joilla voi olla toisistaan poikkeavia tavoitteita, keinoja ja toimintaohjeita.

Selvien pelisääntöjen osittainen puuttuminen synnyttää tulkintaongelmia, joskus myös poikkeavia tulkintoja eri jäsenmaissa. Tulkintaongelmista aiheutuu myös merkittävästi lisätyötä eri hallinnon tasoilla sekä projektien toteuttamisvaiheessa että tilityksiä tehtäessä ja tarkastettaessa.

Ns. vanhoista jäsenmaista saatujen kokemusten mukaan monissa maissa on ollut huonot valmiudet ohjelmien käytännön toteuttamiseen ja valvontaan (ks.

tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukset 1991–94). Suomesta ja Ruotsista on saatu vuosilta 1995–97 samansuuntaisia kokemuksia. Ohjelmien täytäntöönpanojärjestelmän rakentaminen vei varsin pitkään ja koneisto toimi alkuun hyvin hitaasti. Vielä vuonna 1997 esiintyi molemmissa maissa ongelmia esimerkiksi projektien kansallisten rahoituspäätöksen ja maksutilitysten hitaudessa. Julkisuudessa näistä ongelmista on kirjoitettu esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen vuosiraportissa (TTT 1996) ja Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (5/97).

Euroopan komissio on tehnyt 31.12.1994 päätöksen jäsenvaltioiden toteuttamasta rakennerahastojen tukitoimenpiteisiin liittyvästä tiedottamisesta ja mainonnasta. Päätöksen perusteella on julkaistu myös ”Käytännön opas tiedotus- ja julkaisuvaatimuksista”.

Käytännössä tiedotus ei kaikilta osin toimi ohjeen edellyttämällä tavalla. Toisaalta myös ohjetta voitaisiin parantaa painottamalla velvollisuutta tiedottaa myös todella saavutetuista tuloksista. Projektien käynnistämiset saavat jo kohtalaisesti julkisuutta, mutta EU:n piirissä pitäisi lisätä avoimuutta myös tulosten tiedottamisessa. Esimerkiksi seurantakomiteat voitaisiin velvoittaa tiedottamaan vuosittain ohjelmiin kuuluvien projektien avulla luoduista työpaikoista, järjestetystä koulutuksesta, yritysten kehittämisestä jne. Vuosiraportit ja evaluointiraportit voitaisiin selkeästi luokitella julkisiksi asiakirjoiksi. Tiedotusvälineille voitaisiin oma-aloitteisesti antaa esimerkiksi yhteenvetotietoja eri toimenpidekokonaisuuksissa saavutetuista tuloksista.

Niin kauan kuin mainittujen asiakirjojen julkisuuskysymys on avoin, voisivat Suomen viranomaiset oma-aloitteisesti parantaa tiedottamista. Riippumattomien evaluointiraporttien julkistaminen olisi tärkeää siksi, että julkisuuteen saataisiin tietoa myös epäonnistumisista ja niistä toimenpidekokonaisuuksista, joissa tuloksiin ei ole päästy. Kansalaisten ja jopa tiedotusvälineiden on hyvin vaikea päästä käsitykseen asiasta. Projektien käynnistämisuutiset kaunistavat kuvaa ”koko totuudesta”. Toisaalta asiantuntemattomat kohu-uutiset EU-tukien väärinkäytöksistä saattavat maalata kuvan totuutta mustemmaksi. Veronmaksajilla on kuitenkin oikeus tietää sekä onnistumiset että epäonnistumiset.

3 Rakennerahastojen ohjelmien valmistelu

Luvun tarkoituksena on kokonaisuuden hahmottamiseksi kertoa lyhyesti tavoiteohjelmien ja yhteisöaloitteiden valmisteluprosessista. Kuvaus tehdään yksinkertaistamalla kokonaisuutta havainnollisuuden lisäämiseksi.

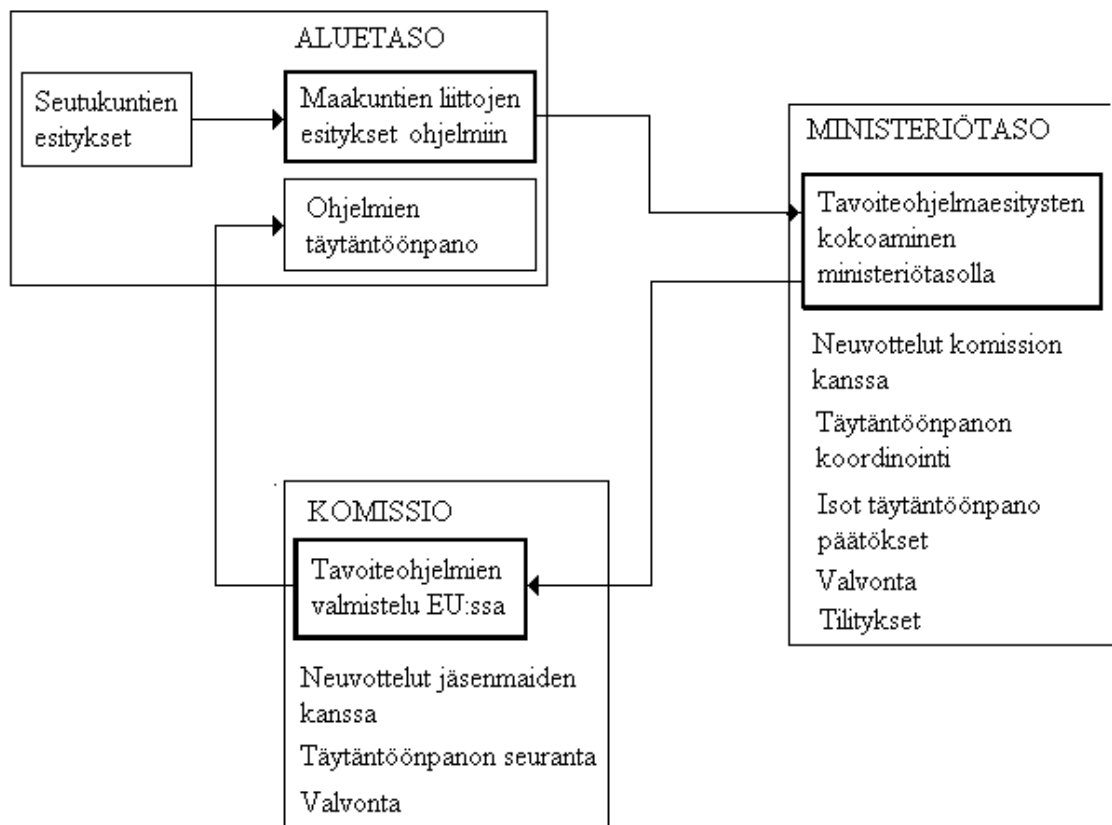
3.1 Tavoiteohjelmien valmistelu- ja toimeenpanoprosessi kaaviona

Seuraava kaavio kuvaa yhteenvedonomaaisesti valmistelu- ja toimeenpanoprosessia kokonaisuutena. Seuraavissa alaluvuissa kutakin vaihetta kuvataan hieman tarkemmin.

Kuvion vahvennetut laatikot ja nuolet kuvaavat ohjelman valmisteluprosessia. Kuvioon on kuitenkin liitetty myös ohjelman täytäntöönpanoprosessiin liittyvät keskeiset asiat kokonaisuuden hahmottamiseksi. Kuvio kertoo myös sen, kuinka ohjelman täytäntöönpanoon liittyvät projektien valintapäätökset tehdään samalla tasolla, mistä ohjelmaesitykset alun perin lähtivät liikkeelle. Eri asia on, missä määrin alueilla vielä kierroksen jälkeen tunnetaan niiden toteutettavaksi prosessissa päätetyt ohjelman osat.

Alueilla kysytään usein, miksi koko raskas ja resursseja kuluttava kierros on tehtävä sen sijaan, että alueille annettaisiin suoraan oikeus käyttää samat varat. Vastauksia on ainakin kaksi: ohjelmaprosessilla halutaan ohjata varojen käyttöä EU:n ja kansallisen tason tärkeinä pitämiin hankkeisiin ja toisaalta EU:n mukanaolo varmistaa pitkäjänteisemmän alueiden kehittämistyön, joka ei kaadu esimerkiksi jäsenmaan vaalituloksen tai budjettileikkausten seurauksena.

Kuvio 1. Ohjelmien valmistelu- ja täytäntöönpanoprosessi kaaviona.



3.2 Valmistelu aluetasolla

Vuoden 1994 alusta voimaan tullut laki alueiden kehittämisestä antoi seutukunnille (88 kpl) ja maakuntien liitoille aiempaa paremmat edellytykset omaehtoiseen alueensa kehittämiseen. Vastaavasti lääninhallinto menetti roolinsa aluekehitystyössä. Samassa yhteydessä kasvoi myös ohjelmaperusteisen kehitystyön merkitys suhteessa projektityöskentelyyn.

Vuosien 1994 ja 1995 aikana seutukunnissa on tehty kovasti työtä kehittämisohjelmien laatimisessa. Alun perin kehittämisohjelmia laadittiin mainitun lain pohjalta ohjeeksi seutukunnan toimijoille, valtionhallinnolle ja muille intressiryhmille. EU-jäsenyyden myötä ohjelmista muokattiin esityksiä EU:n rakennerahastojen ohjelmiin. Tuohon työhön ovat useimmiten osallistuneet kunnat, maakuntien liitot, yritykset, oppilaitokset, tutkimuslaitokset, monet valtionhallinnon alueyksiköt ja monin paikoin myös ammattijärjestöt ja erilaiset kansalaisjärjestöt, jopa yksityiset kansalaiset.

Käytännössä ensimmäiset ohjelmaesitykset laadittiin eri alueilla jonkin verran eri lailla. Yleensä kunnallishallinnolla (johtavilla luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla) oli prosessissa hyvin merkittävä panos. Sen sijaan yritykset osallistuivat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta varsin vähän ensimmäisten ohjelmaesitysten tekoon. Joillakin alueilla korostuivat esityksissä yksittäiset hankkeet, toisilla alueilla asiantuntijavetoisuus, jossakin kuntien välinen yhteistyö ja jossakin yrityslähtöinen lähestymistapa (ks. Haveri–Majoinen 1995).

Maakuntien liitot huolehtivat aluekehitysviranomaisina uuden aluekehityslainsäädännön mukaisten kehittämisohjelmien valmistelusta, osallistuvat niiden toteutukseen ja huolehtivat toteutuksen seurannasta, päättävät sisäasiainministeriön pääluokasta alueitasolle osoitettavien maakunnan kehittämisrahojen käytöstä, huolehtivat alueellisten viranomaisten kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta, edistävät kuntien yhteistyötä ja seutuistumista sekä hoitavat tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä.

Tehtäessä ohjelmaesityksiä ja hanke-esityksiä ohjelmakaudelle 2000–2006 kannattaisi jo alueilla ottaa huomioon uuden kauden mukanaan tuomien uusien vaatimusten lisäksi esimerkiksi seuraavat asiat:

- Alueen esityksen strategisen linjan tulisi sopia yhteen sekä alueen tarpeiden että rakennerahastojen tavoitteiden kanssa.

- Rakennerahastojen kriteereistä tärkeimpiä ovat työllisyyden edistäminen, alueiden kehityksen aktivoiminen sekä EU:n muiden politiikkojen noudattaminen (ympäristökysymykset, avoin kilpailu, tasa-arvo).

- Ohjelman valmistelun edetessä komission päätökseksi tulisi seurata, että esityksissä pysyvät mukana sellaiset toimintalinjat ja toimenpidekokonaisuudet, joista alueen hankkeet voidaan rahoittaa.

- Yksittäisen hanke-esityksen tulee näin läpäistä sekä maakuntatason ja kansallisen tason että EU:n kriteerit päästäkseen ohjelman hyväksymispäätöksen jälkeen erikseen päätettävien todella toteutettavien hankkeiden joukkoon.

- Mitä enemmän tuloksia suhteessa panoksiin hankkeelle on ennakkoon arvioitavissa, sen paremmat edellytykset sillä on tulla hyväksytyksi (tulosten tulisi konkretisoitua muutaman vuoden aikana).

- Koska EU:n rahoitusosuus on yleensä suhteellisen pieni, hankkeiden tulee olla perusteltuja vaikka ilman EU:n tukea.

- Hankkeiden tulee olla toteuttamiskelpoisia ohjelmakauden aikana (ts. maanomistus, suunnitelmat, erilaiset luvat ja rahoitus on selvitettävä riittävän valmiiksi).

- Hankkeisiin, jotka voidaan joustavasti toteuttaa ilman EU:n tukea, ei välttämättä kannata sekoittaa EU:n osarahoituksen mukanaan tuomaa byrokratiaa.

- Kaiken kaikkiaan on muistettava, että alueiden omaehtoinen kehittäminen on ensisijainen tavoite ja EU:n tuki on vain lisäapu, joka voi tulevaisuudessa myös loppua.

- Edelleen on muistettava, että saman ohjelman rahoituksen piiriin pyrkivät yksittäiset hankkeet kilpailevat keskenään, koska tietyille toimenpidekokonaisuudelle on varattu vain tietty tuki.

- EU suosii periaatteessa laajempia alueellisia projekteja mieluummin kuin esimerkiksi yhden kunnan projektia. Toisaalta hyvin monien yhteistyötahojen mukaantulo voi vaikeuttaa hankkeiden liikkeellelähtöä.

Maakuntien ohjelmaesityksissä ei yleensä ensimmäisellä kierroksella ollut hankkeiden täsmällisiä rahoitussuunnitelmia (ainakaan eri vuosille eriteltyinä) eikä ennakoarvioita saavutettavista tuloksista tai vaikutuksista, puhumattakaan vaikutuksista ympäristöön tai tasa-arvoon. Vaikka noita yksityiskohtia ei hanketasolla sisällytetä lopulliseen ohjelma-asiakirjaan, helpottaisi mainittujen asioiden liittäminen tuleviin hanke-esityksiin jatkotyöstämistä ja edellyttäen, että

hankkeet ovat hyviä, myös niiden läpimenomahdollisuuksia.

Yhteisöaloitteiden valmisteluprosessi poikkeaa joiltakin osin tavoiteohjelmien teosta. Alueiden rooli on yleensä keskeisempi yhteisöaloitteissa. Esimerkiksi Karjalan Interreg-ohjelmaesityksen laativat sisäasiainministeriön ohjeen mukaan yhdessä Kainuun, Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan liitot EU:n 17.5.1995 päättämän rahoitusraamin pohjalta. Työryhmään kuului kaksi edustajaa kaikista mainituista liitoista. Valmisteluvaiheessa oltiin yhteydessä kussakin maakunnassa valtion piirihallintoviranomaisiin, seutukuntiin, kuntiin, yrityksiin ja muihin yhteisöihin. Ohjelman rajan ylittävän luonteen takia oltiin yhteydessä myös Karjalan tasavallan viranomaisiin.

3.3 Yhteenvedo keskushallinnossa

Valtioneuvoston periaatepäätöksen (27.5.1994) mukaan rakennerahastoilla on Suomessa kolme koordinoivaa vastuuministeriötä: Sisäasiainministeriö vastasi maakuntien liittojen esityksistä kansallisen tason ohjelmaesitysten kokoamisesta aluekehitysrahaston osalta EU:n tavoitteiden (2, 6, 5b) aluejakoa noudattaen. Työvoimaministeriö työsti esityksistä koko maan kattavien sosiaalirahaston tavoitteiden 3 ja 4 mukaiset ohjelmat. Maa- ja metsätalousministeriö puolestaan vastasi tavoitteen 5a ohjelmaesityksen tekemisestä.

Luonnollisesti myös kaikki ne muut ministeriöt, jotka osallistuvat eri tavoiteohjelmien täytäntöönpanoon oman sektorinsa osalta, osallistuivat jo valmisteluvaiheessa osuutensa hiomiseen ja neuvotteluihin kullekin ministeriölle kuuluvasta roolista ohjelmien täytäntöönpanossa.

Ministeriöiden apuna tavoiteohjelmien kokoamisessa oli kullakin ohjelmalla oma ohjelmatyöryhmänsä. Ne muodostettiin eri ministeriöiden ja muiden intressitahojen edustajista.

3.4 Valmisteluprosessi EU:ssa

Konkreettinen tavoitteiden 2 ja 6 ohjelmien valmisteluvastuu oli aluepolitiikan pääosastolla (PO 16). Tavoitteen 5b osalta vetovastuu oli PO 6:ssa (maatalous) ja tavoitteiden 3 ja 4 osalta PO 5:ssä (työllisyys, työmarkkinasuhteet ja sosiaaliasiat).

Valmisteluun osallistuivat kuitenkin monet muut pääosastot tai niiden yksiköt joko yhteiskokouksissa (interservice meeting) tai lausuntomenettelyn kautta. Molempiin menettelytapoihin osallistui suuri joukko eri yksiköitä ja niiden edustajia. Esimerkiksi tavoite 2 -ohjelman (1996–97) valmistelun yhteydessä lähetettiin ohjelmaluonnos 18 pääosaston kaikkiaan 24 johtajalle ja heidän lisäksi 21 yksikön päällikölle. Mainittujen johtajien lisäksi on yksiköissä muita työntekijöitä, jotka valmistelevat yksikkönsä kannanottoja. On selvää, että näin laajan prosessin myötä pelkästään asiakirjojen kopiointi ja kääntäminen vie runsaasti aikaa ja rahaa.

Alussa mainituissa pääosastoissa on erilliset osastot, jotka valmistelivat ko-

mission hyväksyttäväksi vietävät ohjelmat. Esimerkiksi aluepolitiikan pääosastossa on kolme eri osastoa (direction B, C ja D) ja niissä maantieteelliseen jakoon perustuvia yksiköitä (unit), jotka valmistelevat kukin tiettyjen maiden aluekehitysrahaston rahoittamat ohjelmat. Suomen, Ruotsin ja Itävallan ohjelmien valmistelusta vastaa yksikkö B.4. Sama yksikkö osallistuu myös aluekehitysrahaston osarahoittamien yhteisöaloitteiden valmisteluun. Komissioon ei siis viedä Suomesta lähetettyjä ohjelmaesityksiä sellaisenaan, vaan EU:n sisällä käydään monimutkainen valmistelukierros yhteistyössä asianomaisten Suomen viranomaisten kanssa.

Ne eri pääosastoissa olevat yksiköt, jotka eivät ole ohjelmien valmisteluvastuussa, seuraavat kukin omien erityisalojensa näkemysten huomioon ottamista ohjelmaesityksessä. Esimerkiksi PO 4 (kilpailu) vastaa ohjelmiin liittyvistä yritystukijärjestelmistä. Sitä kiinnostaa, onko kansalliset tukijärjestelmät hyväksytetty ennakkoon komissiossa, onko avustusjärjestelmillä konkreettiset tavoitteet tai vääristävätkö jotkin tukimuodot kilpailua. Pk-yritysten kehittämisestä vastaavat tahot seuraavat pk-yritysten kehittämiseen liittyviä kohtia, ympäristöasioista vastaavat tahot ympäristöpolitiikan kysymyksiä ja varainhoidon valvonnan pääosasto ja ao. pääosaston rahoitushallinnon yksikkö ohjelman rahoitustaulukoiden asianmukaisuutta.

Ohjelmien valmisteluprosessiin kuuluvat myös ”alueellista kehitystä ja uudistamista käsittelevä neuvoa antava komitea” (koordinaatioasetuksen 27. artikla) ja perustamissopimuksen 124. artiklan tarkoittama komitea.

Ohjelmien sisällön muokkaaminen on tarpeen mm. siksi, että komission hyväksymät ohjelmat ovat varsin yleispiirteisiä, joten Suomesta esitettyjä konkreettisia hankkeita joudutaan poistamaan ohjelma-asiakirjasta, vaikka niitä ei ole tarkoitus poistaa ohjelmasta.

Koska valmistelu EU:ssa tehdään jäsenmaan kanssa yhteistyössä, työllistää myös tämä vaihe Suomen viranomaisia. Esimerkkinä tästä olivat monenlaiset yhteiset kokoukset sekä Helsingissä että Brysselissä ja ne lukuisat lisäinformaatiota pyytäneet kirjeet, joihin Suomen viranomaiset joutuivat kiireesti vastaamaan.

3.5 Valmisteluvaiheen ongelmia

Ensimmäinen perustavaa laatua oleva ongelma koko EU:ssa oli ohjelmakauden 1994–99 asetusten valmistelun viipyminen, minkä seurauksena jäsenmaiden ohjelmaesitysten tekeminen viivästyi. Siitä seurasi edelleen komission ohjelmapäästösten viivästyminen ja ohjelmien myöhäinen käynnistyminen. Kun Suomi, Ruotsi ja Itävalta liittyivät unioniin vuotta myöhemmin, sama kuvio toistui.

Em. viiveen lisäksi on luonnollista, että uusien jäsenmaiden ohjelmien valmistelussa oli molemmissa päissä ensimmäiseen kierrokseen liittyviä ongelmia. Suomessa ei tiedetty täsmällisesti, mitä ohjelmilta odotetaan, eivätkä EU:n edustajat tunteneet riittävästi Suomen olosuhteita. Kun asiantuntemus lisääntyy molemmin puolin, päästään näistä ongelmista seuraavilla ohjelmakierroksilla todennäköisesti eroon.

Koko ohjelmaprosessi ensimmäisistä esityksistä täytäntöönpanopäätöksiin on ajallisesti pitkä ja hyvin monivaiheinen. Vaiheesta seuraavaan siirryttäessä ilmenee usein erilaisia käytännön ongelmia, jotka hidastavat kokonaisprosessia.

Suomessa on esiintynyt muistakin jäsenmaista tuttua periaatteellista kiistelyä eri ministeriöiden kesken rahojen, töiden, päätösvallan ja vastuun jakamisesta. Eri intressiryhmillä on poikkeavia näkemyksiä myös vastuunjaosta keskushallinnon ja aluehallinnon kesken. Edelleen rajanvetoa työnjaosta on käytävä jäsenmaan ja EU:n viranomaisten kesken. Ensimmäisen kierroksen jälkeen tietty työnjako vakiintunee osittain, mutta periaatteelliset näkemyserot säilynevät vastaisuudessaakin kiistanaiheina.

Monivuotisten ohjelmaesitysten laatimisprosessi on aluetasolla sinänsä suhteellisen uutta ja resurssit ovat vaihtelevia. Siitä syystä valmistelu ja sen tuloksena ohjelmaesitykset voivat olla eritasoisia eri seuduilla. Kokemusten myötä tasoerot tasoittunevat. Suomessa hämmennystä aiheutti mm. se, että ensimmäiset tukiohjelmat hyväksyttiin vasta 13.7.95 ja esimerkiksi sisäasiainministeriön ns. EU:n aluekehitysrahaston tuen irrotuspäätös eri ministeriöille vasta 19.10.95. Vuoden 1995 myöntämisvaltuudet saatiin jaetuiksi aluekohtaisesti vasta VNp:llä 21.12.95, kun jo lähes vuosi ohjelmakaudesta oli kulunut.

Komissiossa ohjelmien valmisteluvaihe oli myös kohtalaisen pitkä osittain puutteellisten tietojen, yritystukijärjestelmien notifiointien vaatiman ajantarpeen, komission monimutkaisen valmistelumenetelmän ym. vuoksi. Todettakoon vielä, että Suomen ohjelmaesitykset olivat hyvin pieni osa EU:n koneistossa käsiteltävänä olleista ohjelmista. Komission 7. vuosiraportin mukaan Suomelle hyväksyttiin vuonna 1995 yhteensä 7 ohjelma-asiakirjaa ja 2 yhteisöaloitetta, kun kokonaismäärä EU:ssa oli 733 kappaletta.

Mielenkiintoista on nähdä, kuinka seuraavan ohjelmakauden liikkeellelähtö tapahtuu. On mahdollista, että kaikki edellä mainitut ongelmat toistuvat jälleen, sillä suunnitteilla oleva rakennerahastouudistus on niin vaikea prosessi, että se voi taas viivästyä. Uudistus edellyttää asetusten perusteellista muokkaamista, ja se vie monimutkaisen päätöksentekojärjestelmän takia runsaasti aikaa.

Jotta jäsenmaissa päästäisiin ajoissa valmistelemaan kauden 2000–2006 ohjelmia, tulisi säännösten olla käytössä vuoden 1998 loppuun mennessä. Tuolloin vuosi 1999 voitaisiin käyttää ohjelmien valmisteluun jäsenmaissa ja niiden hyväksymiskäsittelyyn komissiossa. Jos säännösten uusiminen näyttää venyvän tuosta aikataulusta, on ohjelmien valmistelu jäsenmaissa syytä aloittaa tiedossa olevan tilanteen pohjalta, ettei ohjelmia jouduta pilaamaan liialla kiireellä.

Konkreettisena esteenä rakennerahastouudistuksen tiellä voivat olla vielä isommat uudistukset, kuten uusien jäsenmaiden kanssa käytävät neuvottelut, yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen ja yhteisön päätöksentekojärjestelmän muuttaminen.

4 Päätösten ja ohjelmien sisällöstä ja rakenteesta

Luvun tarkoituksena on tehdä tunnetuksi komission laajojen päätösten ja vielä laajempien ohjelma-asiakirjojen sisältöä. Tieto on tarpeen sekä olemassa olevien ohjelmien lukemisen helpottamiseksi että seuraavia ohjelmakierroksia suunniteltaessa.

4.1 Suomen tavoiteohjelmat

Tavoiteohjelmaa koskeva *komission päätös* on yleensä vakionmuotoinen, noin 10 varsinaista päätöspykälää käsittävä asiakirja. Sen keskeistä sisältöä ovat seuraavat asiat:

1. artikla: ohjelma-alueen määrittely (maantieteellisesti)
2. artikla: ohjelman sisällön lyhyt esittely
3. artikla: ohjelman sisältämän kokonaisrahoituksen vuosittainen jakauma (ecuina)
4. artikla: rahastojen kokonaistuen määrä sekä kansallisen rahoituksen kokonaistarve
5. artikla: yhteisötuen kokonaismäärän jakautuminen eri rahastoihin sekä koko ohjelmakaudella että ensimmäisenä ohjelmavuotena (tätä summaa käytetään ensimmäisen ennakkoerän laskentaperusteena)
6. artikla: viittaus ohjelman muuttamismahdollisuuksiin
7. artikla: yritystukijärjestelmiä koskeva erityiskommentti
8. artikla: ohjelman määraajat
9. artikla: muistutus yhteisön oikeuden ja perustamissopimuksen tiettyjen artiklojen noudattamisesta ohjelmaa toimeenpantaessa
10. artikla: ilmoittaa vain päätöksen tekemispäivän (allekirjoituspäivän).

Varsinainen yhtenäinen *ohjelma-asiakirja* (myöhemmin lyhennettynä *ohjelma*, engl. Single Programming Document) vaihtelee rakenteeltaan jonkin verran, vaik-

ka asiasisältö on varsin samanlainen. Seuraavassa on esimerkiksi otettu Suomen tavoite 6:n ohjelma:

Luku 1: Kuvaus kyseisen ohjelman maantieteellisen alueen ominaisuuksista suhteessa muuhun Suomeen ja koko Euroopan unioniin. Luvussa selvitetään sekä alueen vahvuuksia että heikkouksia. Lisäksi arvioidaan aiemman aluepolitiikan vaikutuksia ja lopuksi esitetään arvioivia kommentteja Suomen viranomaisten lähettämistä ohjelmaesityksistä (ex ante -arviointia).

Luku 2: Kuvataan ohjelman strategiaa ja tavoitteita eri tasoilla. Tavoitteet on osittain esitetty määrällisinä, osittain laadullisina. Luvussa kuvataan myös painopisteiden alueellisia vaihteluita.

Luku 3: Pääasiallinen sisältö on ohjelman rahoitustaulukoiden esittely. Aluksi esitetään koko ohjelmaa koskeva yhteenvetotaulukko ja seuraavissa taulukoissa eritellään lukuja tarkemmin vuositasolla, alueellisesti tai rahastoittain.

Luku 4: Keskeiset osat ovat yleensä seuraavat:

- ohjelmien ennakkoarviointia, seuranta ja jälkiarviointia koskevat ohjeet
- seurantakomiteaa ja alueellisia työryhmiä koskevat ohjeet
- ohjelman mahdollista muuttamista koskeva ohjeistus
- yksityiskohtaiset täytäntöönpano-ohjeet (sisältää kuvauksen tuen maksamisjärjestelmästä (EU:n osalta) sekä määritelmiä ja rajoituksia).

Liitteet: Liitteissä (tai 5b-tavoitteen osalta itse ohjelmassa) on yksityiskohdaisesti kuvattu kustakin toimenpidekokonaisuudesta seuraavat asiat: yleiskuvaus, tavoite, tuettavat aktiviteetit, projektien valintakriteerit, lopulliset edunsaajat, indikaattorit seuranta varten, kokonaismenot, EU:n tuki, tavoitteet, täytäntöönpanosta vastaava viranomainen ja tukialueen maantieteellinen raja.

Esimerkkinä eroista ohjelmien yksityiskohdissa voidaan todeta projektien valinnassa käytettävät kriteerit. Suomen tavoite 2:n ohjelmassa on valintakriteerit lueteltu toimenpidekokonaisuuksittain varsinaisessa ohjelma-asiakirjassa. Sen sijaan esimerkiksi 5b-ohjelma-asiakirjassa todetaan, että alueelliset yhteistyöryhmät tekevät esitykset valintakriteereistä ja seurantakomitea hyväksyy kriteerit.

Mielenkiintoista ohjelmissa on esimerkiksi se, miten EU:n rahoitus on sidottu kansalliseen rahoituksen. Koordinaatioasetuksen (2082/93) 17. artiklan 2. kohdan mukaan ”rahastojen osuus lasketaan joko suhteessa tukikelpoisiin kokonaiskustannuksiin tai suhteessa julkisiin ja niihin verrattaviin tukikelpoisiin menoihin”. Rahoitustaulukoiden yhteydessä ilmoitetaan normaalisti, kumpaa sitomistapaa on käytetty. Erona on siis se, että kokonaiskustannuksissa on mukana myös yksityissektorin rahoitusosuus. Suomessa EU-tuki on yleensä sidottu julkisiin kustannuksiin, jolloin yksityisen rahoitusosuuden summat ohjelma-asiakirjassa ovat vain ohjeellisia eivätkä siten vaikuta suoraan EU-tuen määrään.

4.2 Yhteisöaloitteiden sisältö

Myös yhteisöaloitteiden sisällöillä on tiettyjä yhteisiä osia, vaikka niissä on enemmän yksilöllisiä piirteitä kuin tavoiteohjelmissa. Seuraavassa on esimerkkinä kuvattu lyhyesti Karjalan Interreg II -aloitetta ohjelman sisällysluettelon avulla.

1 Johdanto

Määrittelee ohjelman tarkoituksen ja alueen.

2 Alueen kehitysanalyysi

Kuvaa laajasti sekä Suomen-puoleisten alueiden että Karjalan tasavallan ja Luoteis-Venäjän alueiden ominaisuuksia.

3 Raja-alueyhteistyö

Kuvaa lyhyesti raja-alueyhteistyön historiaa ja nykytilannetta.

4 Interreg-ohjelmaan liittyvät EU- ja kansalliset ohjelmat

Kuvaa lyhyesti Interreg-ohjelman kytkentöjä muihin ohjelmiin.

5 Tavoitteet, strategiat ja toimintalinjat

Kuvaa aloitteen tavoitteita, strategioita, toimintalinjoja ja toimenpidekokonaisuuksia sekä luettelee projektien valintakriteerit.

6 Toimenpideohjelma

Kuvaa jokaisesta toimenpidekokonaisuudesta seuraavat yksityiskohdat: kuvaus, tavoite, tuettava toiminta, kohderyhmät, ajoitus, alueellinen kohdentuminen, rahoituskehys, vastuutahot ja seurantaindikaattorit.

7 Rahoitussuunnitelma

Kertoo toimenpidekokonaisuuksittain kokonaiskustannukset ja eri rakennerahastojen ja eri kansallisten rahoittajien osuudet sekä koko ohjelmakaudelta että vuositasolla.

8 Ympäristövaikutukset

Kertoo lyhyesti ohjelman suhteesta ympäristökysymyksiin.

9 Ohjelman toteuttaminen

Kertoo perusteellisesti ja yksityiskohtaisesti EU:n ohjelman toteuttamiselle asettamista ehdoista ml. ohjelman arviointi, seurantajärjestelmät, päätöksenteko- ja rahoitusjärjestelmät, ohjelmien muuttamistapa, EU-tuen maksatusjärjestelmä, komission vaatimat kustannusselvitykset, ecun käyttö, väärinkäytösten käsitteilyohjeet sekä opastus EU-politiikkojen noudattamiseen.

10 Tiedottaminen

Hyvin lyhyt ohje ohjelman tiedottamisesta.

4.3 Pilottihankkeiden päätösten/sopimusten sisältö

Kaikkien rakennerahastojen omissa asetuksissa on artikla, jossa määritellään innovatiivisille pilottihankkeille tarkoitettu tuki. Näiden hankkeiden tukemiseen on varattu eri rahastoissa 0,5–1,5 % rahaston volyymistä. Aluekehitysrahaston

asetuksessa pilottihankkeet ovat 10. artiklassa, sosiaalirahastossa 6. artiklassa ja maatalousrahastossa 8. artiklassa.

Pilottihankkeet poikkeavat tavoiteohjelmista ja yhteisöaloitteista kahdessa tärkeässä kohdassa. Ensiksi niihin varattua rahaa ei ole jaettu maakohtaisiin kiintiöihin, joten aktiivinen ja hyviä hankkeita komissiolle esittävä maa voi saada ”ylimääräistä” EU-rahaa.

Toiseksi pilottihankkeisiin tuleva EU-tuki maksetaan yleensä suoraan hankkeen vetäjille, ts. ohi valtion talousarvion. Suoraan maksettavien tukien valvonta ei kuulu ministeriöille, mutta Valtiontalouden tarkastusvirastolla ja valtion tilintarkastajilla on, EU:n tarkastajien ohella, oikeus tarkastaa näiden varojen käyttöä.

Normaalisti komissiossa tehdään hyväksytystä pilottihankkeesta sopimus tai päätös, jossa määritellään esimerkiksi seuraavat asiat:

- projektin nimi ja tavoite
- projektin toteuttaja
- määräaika projektille
- EU-tuen maksamistapa ja -aikataulu
- velvollisuudet raportoida projektista
- EU:n muut erilaiset ehdot.

4.4 Vertailu ulkomaisiin ohjelmiin

Perusteiltaan eri maiden ohjelmat muistuttavat varsin paljon toisiaan. Eri ohjelmissa on myös, yhteisönlaajuisten yhteisten tavoitteiden vuoksi, ikään kuin vakiona tiettyjä toimenpidekokonaisuuksia, kuten esimerkiksi

- pk-yritysten tukeminen jossakin muodossa (aloittaminen, kansainvälistäminen jne.)
- turismihankkeet
- työllisyyttä lisäävät toimenpidekokonaisuudet
- korkean teknologian edistäminen.

Sen sijaan rahamääräiset painotukset vaihtelevat eri maiden tarpeiden mukaan. Maakohtaisia eroja on kuitenkin huomattavasti enemmän ohjelmien täytäntöönpanojärjestelmissä kuin ohjelmissa.

Toisaalta ohjelmat poikkeavat toisistaan keskeisissäkin kysymyksissä. Seuraava luettelo ei pyri olemaan kattava, sen tarkoitus on vain antaa joitakin esimerkkejä.

Vanhojen jäsenmaiden tavoite 2:n ohjelmakaudet olivat 1994–96 ja 1997–99. Ruotsissa ja Itävallassa ohjelmakausi kattaa vuodet 1995–99. Suomessa sen sijaan ensimmäinen tavoite 2:n kausi oli vain 2 vuotta (1995–96). Toinen kausi on 1997–99. Ensimmäisen kauden lyhyys aiheutti luonnollisesti ongelmia, varsinkin kun käyntiin päästiin vasta syksyllä 1995 komission hyväksyttyä ohjelman.

Monissa maissa tavoite 2:n alueilla on erilliset ohjelma-asiakirjansa, omat seurantakomiteansa ja päätöksenteko-organisaationsa. Suomessa maantieteellisesti erilliset tavoite 2 -saarekkeet yhdistettiin samaan ohjelmaan.

Joissakin maissa sekä ohjelmat että projektit ovat paljon suurempia kokonaisuuksia kuin Suomessa. Ohjelmien suuruus on tietysti sen seuraus, että rakennerahastorahaa on allokoitu joihinkin maihin esimerkiksi 10 kertaa niin paljon kuin Suomeen. Sen sijaan isojen projektien käyttäminen on periaatteellinen kansallinen valinta. Isojen projektien hallinnointi voi olla suhteellisesti ottaen halvempaa. Sen sijaan suurten projektien tulosten paremmuus moniin pieniin verrattuna ei ole lainkaan selvää. Paremmuus on kiinni enemmän projektien sisällystä kuin koosta.

Saksassa, Itävallassa ja Belgiassa, joita voidaan kutsua liittovaltioiksi, ohjelmia täytäntöön panevat vastuuviranomaiset ovat aluetasolla. Suomen järjestelmä painottuu keskimääräistä selvästi enemmän keskushallintoon, koska ministeriöillä on hyvin keskeinen rooli.

Ohjelmien käytännön täytäntöönpanosta vastuussa olevat tahot vaihtelevat maittain varsin paljon. Kun Suomessa valtionhallinnon ote on tiukka keskushallinnon tasolla, on Ruotsissa valtionhallinto (läninhallitukset) vahvasti mukana aluetason päätöksenteossa. Toisaalta Ruotsissa on delegoitu projekteista päättämistä edelleen esimerkiksi ALMI-nimiselle yritysten tukemiseen erikoistuneelle yritysorganisaatiolle ja jopa yksittäisille kunnille ns. raamibudjettien avulla. Järjestely tarkoittaa sitä, että mainituille organisaatioille annetaan tietty rahamäärä käytettäväksi tietyntyyppisten projektien toteuttamiseen. Myös Englannista löytyy esimerkkejä, joissa ns. joint venture -hankkeessa jollekin yhtiölle on annettu isompi EU-tuki käytettäväksi pk-yritysten kehittämiseen.

Kreikan, Portugalin ja Irlannin EU-tuki tulee muista maista poiketen vain yhden tavoitteen (tavoite 1) kautta. Sen lisäksi nuo maat ja Espanja saavat koheesiorahaston rahaa ja tukea yhteisöaloitteisiin.

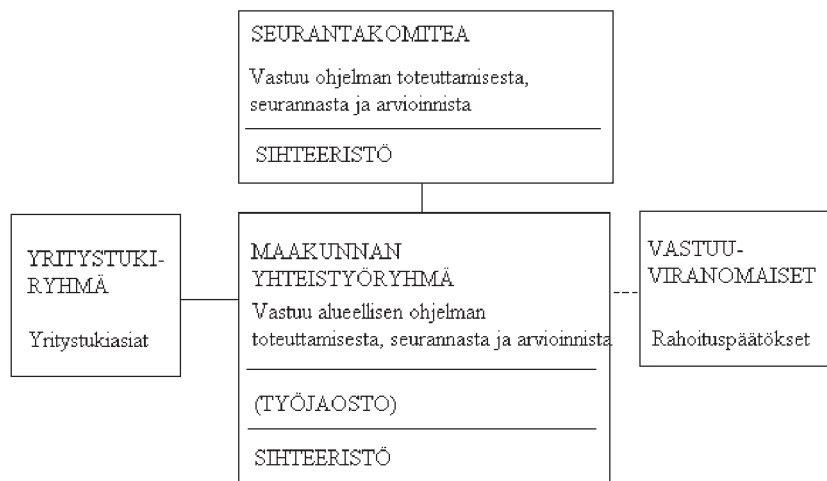
5 Ohjelmien hallinnointi Suomessa

Ohjelmien käytännön toteuttamisesta vastaavat loppujen lopuksi jäsenmaan eri tason viranomaiset (valtio ja kunnat), maakuntien liitot, yritykset, oppilaitokset, tutkimuslaitokset jne. Tässä luvussa kuvataan ensin ohjelma-asiakirjojen edellyttämää hallintojärjestelmää ja sen jälkeen ohjelmien toimeenpanoon osallistuvien kansallisten ja alueellisten elinten osuutta. Lopuksi kommentoidaan ohjelmien toteuttamisessa ongelmalliseksi osoittautuneita asioita. Tässä luvussa käsitellään vain toteuttamiseen liittyvää päätöksentekojärjestelmää. Maksatusta ja valvontaa käsitellään seuraavissa luvuissa.

5.1 Ohjelma-asiakirjojen edellyttämä hallinnointi

Komission ja jäsenmaan yhteisesti hyväksymissä ohjelma-asiakirjoissa edellytettyä hallintojärjestelmää voidaan kuvata seuraavasti:

Kuvio 2. Ohjelma-asiakirjan edellyttämät hallintoelimet.



Sekä tavoiteohjelmissa että yhteisöaloitteissa edellytetään, että kutakin ohjelmaa varten perustetaan ns. *seurantakomitea* (monitoring committee), joka on koordinoitavuudessa ohjelman toteuttamisesta.

Komitean kokoonpanon perusteet on määritelty kussakin ohjelmassa, mutta kokoonpano noudattaa yleensä samoja perusteita kuin seuraavassa Suomen tavoite 6:n ohjelmassa. Siinä kokoonpano on seuraava:

Puheenjohtajana komiteassa on sisäasiainministeriön aluepolitiikan koordinoinnista vastuussa oleva edustaja. Jäseniä ovat ohjelmaa toteuttavien ministeriöiden (tässä SM, KTM, MMM, TM, LM, YM, OPM, STM, VM) edustajat, ohjelma-alueen maakuntien liittojen edustajat, Suomen Kuntaliiton edustaja sekä muiden sidosryhmien edustajat (social partners, esim. työmarkkinajärjestöt). Niillä EU:n pääosastoilla, joiden toimintaan ohjelma liittyy, on omat edustajansa seurantakomiteoissa.

Seurantakomitea on siitä erikoinen elin, että sen juridista asemaa ja toimintaperiaatteita ei ole kovin tarkoin säädelty sen enempää Suomen lainsäädännössä kuin EU:n säännöksissäkään. Ohjelmassa on todettu, että komitea laatii itse toimintasääntönsä, mutta kokoontuu vähintään 2 kertaa vuodessa. Komitealla on apunaan sihteeristö, esimerkiksi aluekehitysrahaston ohjelmien seurantakomiteoilla sisäasiainministeriön nimeämänä. Valmistelutyöhön voidaan nimittää työryhmiä. Käytännössä komitea työskentelee konsensusperiaatteella, ei äänestäen.

Seurantakomitealle erikseen ohjelmassa tai asetuksissa määrättyjä tehtäviä ovat esimerkiksi seuraavat:

- hyväksyä maakuntien liittojen esittämät yksityiskohtaiset kehittämissuunnitelmat
- valvoa ohjelmaan kuuluvien osien toteuttamista
- valvoa, että ohjelmalle ja sen osille asetetut tavoitteet saavutetaan
- valvoa, että ohjelmaan hyväksyttävät projektit ovat sopusoinnussa rakennerahastojen säännösten ja tavoitteiden kanssa
- kiirehtiä ja tarvittaessa korjata hankkeita ohjeiden mukaisiksi
- ohjata ns. indeksoinnista kertyvät ylimääräiset varat entisten toimenpidekokonaisuuksien (measures) vahvistamiseen tai uusien toimintojen (operations) käynnistämiseen (edellyttää sekä jäsenvaltion että komission vahvistusta)
- koordinoida ohjelmaan liittyvien hankkeiden julkisuuskykyä
- päättää yhteistyössä komission edustajan kanssa niiden varojen käytöstä, jotka on varattu teknistä apua ja pilottihankkeita varten
- valvoa, että alueelliset yhteistyöryhmät ja esimerkiksi piirivirastot avustuspäätöksiä tehdessään noudattavat hyväksytyjä periaatteita ja kriteereitä
- valvoa evaluojien valintaa.

Jos seurantakomitea päättää ohjelman muutoksista, muutokset on alistettava sekä komission että kansallisten viranomaisten hyväksyttäväksi. Ohjelmien muuttamiseen liittyviä menettelytapoja täsmennettiin alkuvuodesta 1996 aiemmin ilmenneiden ongelmien ehkäisemiseksi. Käytännössä esimerkiksi aluepolitiikan

pääosaston käyttöön on tehty lomakkeisto, jonka avulla tarkastetaan systemaattisesti muutosedellytysten olemassaolo ja varmistetaan, että tarvittavat lausunnot on saatu ja rahoitustaulukot korjattu.

Seuraavan ohjelma-asiakirjan edellyttämän hallinnon tason muodostavat alueetasolla toimivat *maakuntien yhteistyöryhmät* (management committee). Puheenjohtajana toimii maakuntajohtaja ja jäseninä ovat valtion aluehallintoviranomaisten edustajat, ympäristöviranomaisten edustaja, yhteistyökumppaneiden edustajat ja paikallisten intressien edustajat (sanonta on varsin epäselvä, ja tulokintaongelmia saattaa esiintyä).

Komission edustajilla on oikeus osallistua yhteistyöryhmien kokouksiin, mutta he eivät ole virallisia jäseniä. Käytännössä komission edustajilla on luonnollisesti hyvin harvoin mahdollisuus osallistua yhteistyöryhmien kokouksiin.

Yhteistyöryhmän sihteeristöpalvelut järjestää alueen maakunnan liitto.

Alueellisen yhteistyöryhmän tehtävänä on esimerkiksi

- avustaa seurantakomiteaa
- tehdä suunnitelmakauden alussa ehdotus yksityiskohtaisesta kehittämissuunnitelmasta
- tehdä vuosittainen täytäntöönpanosuunnitelma alueelleen
- tutkia kaikki avustusanomukset
- osallistua aktiivisesti kehittämishankkeiden ideointiin, edistämiseen ja neuvontaan
- valmistella täytäntöönpanoa ja edistymistä koskevat raportit seurantakomitealle (apuna käytetään laajaa tietokantaa, joka kattaa SPD-ohjelman toteuttamisen)
- antaa tiedot evaluoijille ja huolehtia julkisuuskysymyksistä.

Suomessa on keskustelua aiheuttanut esimerkiksi se, voiko yhteistyöryhmä delegoida tehtäviään erilaisille pienemmille työryhmille. Ongelmaan ei liene toislaiseksi selvää juridista ratkaisua. Delegointia voidaan pitää joiltakin osin tarpeellisenä työn rationalisoimiseksi. Jos delegoinnin tarkoituksena kuitenkin on pudottaa joitakin yhteistyötahoja pois todellisesta päätöksenteosta, ei delegointia voida pitää hyväksyttävänä.

Alueellista yhteistyöryhmää avustaa liikesalaisuuksia sisältävien yritystuki-asioiden käsittelyssä *yritystukityöryhmä*, johon kuuluvat TE-keskuksen yritysosaston päällikkö puheenjohtajana (aiemmin KTM:n yrityspalvelun piiripäällikkö), työvoimaosaston (aiemmin työvoimapiirin) päällikkö, maaseutuosaston (aiemmin maaseutuelinkeinopiirin) päällikkö sekä maakunnan liiton, Keran ja Teke-sin edustajat. Lopullisen päätöksen avustuksesta tekee kuitenkin ao. toimialan osastopäällikkö.

Interreg-ohjelmien kohdalla yhteistyöryhmää kutsutaan *hallintokomiteaksi*. Esimerkiksi Karjalan Interreg-ohjelmassa (ohjelman toteuttaminen kohta 9.1.7) asiasta todetaan seuraavaa:

Suomen hallituksen nimeämä Interreg-ohjelman hallintokomitea on suoraan vastuussa ohjelman toteuttamisesta. Hallintokomitea päättää yksittäisten hankkeiden rahoituksesta ja edistää ohjelman toteuttamista mm.

aktiivisella tiedottamisella. Karjalan tasavallan viranomaisia pyydetään osallistumaan hallintokomitean työhön jatkuvalla periaatteella. He eivät osallistu päätöksiin EU:n varojen käytöstä.

Hallintokomitea pitää yllä rekisteriä hankkeista ja raportoi seurantakomitealle ohjelman edistymisestä, komitean ohjeiden mukaisesti.

Hallintokomitean tehtäviin kuuluu myös ehdottaa seurantakomitealle muutoksia ohjelman sisältöön, resurssien jakamiseen tai hankkeiden valintaperusteisiin.

Hallintokomitea tekee menettelytavoistaan ehdotuksen ja antaa sen seurantakomitean hyväksyttäväksi.

Suomen hallitus nimittää hallintokomitean ehdotuksen perusteella hallintokomitealle puheenjohtajan.

— —

Suomen viranomaiset ovat yhdessä komission kanssa päättäneet seuraavista järjestelyistä, mitä tulee Interreg-ohjelman päätöksentekoon ja rahoitustoimenpiteisiin:

Hallintokomitea päättää hankkeiden rahoituksesta. Se myös tarkastaa, että päätökset ovat ohjelman määräysten ja EU:n sekä kansallisen lainsäädännön mukaisia. Sen jälkeen kun hallintokomitea on päättänyt hankkeiden rahoituksesta, vastuussa olevat rahoitusviranomaiset myöntävät hankekohtaisesti oikeuden EU:n varojen käyttöön tarpeen mukaan muiden alojen ministeriöille. Nämä viranomaiset tekevät laillisesti sitovat päätökset varojen myöntämisestä ja maksamisesta.

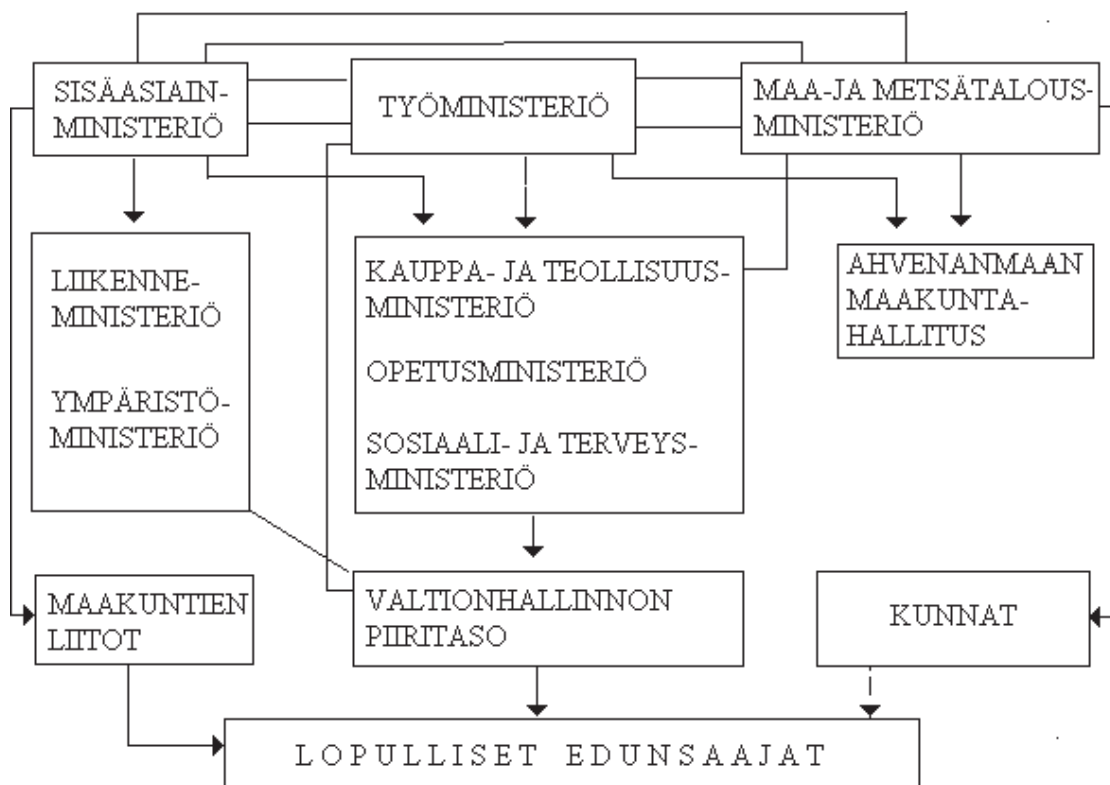
Kansalliset viranomaiset vastaavat rahoituksen raportoinnista ja selvityksistä asiaankuuluvalla komission rahoitusosastolle (pääosastot 5, 6 ja 16). Komissio luovuttaa EU-varat Suomen keskushallinnon rakennerahastojen käytöstä vastuussa oleville osastoille (tarkoittaa Suomessa rahastovastuuministeriöitä: SM, TM ja MMM).

Mikäli nämä järjestelyt eivät takaa riittävää joustavuutta sekä paikallistason osallistumismahdollisuutta päätöksentekoon, voi seurantakomitea ottaa ne uudelleen tarkasteltavaksi.

5.2 Kansallinen hallinnointijärjestelmä

Yhteenvedonomaaisesti voidaan rakennerahastojen hallinnoinnin kansallista osuutta kuvata seuraavalla kaaviolla, jossa ns. koordinoivat vastuuministeriöt, sisäasiainministeriö, työministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö, on kuvattu ylimässä rivissä. Kuviota on yksinkertaistettu esittämään vain päälinjoja, jotta sen luettavuus säilyisi.

Kuvio 3. Yhteenvedo perinteisen hallinnon toimijoista.

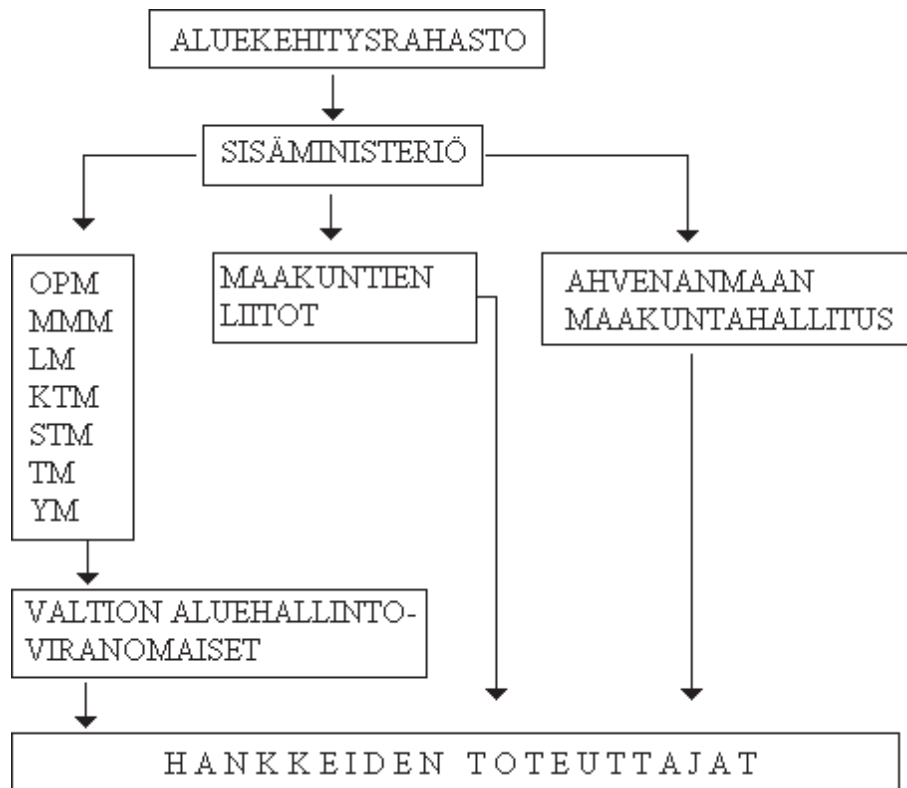


Kuvion keskeisin sanoma lienee se, että Suomessa ohjelmien toteuttamiseen osallistuu koko perinteinen hallintokoneisto, lääninhallintoa lukuun ottamatta. Edelleen kuvio kertoo, kuinka ns. koordinoivat vastuuviranomaiset irrottavat tai ohjaavat päätösvaltaa muiden ministeriöiden kautta, ja usein edelleen aluehallinnon kautta, lopullisille edunsaajille.

Mallin sekavuutta lisää se, että useat ministeriöt ovat sekä jakamassa resursseja muille ministeriöille että käyttämässä muilta ministeriöiltä saatavia resursseja. Edelleen sekavuutta lisää se, että isoimmista projekteista päätetään ministeriötasolla ja pienemmistä alueitasolla (jos ministeriöllä on aluehallintoa). Myös maakuntien liitot ja valtionhallinnon piiritaso samoin kuin kunnat voivat olla sekä jakamassa resursseja lopullisille edunsaajille että itse edunsaajia.

Jos kaavio tehdään rahastokohtaisesti, esimerkiksi niin että kuvataan järjestelmää aluekehitysrahaston rahoittamien hankkeiden osalta, voidaan kuvio esittää seuraavassa muodossa:

Kuvio 4. Aluekehitysrahaston tuen kanavointi (SM koordinoivana vastuuministeriönä).



Aluekehitysrahaston tuen resurssien kanavointi etenee seuraavasti:

Sisäasiainministeriö tekee päätökset, joilla se irrottaa (tai osoittaa) rahat seitsemälle muulle ministeriölle ja varaa osan rahoista maakuntien liitoille ja Ahvenanmaalle. Kukaan ministeriö päättää oman osuutensa jakamisesta joko eri alueille tai sektoreille tapaus kerrallaan. Tässä vaiheessa on siis kysymys vasta resurssien allokoinnista, varsinaiset projektien rahoituspäätökset tehdään erikseen.

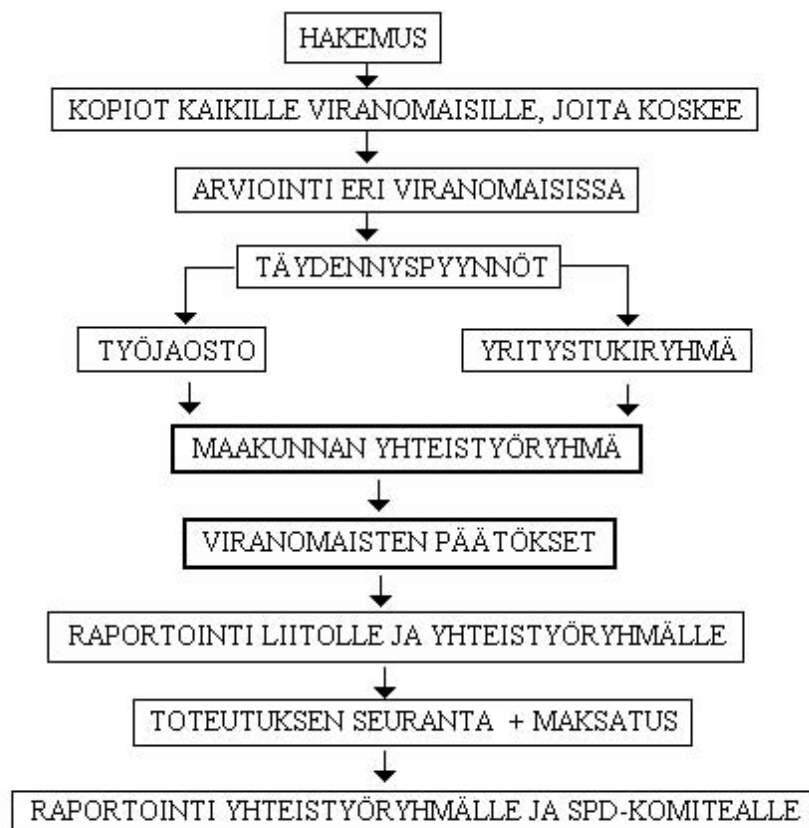
Tilitysten tekeminen varojen käytöstä etenee saman kaavion mukaisesti, mutta päinvastaiseen suuntaan.

Jos sosiaalirahaston projektien hallinnoinnista piirretään vastaava kuvio, työministeriö sijoittuu ylimpään laatikkoon ja muut sosiaalirahaston rahoja hallinnoivat ministeriöt (ml. esim. sisäministeriö) sen alla olevaan isoon laatikkoon.

Budjetointi-, maksatus- ja tilitysjärjestelmiä kuvataan tarkemmin luvussa 7.1. *Olennaista on, että eri ministeriöiden asema ja vastuu hallinnoinnissa saattaa vaihtua sen mukaan, minkä rakennerrahaston osarahoittamista projekteista on kysymys.*

Varsinaisista EU-projekteista päättäminen tapahtuu pääsäännön mukaan seuraavasti:

Kuvio 5. Projektihakemuksen käsittelymenettely (mukailtu Päijät-Hämeen liiton mallista).



Käytännössä yksittäisten projektien kohdalla menettelytapa voi poiketa esitetystä perusmallista. EU:n tavoiteohjelman lähtökohta on, että maakunnan yhteistyöryhmä tekisi varsinaisen EU-projektin valinnan ja kansalliset osarahoituspäätökset olisivat lähinnä rahoitusta täydentäviä täytäntöönpanopäätöksiä. Voidaan kuitenkin perustellusti väittää, että yhteistyöryhmän päätös jää lausunnon tai esityksen luonteiseksi ja virallisen rahoituspäätöksen tekevät kansalliset osarahoittajat, koska ne voivat toki kieltäytyä myöntämästä niille kaavailtua rahoitusta. Syynä voi olla esimerkiksi rahojen puute ko. momentilla tai se, ettei projektia pidetä jostakin syystä hyvänä, vaikka maakunnan yhteistyöryhmä onkin hyväksynyt sen EU-projektiksi.

Eri maakuntien liitoissa on hieman erilaisia käytäntöjä projektien valmisteluvaiheissa ja päätöksentekojärjestyksessä. Yleensä kuitenkin eri ohjelmille ja yhteisöaloitteille on nimetty vastuuhenkilöt, jotka valmistelevat (usein erilaisten epävirallisten työryhmien tukemana) projektiesitykset päätettäviksi. Samat henkilöt toimivat usein myös ohjausryhmissä ja tarkastavat projektien maksatushakemuksia.

Vastaavasti esimerkiksi TE-keskusten työvoimaosastoilla on ns. ESR-koordinaattorit, jotka markkinoivat tavoiteohjelmien mahdollisuuksia, valmistelevat projektipäätöksiä ja osallistuvat valvojina tai ohjausryhmän jäseninä projektien seurantaan. He saattavat osaltaan myös tarkastaa maksatushakemuksia tai tili-

tyksiä. Koska TE-keskusten ESR-koordinaattorit ovat työsuhteisia, he eivät voi tehdä virallista esittelyä projektista. Viralliset esittelijät eivät välttämättä tunne esittelemäänsä hanketta niin hyvin kuin valmistelussa mukana olleet koordinaattorit.

Sekä liitoissa että TE-keskuksissa saattaa yhdellä valmistelijalla tai koordinaattorilla olla kymmeniä projekteja valmisteltavana tai valvottavana. Valvonnan tehokkuus voi olla puutteellista sekä työajan niukkuuden takia että siksi, että valmistelija ikään kuin sitoutuu itse projektiin, jota hänen tulisi myös valvoa.

5.3 Hankkeiden valinta

Komission hyväksymät ohjelmat ovat yleensä suhteellisen yleisluonteisia. Niissä on todettu ensimmäisellä tasolla toimintalinjat (priorities), joita on tarkoitus rahoittaa. Toimintalinjat jakaantuvat toimenpidekokonaisuuksiksi (measures). Ne koostuvat erilaisista avustusjärjestelmistä, projekteista ja hankkeista, joita ei kuitenkaan yleensä ole yksilöity komission hyväksymissä ohjelmissa. Näin lopulta tukea saavat yksittäiset hankkeet konkretisoituvat vasta kansallisilla ja ennen kaikkea alueellisilla päätöksillä. KTM:n erilaiset yritystukijärjestelmät on kyllä lueteltu ohjelmissa, mutta niidenkin osalta yrityskohtaiset lopulliset tukipäätökset tehdään TE-keskuksen yritysosastolla (aiemmin KTM:n yrityspalvelun piiritoimistoissa).

Liitteenä 2 on esimerkki toimenpidekokonaisuuden kuvauksesta.

Tässäkin yhteydessä on syytä korostaa, että ohjelmien seurantakomiteat eivät valitse yksittäisiä hankkeita tai projekteja. Niiden tehtävänä on valvoa, että alueatasolla tai ministeriössä valitut hankkeet on valittu hyväksytyjen periaatteiden ja kriteerien mukaisesti.

Hankkeiden valintatapa ja valintakriteerit voivat vaikuttaa myös ohjelmista saataviin tuloksiin. Komissio suosittelee, että ainakin osa projekteista valittaisiin johonkin määräaikaan mennessä saapuneista hakemuksista. Ajatuksena on, että projektiesitykset olisivat paremmin valmisteltuja ja isommasta hakemusjoukosta voitaisiin valita parhaat projektit EU:n tuella rahoitettaviksi. Suomessa on kuitenkin erityisesti aluekehitysrahaston puolella yleensä käytetty ns. jatkuvan haun periaatetta, ts. projektiesityksiä voi tehdä ilman määräaikoja ja ne käsitellään siinä tahdissa kuin esitykset ehditään valmistella kokouksiin. Tämän järjestelmän huono puoli on se, ettei projektien kesken synny todellista kilpailua ja huonojen projektien on helpompi päästä rahoituksen piiriin.

Riippuu ohjelmasta, onko varsinaiset projektien valintakriteerit määritelty ohjelma-asiakirjassa tai sen liitteessä vai päätetäänkö niistä alueellisen yhteistyöryhmän esityksestä seurantakomiteassa. Yleishavainto Suomen ohjelmien valintakriteereistä on, että ne ovat varsin yleisluonteisia ja osin vaikeasti mitattavia, jolloin tulkinnalle voi jäädä liikaa tilaa.

Joissakin maissa tai joillakin alueilla on tehty huomattavasti tarkempia valintakriteereitä pisteytysjärjestelmineen. Tätä tapaa on syytä käyttää erityisesti silloin, kun määräaikaisen haun takia on runsaasti kilpailevia projekteja.

Seuraava esimerkki valintakriteereistä on Suomen tavoiteohjelma 2:n toimenpidekokonaisuudesta ”Yritystoimintaa tukevan henkilöstön kehittämistoiminta”. Sen valintakriteerit ovat

- uusien työpaikkojen luonti tai entisten turvaaminen
- uusien muotojen kehittäminen organisaatiolle, työkäytännöille ja yhteistyölle
- työllistämisedellytysten parantaminen erityisesti palvelusektorilla
- vaikuttaminen tietotaidon tason kohottamiseen erityisesti pk-yrityksissä
- yritysten kilpailukyvyyn, kasvun ja työllistämisen perustan luominen
- uusien yritysten perustaminen.

Esimerkki osoittaa havainnollisesti, kuinka vaikeaa valintakriteerien asettaminen voi olla ja kuinka vaikea mainintutyyppisten kriteerien avulla on panna projekteja tärkeysjärjestykseen.

5.4 Lopulliset edunsaajat (final beneficiaries)

Kansallisella tasolla vastuuviranomaisia ovat käytännössä kaikki ne ministeriöt, joille on budjetoitu kansallista rahaa EU:n osarahoittamiin tarkoituksiin. Määrärahan käyttötarkoituksesta, hankkeen koosta jne. riippuu, miltä osin hankkeitaisia päätöksiä tehdään itse ministeriössä ja miltä osin ja missä alemmissa viranomaisportaissa.

Suomessa määrätään edelleen hanke- ja toimenpidekohtaisia vastuuviranomaisia, jotka osaltaan vastaavat hankkeiden EU-rahoituksen ja keskeisimmän kansallisen rahoituksen käytöstä. Vastuuviranomaiset mm. ottavat vastaan tukihakemukset, vastaavat niiden valmistelusta sekä tekevät lopulliset rahoitus- ja maksuspäätökset. Ne vastaavat myös siitä, että EU-rahoitusta koskevia yhteisöjen oikeuteen kuuluvia ja kansallisia säännöksiä noudatetaan myös hanketasolla.

Merkittävä osa aluekehitysrahaston tuesta kanavoituu valtionhallinnon alueorganisaation, ennen muuta TE-keskusten yritysosastojen kautta. Kysymys on tällöin yleensä jo ennestään toimineista avustusjärjestelmistä, joita EU nyt osarahoittaa. TE-keskusten osastojen ohella toteuttajia ovat esimerkiksi maakuntien liitot, kunnat ja erilaiset oppilaitokset, monesti useat mainitut tahot yhdessä. Keskeinen toteuttajataho on luonnollisesti se yritysten joukko, joka toteuttaa omia hankkeitaan EU:n osarahoittamana.

Lopullisen tuensaajan käsitteen tulkinnasta on vallinnut jonkin verran epäselvyyttä. Käsitettä ei ole määritelty varsinaisissa säännöksissä yksityiskohtaisesti ennen kuin komission 23.4.97 tekemän päätöksen yhteydessä (liite 10, lomake 1).

Suomen tukiohjelmien toimeenpanomääräyksissä lopulliset tuensaajat on määritelty seuraavasti:

- 1) urakoiden (työsuoritusten) tilaamisesta vastaavat julkiset tai yksityiset yhteisöt ja yritykset tai
- 2) jäsenvaltioiden nimeämät tukiohjelmiin tukea myöntävät jäsenvaltion elimet.

Rajanveto-ongelma on edelleen olemassa komission päätöksen jälkeenkin esimerkiksi niiden piirihallintoviranomaisten tai maakuntien liittojen tukipäätösten osalta, joissa ei ole kysymys lomakkeessa tarkoitetuista tukiohjelmista. Tuki-ohjelmilla tarkoitetaan tässä EY:n perustamissopimuksen 92. artiklan 1. kohdan mukaan myönnettäviä tukia. Esimerkiksi investointien tukipäätöksessä voi kyse olla yksittäisestä isosta ratkaisusta, jolloin lopulliseksi tuensaajaksi pitäisi tulkita investoinnin ”tilaava” yritys, ts. rakennuttaja, eikä enää tuen myöntävä piiriviranomainen tms.

Lopullisen tuensaajan määrittely ei kuitenkaan vaikuta olennaisesti esimerkiksi Brysselistä maksettavan EAKR:n tuen aikatauluun, koska menot ovat tukikelpoisia (= tilityskelpoisia) vasta, kun ne on todella maksettu (ts. esimerkiksi yrityksellä on oltava maksettu lasku ennen kuin maakunnan liitto tai TE-keskuksen osasto maksaa sitä vastaan tukea).

5.5 Täytäntöönpanovaiheen tärkeät asiat Suomen näkökulmasta

Kun EU:lta tulee vain tietty kokonaissumma tukea, on Suomen edun mukaista käyttää se mahdollisimman tehokkaasti. Kun EU:n tuki jaetaan tiettyjen pelisääntöjen ja osin poliittisten päätösten mukaan eri ministeriöille ja eri alueille, pitäisi lähtökohdan olla se, että esimerkiksi kukin alue tai piirivirasto käyttää saamansa tukirahat mahdollisimman tehokkaasti. On tarpeetonta kadehtia, jos jokin vanhoista jäsenmaista on (vanhojen säännösten soveltamisen aikaan) voinut käyttää tukirahoja sellaisen hankkeen rahoittamiseen, jota nyt ei hyväksytä.

Suomen kannalta on oleellista periaatteessa vain kaksi asiaa: 1) kyetä käyttämään myönnetty tuki täysimääräisesti ja 2) käyttää se mahdollisimman tehokkaasti kullakin alueella ja sektorilla.

Tuen hankkiminen puoliväkisin esimerkiksi sääntötulkinnoilla spekuloidulla on energian haaskausta molemmissa päissä. Onnistuessaankin se ohjaa osan rajallisesta tukirahasta mahdollisesti huonosti tuottavaan hankkeeseen, joka syrjäyttää paremman hankkeen. Esimerkiksi valtion tai kunnan viranhaltijoiden palkkojen maksaminen tukirahoista on kyseenalaista: se ei tuota uutta kehitystä. Jos henkilöt ovat tiedoiltaan korvaamattomia, entisen työnantajan kannattaa tuki maksaa heidän palkkansa, jolloin tukiraha voidaan käyttää muuhun kehityksen edistämiseen.

Hitaan kasvun ja suurtyöttömyyden aikana on erityisen tärkeää saada rakennerahastojen tuella toteutettavat hankkeet mahdollisimman ripeästi käyntiin ja valmiiksi saakka. Tukirahojen saaminen riippuu suoraan hankkeiden toteuttamisen etenemisestä ja tilitysten nopeudesta. Hankkeiden nopeaa toteuttamista auttaa esimerkiksi se, että mahdolliset kaavoituskysymykset, maanhankinnat, ympäristöluvut ja urakkakilpailut hoidetaan ajoissa ja tehokkaasti. Jos esimerkiksi virheet urakkakilpailussa johtavat valitus- tms. prosesseihin ja uusintakierroksiin, saattaa hanke jäädä toteuttamatta ja tuki saamatta.

Kokonaisuuden kannalta on tärkeää, että jostakin syystä vaikeuksiin joutuneet hankkeet irrotetaan ajoissa tukihankkeiden joukosta ja niiden tilalle valitaan uudet hankkeet. Jos merkittävät tuen piiriin hyväksytyt hankkeet venyvät

pitkään, aiheutuu siitä huomattavia menetyksiä, vaikka hankkeille saataisiinkin jatkoaikaa. Menetys johtuu siitä, että seuraavien tukierien maksaminen viivästyy, kun hankkeiden venymisen takia ei kerry riittävästi tukikelpoisia menoja tilitystä varten.

Jos jatkoajan anominen on välttämätöntä, se tulisi tehdä ajoissa, sillä sääntöjen mukaan jatkoaikaa on anottava ohjelmakauden aikana, ja ellei jatkoaikaa saada, on ripeästi toimittaessa vielä mahdollista toteuttaa vaihtoehtoisia hankkeita tuen avulla. Jatkoaikapäätös tehdään komission lakiosaston tulkinnan mukaan nykyisin komissaarin tasolla, ei enää virkamiestasolla.

Mitä tehokkaammin esimerkiksi yritykset, kunnat, oppilaitokset, maakuntien liitot, piirivirastot ja muut ohjelmien toteuttajat tilittävät käyttämänsä menot ja saadut tulokset eteenpäin ja mitä virheettömämpää niiden antama informaatio on, sitä nopeammin Suomen menotilitys ja maksamishakemus saadaan lähetetyksi EU:lle. Mitä paremmin tilitys on tehty, sitä vähemmän tarvitaan lisätietopyyntöjä ja selvityksiä ja sitä nopeammin voidaan antaa seuraavan tukierän maksamisvaltuutus.

Mitä vastuullisemmin aluetasolla käytetään EU-tukea ja siihen liittyvää kansallista rahoitusta, sitä helpompi on vaatia ja saada alueille lisää resursseja ja vastuuta. Jos aluetasolla sen sijaan toimitaan yksittäisen edunsaajan hyväksi (esimerkiksi tulkinnanvaraisten menojen hyväksymisessä) alueen kehittämisen sijasta, annetaan sekä komissiolle että keskushallinnolle huono signaali.

5.6 Täytäntöönpanovaiheen tärkeät asiat EU:n näkökulmasta

EU:n kannalta on kaikkein tärkeintä, että rakennerahastojen tuella toteutettavilla ohjelmilla saataisiin aikaan mahdollisimman hyviä tuloksia. Tuloksia on välttämätöntä saada aikaan esimerkiksi työttömyyden vastaisessa taistelussa ja jälkeiden jääneiden alueiden kehityksen nopeuttamisessa. Erityisesti yhteisöön runsaasti maksavien jäsenmaiden kansalaiset saattavat kysellä verovarojensa käytön perään. EU:n yleisen imagon kannalta on tärkeää, että rakennerahastojen tuella saavutetaan näkyviä tuloksia. EU:n kannatus hupenee edelleen, jos ohjelmien rahat käytetään turhuuksiin tai tuloksia ei synny.

EU:n taholla koetaan tietenkin myös tärkeäksi, että eri vaiheissa päätettyjä yhteisön toimintaperiaatteita noudatetaan. Keskeisiä kysymyksiä ovat tällöin seuraavat:

- EU:n sisämarkkinoiden vapaa kilpailu
- ympäristönsuojelu ja kestävä kehitys
- sukupuolten välinen tasa-arvo
- EU:n hankkeiden julkisuus.

EU:n luomien valvonta- ja tarkastuselinten tehtäväksi on annettu valvoa paitsi em. ohjelmissa tavoiteltujen tulosten saavuttamista ja EU:n politiikkojen noudattamista myös EU:n säännösten noudattamista.

EU:n kannalta on tärkeää, että tavoiteohjelmilla, yhteisöaloitteilla ja pilot-tihankkeilla aikaansaadut tulokset tulevat yleiseen tietoisuuteen ja myös muiden

alueiden hyödynnettäviksi koko unionin alueella.

Edelleen komissio pitää tärkeänä oikean ja ajan tasalla olevan tiedon saamista ohjelmien etenemisestä, koska siitä on hyötyä tulevan politiikan ja tulevien ohjelmien suuntaamisessa.

5.7 Vertailu Ruotsin hallintomalliin

Aluekehitysrahaston osalta Ruotsissa on määrätty vastuuviranomaiseksi NUTEK (Närings- och teknikutvecklingsverket). Sen rooli on käytännön asioissa periaatteessa sama kuin Suomessa sisäasiainministeriön. Sosiaalirahaston asioita hallinnoi AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen) ja maatalousrahastoa SJV (Statens Jordbruksverk). Ruotsin järjestelmä on kuitenkin EU-tuen rahavirtojen osalta huomattavasti yksinkertaisempi kuin Suomen, koska lähes kaikki aluekehitysrahaston tuet kanavoidaan NUTEKille (ei kahdeksalle ministeriölle niin kuin Suomessa), joka maksaa tuen suoraan lopulliselle edunsaajalle tältä lääninhallituksen kautta saadun tilityksen jälkeen.

Päätökset EU-projekteista tekevät Ruotsissa alueelliset päätöksentekoryhmät. Alueilla on lääninhallituksilla keskeinen rooli, sillä ne päättävät useimmiten kansallisesta rahoituksesta. Ruotsin järjestelmässä projekti hyväksytään EU-hankkeeksi vasta, kun kansalliset rahoituspäätökset on virallisesti tehty (EU:n tavoite on päinvastainen). Lääninhallituksen viranhaltijat hoitavat myös alueellisen päätöksentekoryhmän sihteeristön tehtävät, projektiesitysten ennakkoarvioinnin ja valmistelun sekä tilitysten tarkastamisen.

Projektien tilitykset ja maksatushakemukset lähetetään ensin lääninhallitukseen, jossa ne käydään läpi perusteellisten tarkastuslistojen avulla. Lääninhallinto lähettää projektikohtaiset maksatushakemukset edelleen NUTEKille maksamista varten. Varsinkin alkuvaiheessa myös NUTEK vastuuviranomaisena tarkisti maksatushakemukset omien tarkastuslistojensa avulla osittain toiseen kertaan. Perusteellinen tarkastusprosessi yhdessä alkuvaiheen puutteellisten ohjeitten kanssa viivästytti pahoin EU-tukien maksua edunsaajille.

Yksityiskohtainen vertaaminen muihin jäsen maihin on vaikeampaa, koska täytäntöönpanojärjestelmät poikkeavat toisistaan hyvin paljon. Yleisesti voidaan sanoa, että muissa maissa ohjelmien hallinnointi ja rahan jakaminen on yleensä vähemmän hajautettua kuin Suomessa. Toisaalta niissä jäsenmaissa, joissa on voimakas osavaltiohallinto, hoidetaan myös tavoiteohjelmien täytäntöönpano osavaltiotasolla eikä keskushallinnossa kuten Suomessa.

5.8 EU-projektien hallinnointi

Tavoiteohjelmien perussolu on projekti tai hanke. Koko ohjelman menestys on yhtä kuin projektitason saavutusten summa. Projektin hyvä toteuttaminen on vaativa ja tärkeä tehtävä. Koska projektihallinnosta yleensä on suomeksikin julkaistu useita kirjoja, keskitytään tässä lyhyesti EU-projekteihin liittyviin erityiskysymyksiin.

- Hyvässä EU-projektissa on olennaista esimerkiksi
- hyvä ja ohjelmaan sopiva idea
 - hyvä projektisuunnitelma
 - asiantuntevat (myös taloushallintoa tuntevat) vetäjät
 - toimiva valvonta.

Ilman kantavaa ideaa tuloksiin tuskin päästään hyvälläkään projektiorganisaatiolla. Kantava idea edellyttää, että EU-projekti on ohjelman keskeisten tavoitteiden mukainen ja sen toteuttamismahdollisuudet ovat realistiset.

Hyvä ja valmiiksi mietitty projektisuunnitelma on välttämätön monesta erisyystä. Tuloksiin on ilman sitä työlästä päästä. Keskeneräinen suunnitelma johtaa yleensä projektin muuttamistarpeeseen ja monenlaisiin toteuttamiskiistoihin osallistujien kesken tai esimerkiksi projektijohdon ja ohjausorganisaation välillä. Valmis suunnitelma on myös eräänlainen tae siitä, että projektin kustannukset tullaan hyväksymään EU-rahoituksen piiriin. Valitettavasti liian löysä suhtautuminen projektin hyväksymisvaiheessa voi vesittää tämän takeen. Projektin toteuttaminen hyväksytystä suunnitelmasta poiketen taas aiheuttaa riskin EU-tuen (ainakin osittaisesta) menettämisestä. Olennaiset muutokset tulisi aina hyväksyttää ennakoon rahoittajalla saakka. Ohjausryhmällä ei ole valtuuksia hyväksyä olennaisia muutoksia, ainoastaan esittää niitä rahoittajille.

Asiantunteva projektin vetäjä tuntee substanssin, projektin johtamisen ja EU:n vaatimukset projektin suhteen. Projektin vetovastuusta ei pitäisi antaa organisaatiolle, jolla näitä edellytyksiä ei ole. Tietysti on mahdollista paikata toteuttajaorganisaation puutteita esimerkiksi asiantuntevan projektipäällikön avulla.

Hyvä projektihallinto edellyttää varsin monien asioiden huomioon ottamista ja osaamista. Tässä keskitytään taas EU-projektin kannalta tärkeisiin asioihin. Kuten muissakin projekteissa, osallistujien tulisi olla motivoituneita ja tavoitteen tulee olla selvä kaikille.

EU-projekteissa on usein monia toteuttajia mukana. Tällöin on tärkeää, että eri tahoilla on yhtenevät käsitykset projektista. Varminta on, jos nämä käsitykset on kirjattu ohjelma- tai projektisopimukseen. Tavanomaisten sopimuskohdienten lisäksi EU-projektisopimukseen on syytä ottaa maininta siitä, mitä tehdään projektille hankitulle omaisuudelle, kun projekti lopetetaan. Vastuukysymykset esimerkiksi menojen hyväksymisen osalta ja mahdollista lisärahoitusta tarvittaessa tulisi myös määritellä sopimuksessa. Osakkaiden lisärahoitus projektille voi tulla aiheelliseksi myös jälkikäteen, jos EU:n tuki joudutaan vetämään pois.

Edelleen tulisi sopimuksissa ottaa kantaa omistusoikeus- ja copyright-kysymyksiin silloin, kun projektista odotetaan syntyvän jotakin myytäväksi kelpaavaa.

Käytännön tarkastustyössä saatujen kokemusten pakottamana käsitellään seuraavassa hieman projektihakemusten tekoa, projektin tulojen ja omarahoituksen erottamisen tärkeyttä, projekteihin liittyvää päätöksentekoa ja projektin asiakirjojen säilyttämistä.

Kaikki rahoituspäätöksiä tekevät tahot eivät ole valitettavasti aina vaatineet hakemuslomakkeiden täyttämistä tai ovat hyväksyneet vajaasti täytettyjä lomakkeita. Seurauksena on yleensä ollut vaikeuksia projektin toteuttamisessa tai viimeistään tilitysten tai maksatushakemusten yhteydessä.

Mielestäni projektia ei saisi hyväksyä lainkaan, ellei se pysty esittämään esimerkiksi selkeää, eriteltyä kustannusarviota ja rahoitussuunnitelmaa sekä konkreettisia ja realistisia tavoitteita. Jos hakija ei ole samalla toteuttaja, on myös toteuttajaorganisaatio kyettävä esittämään selkeästi.

Kustannusarviota ja rahoitussuunnitelmaa tehtäessä on projektin osallistujien omarahoitusosuudet erotettava selvästi projektin tuloista. Omarahoitusosuudet ovat etukäteen suuruudeltaan sovittuja osallistujien panoksia projektin kustannusarvion (netto!) kattamiseksi yhdessä muiden rahoittajien kanssa. Tulot taas ovat projektin tuotteiden myynnistä, kurssimaksuista, pääsylipputulosta jne. projektin aikana syntyviä, ennakkoon vaikeasti arvioitavia eriä, joista kertynyt summa vähennetään projektin kustannuksista ennen EU-tuen ja kansallisen julkisen tuen laskemista.

Kunnissa ja kuntayhtymissä (jossain määrin myös muissa organisaatioissa) toteutettavat projektit edellyttävät monenlaisia päätöksiä ja määrärahoja. Edelleenkin on projekteja, joissa esimerkiksi jokin kunnan oppilaitos pyörittää EU-projektia ilman minkään elimen minkäänlaista päätöstä.

Projekteihin liittyy hyvin monenlaisia asiakirjoja ja tositteita. Kokonaisuuden hallitsemiseksi on välttämätöntä, että sovitaan asiakirjojen säilyttämistä ja arkistointia koskevat periaatteet. Kun projektiin kohdistuu tarkastus, on syytä etukäteen varmistaa, että kaikki projektin asiakirjat ovat tallessa ja kerätä ne tarkastusta varten yhteen. Erityisesti näyttää vaikeuksia olevan tilanteissa, joissa projektin henkilöstö vaihtuu.

5.9 Tyypillisiä ongelmia ohjelmien täytäntöönpanossa

Kaikkia jäsenmaita kosketti ohjelmakauden 1994–99 (uusien jäsenmaiden osalta 1995–99) alussa sama ongelma: ohjelmien valmistumisen viivästyä puolesta vuodesta vuoteen ohjelmakauden alusta. Se aiheutti monia hankaluuksia. Ensimmäisen vuoden rahat jäivät yleensä lähes kokonaan käyttämättä, ja ohjelmia jouduttiin muuttamaan heti alussa siirtämällä ensimmäisen vuoden rahoja toiselle vuodelle. Monissa maissa projekteja käynnistettiin jo ennen ohjelman valmistumista ja ennen riittävää opastusta. Erityisesti uusissa jäsenmaissa ohjeistuksen puuttuminen alkuvaiheessa kaikilta tasoilta aiheutti runsaasti epävarmuutta sekä projektien hyväksyjien että toteuttajien keskuudessa. Usein alkuvaiheen päätöksiä ja projektien maksatushakemuksia jouduttiin korjailemaan ohjeiden saamisen jälkeen.

Toinen yleinen ongelmaryhmä on projektikohtainen viive. Hankkeiden aloittaminen voi viivästyä joko lopullisen hankekohtaisen päätöksen viipymisen takia tai hankekohtaisista syistä, joita voivat olla esimerkiksi rakennus- ja ympäristölupien puuttuminen, urakkakilpailujen mutkistuminen, kansallisen rahoituksen puuttuminen tai jopa se, etteivät uudet vallanpitäjät ole kiinnostuneita edeltäjiensä käynnistämästä hankkeesta. Kun hankkeet viivästyvät pahasti, saat- taan seurauksena olla tukien menetys, ellei ole ajoissa haettu jatkoaikaa.

Monissa jäsenmaissa näyttää (esim. tilintarkastustuomioistuimen vuosiraporttien mukaan) olevan vaikeuksia rakennushankkeiden kilpailuttamisessa (ts.

avoin urakkakilpailu), tai pikemminkin todellisen kilpailun puuttumisen vuoksi. Jos kilpailuttamissäännöksiä rikotaan, on vaarana normaalisti tuen menetys.

Ohjelmien pitkän valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheen takia saattavat olosuhteet ja niiden mukana tarpeet muuttua niin, että esimerkiksi rakennettujen tilojen käyttötarkoitus vaihtuu tai tukea pyritään käyttämään eri tarkoituksiin kuin ohjelma edellyttää. Näissä tapauksissa EU:n myöntämä tuki tavallisesti pidätetään ja peritään takaisin maksetulta osin, ellei muutoksiin ole ajoissa haettu asianmukaista lupaa.

Koska varsinaiset rakennerahaston tukemien ohjelmien säännökset ovat varsin yleisluonteisia, saattavat Brysselistä annettavat tulkintaohjeet olla vaikeaselkoisia, joskus jopa ristiriitaisia (esim. projektiaineiston säilyttämistä koskevan koordinaatioasetuksen 23. artiklan erilainen tulkinta sosiaalirahastossa ja aluekehitysrahastossa).

Vanhoista jäsenmaista on runsaasti esimerkkejä, joissa lopullisesti toteutettavista hankkeista päätettäessä päätökset ovat menneet selvästi ohjelman tai EU:n periaatteiden ulkopuolelle, jolloin tuen menetys on odotettavissa. Toinen tyyppinen ongelmaryhmä ovat ohjelmakauden jälkeen tukikelvottomien tilalle esitetyt hankkeet, joita ei enää hyväksytä rahoituksen piiriin.

Rakennerahastojen tukien maksamisesta vastuussa olevat pääosastot ovat pääosin voineet sopia jäsenmaiden kanssa yhteisymmärryksessä siitä, mitkä hankkeet joudutaan eri syistä jättämään EU:n tuen ulkopuolelle. Kuitenkin on mahdollista, että jokin jäsenmaa vie näitä kiistoja Euroopan tuomioistuimeen saakka pyrkiessään kumoamaan tuen epäämispäätöksen. Tuomioistuimeen saakka ei tietenkään ole syytä lähteä pienten kiistakysymysten takia.

Kun hankkeessa on runsaasti osapuolia, saattaa projektin käynnistyminen venyä jonkin tahon päätöksen viipymisen takia. Tärkeätä on, että joku on selkeästi ”vastuussa” siitä, että muiden osapuolten päätökset tehdään viivytyksettä. Tällaisissa hankkeissa on myös tarpeen suunnitella ennakoon, kuinka rahoitetaan mahdollisesti puuttuva rahoitus, jos joku alkuperäisistä kumppaneista vetäytyy hankkeesta.

Yllättävän usein näyttää ongelmia aiheutuvan kokemattoman projektijohdon takia. Tukihankkeiden hyväksyjien tulisi varmistaa, että projektien käytössä on asiantuntemusta myös projektien vetämisessä. Muutoin ongelmia voi tulla sekä projektin toteuttamisessa että tilitysten tekemisessä.

Erityisesti ohjelmakauden alkupuolella aiheutti EU:n ohjelmien toteuttamiseen liittyvä sektorirajat ylittävä yhteistyötarve ongelmia mm. ministeriöiden välillä. Jossakin määrin on ollut myös keskushallinnon ja alueiden välisiä kiistoja. Joillakin alueilla tuntuu ongelmia esiintyneen maakunnan liiton ja valtion joidenkin piirihallintoyksiköiden välillä. Esimerkiksi yritystukityöryhmän ja KTM:n silloisen yrityspalvelun piiritoimiston oli joillakin alueilla vaikeaa käynnistää yhteistyötään.

Sosiaalirahaston hankkeissa on joskus ollut vaikeuksia kurssien toteuttajien valinnassa. Avoimen kilpailun periaatetta on sitä vaikeampi toteuttaa, mitä rajatummasta erityisosaamisesta on kysymys. Lisäongelmia on odotettavissa silloin, kun kurssia tarjoavalla taholla on alun perin tarkoitus rahastaa EU-tukia mahdollisimman paljon tarjonnan tasosta ja esimerkiksi verojen maksusta tinkimällä.

6 Rakennerahasto-ohjelmien budjetointi-, maksatus- ja tilitysjärjestelmät EU:ssa

Luvun tarkoituksena on kuvata monimutkaista EU:n tukien maksamis- ja tilitysjärjestelmää. Luvussa esitellään myös runsaasti tekijöitä, joiden tunteminen on tärkeää ohjelmien joustavalle toteuttamiselle ja rahojen saannille. Erityisen tärkeää on tietää tukikelpoisten ja ei-tukikelpoisten menojen kriteerit, joita käsitellään luvun loppupuolella. Maksatusjärjestelmiä opiskeltaessa on tarpeen pitää tiukasti erillään se rahaliikenne, mikä tapahtuu Brysselistä vastuuministeriöiden tilille EU:n sääntöjen mukaan ja toisaalta se järjestelmä, jolla vastuuministeriöt jakavat rahat kansallisia järjestelmiä noudattaen lopulliselle edunsaajille. Mainitut kaksi eri järjestelmää ovat pääosin riippumattomia toisistaan.

6.1 Rakennerahastot EU:n budjetissa

Rakennerahastojen tavoiteohjelmille EU:n talousarviossa varatut määrärahat sisältyvät komission pääluokkaan (PL III) alakohtaan B2. Mainittuun alakohtaan on varattu erikseen määrärahat EAKR:n, ESR:n, EMOTR:n ja KOR:n käyttöön sekä vuodesta 1993 lähtien koheesiorahastolle. Koheesiorahasto on perustettu erityisesti Kreikan, Irlannin, Portugalin ja Espanjan infrastruktuurihankkeiden edistämiseen.

Samaan talousarvion alaluokkaan kuuluvat myös määrärahavaraukset, joilla rahoitetaan osaa yhteisön sisäisistä politiikoista: muita maatalous- ja aluetoimia sekä liikenteen ja kalastuksen alojen toimia.

Koko alaluokan B2 määräraha (1997 = 31 838,5 miljoonaa ecua) on 32,2 % talousarvion loppusummasta. Alaluokan loppusummasta tavoite 1 saa 52,2 %, tavoite 2 noin 9,3 % ja tavoite 6 noin 0,5 %. Tavoite 6:n pienuus johtuu siitä, että se on käytössä vain Suomessa ja Ruotsissa.

6.2 Rakennerahastojen tukien maksamis- ja tilitysjärjestelmät

Tämän alaluvun teksti pohjautuu aluekehitysrahaston käytäntöön, ellei erikseen ole mainittu toisin. Rahastojen järjestelmissä ja käytännöissä voi yksityiskohdissa olla eroja, vaikka pääperiaatteet ovat yhteiset, koska ne perustuvat yhteensovittamisasetuksen artikloihin 14–21.

Maksatusjärjestelmän tarkoituksena on toisaalta antaa tukirahat mahdollisimman nopeasti käytettäväksi ja toisaalta varmistaa rahojen oikea ja tehokas käyttö. Ensimmäiseen tavoitteeseen pyritään sillä, että ns. ensimmäiset ennakot maksetaan jäsenvaltiolle aluekehitysrahastosta heti kun ohjelma on hyväksytty ja allekirjoitettu. Ensimmäinen ennako on yleensä 50 % ensimmäisen ohjelmavuoden tukimäärästä. Sosiaalirahaston osalta myös ensimmäisen erän maksua on erikseen haettava. Jälkimmäinen tavoite, rahojen oikea ja tehokas käyttö, pyritään varmistamaan jäsenmaan ja EU:n ao. valvontaviranomaisten yhteisillä ponnistuksilla.

Ensimmäisen ennakon jälkeen maksetaan kaikki seuraavat erät vasta, kun ao. viranomaiset ovat lähettäneet maksatushakemuksen ja sen mukana tilityksen riittävästä määrästä tukikelpoisia menoja. Tilitykset tarkastetaan ja tarvittaessa pyydetään lisäselvityksiä ennen kuin maksamislupa annetaan. Säännöksissä todetaan yksityiskohtaisesti, minkä verran tukikelpoisia menoja on oltava tilitettyinä ennen kuin eri ennakkoerät, maksusitoumukset tai loppuerät voidaan suorittaa. Oleellista on muistaa, että jokaisen maksuerän (ensimmäisen ennakon jälkeen) maksaminen riippuu täysin tukikelpoisten menojen kertymästä ja tilitysten teosta. Ts. on tärkeitä, että tukiohjelmiin hyväksytyjen hankkeiden toteuttaminen on ripeää ja tilitykset tehdään paikallis- ja aluetasolta ao. ministeriöille nopeasti ja oikein. Jos merkittäviä osia ohjelmasta jää venymään, siirtyy seuraavan maksuerän saaminen vastaavasti. Vanhoista jäsenmaista on erittäin runsaasti kokemuksia, joissa joko ohjelman toteuttaminen tai menojen tilittäminen kangertelee ja merkittävä määrä avustuksista odottaa maksua ja jää monissa tapauksissa kokonaan saamatta.

EU:n tukien sitoumusten ja maksujen (ennakot ja lopputilitys) virta etenee tukikelpoisten menojen kertymisen tahdissa seuraavan esimerkin mukaisesti. Menojen tukikelpoisuutta käsitellään tarkemmin luvussa 6.4. (Liitteenä 4 on Suomen tavoite 6 -ohjelman todellisista luvuista laskettu taulukko. Siihen on merkitty seuraavien selitysten numerot ao. ecusumman kohdalle).

1) Ensimmäisen vuosierän sitominen (commitment), kun komissio hyväksyy ohjelman.

2) Ensimmäinen ennako (50 % ensimmäisen vuoden sitoumuksesta) maksetaan heti ohjelman hyväksymisen ja allekirjoittamisen jälkeen (maksumääräys kiertää järjestelmässä jonkin aikaa).

3) Ensimmäisen vuosierän toinen ennako (30 % ensimmäisen vuoden sitoumuksesta) voidaan maksaa, kun EU:lle on tilitetty tukikelpoisia menoja 50 % ensimmäisen ennakon ecumäärästä (5,6 milj.).

4) Toisen vuosierän sitoumus voidaan tehdä, kun 40 % (17,92 milj.) vuoden 1995 maksusitoumukseen kohdistuvista hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista on maksettu (ja ohjelma etenee suunnitellusti).

5) Toisen vuosierän ensimmäinen ennakko voidaan maksaa, kun EU:lle on tilitetty 60 % (26,88 milj.) vuoden 1995 maksusitoumukseen liittyvistä hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista.

6) Toisen vuosierän (1996) toinen ennakko voidaan maksaa, kun EU:lle on tilitetty edellisen kohdan lisäksi 50 % vuoden 1996 ensimmäisestä ennakosta (yhteensä 34,505 milj.).

7) Ensimmäisen vuosierän (1995) loppuerä (20 %) voidaan maksaa, kun EU:lle on tilitetty hyväksyttäviä menoja koko vuosierän verran (44,8 milj.).

8) Kolmannen vuosierän (1997) sitoumus voidaan tehdä, kun vuosierästä 1995 on todistettu hyväksyttävästi käytetyksi 80 % sekä vuosierästä 1996 lisäksi 40 % (yhteensä 60,24 milj.).

9) Kolmannen vuosierän (1997) ensimmäinen ennakko maksetaan, kun hyväksyttäviä menoja on tilitetty 100 % ensimmäisen vuosierän (1995) kokonaismenoista + 60 % toisen vuosierän (1996) kokonaismenoista (yhteensä 81,4 milj.).

10) Kolmannen vuosierän (1997) toinen ennakko maksetaan, kun hyväksyttäviä menoja on tilitetty edellisen kohdan lisäksi 50 % saman vuoden ensimmäisestä ennakosta (yhteensä 89,7 milj.).

11) Toisen vuosierän (1996) loppuerä (20 %) voidaan maksaa, kun EU:lle on tilitetty hyväksyttäviä menoja vuosierien 1995 ja 1996 hyväksyttävien menojen yhteismäärä verran (105,8 milj.).

12) Neljännen vuosierän (1998) sitoumus voidaan tehdä, kun vuosierästä 1995 on todistettu hyväksyttävästi käytetyksi 100 % sekä vuosierästä 1996 lisäksi 80 % ja vuosierästä 1997 lisäksi 40 % (yhteensä 120,16 milj. mk).

13) Neljännen vuosierän (1998) ensimmäinen ennakko maksetaan, kun hyväksyttäviä menoja on tilitetty 100 % vuosierien (1995 + 1996) kokonaismenoista + 60 % kolmannen vuosierän (1997) kokonaismenoista (yhteensä 145,64 milj.).

14) Neljännen vuosierän (1998) toinen ennakko maksetaan, kun hyväksyttäviä menoja on tilitetty edellisen kohdan lisäksi 50 % saman vuoden ensimmäisestä ennakosta (yhteensä 155,34 milj.).

15) Kolmannen vuosierän (1997) loppuerä (20 %) voidaan maksaa, kun EU:lle on tilitetty hyväksyttäviä menoja vuosierien 1995, 1996 ja 1997 hyväksyttävien menojen yhteismäärän verran (172,2 milj.).

16) Viidennen vuosierän (1999) sitoumus voidaan tehdä, kun vuosieristä 1995 ja 1996 on todistettu hyväksyttävästi käytetyksi 100 % sekä vuosierästä 1997 lisäksi 80 % ja vuosierästä 1998 lisäksi 40 % (yhteensä 189,96 milj. mk).

17) Viidennen vuosierän (1999) ensimmäinen ennakko maksetaan, kun hyväksyttäviä menoja on tilitetty 100 % vuosierien (1995 + 1996 + 1997) kokonaismenoista + 60 % neljännen vuosierän (1998) kokonaismenoista (yhteensä 218,76 milj.).

18) Viidennen vuosierän (1999) toinen ennakko maksetaan, kun hyväksyttäviä menoja on tilitetty edellisen kohdan lisäksi 50 % saman vuoden ensimmäisestä ennakosta (yhteensä 230,66 milj.).

19) Neljännen vuosierän (1998) loppuerä (20 %) voidaan maksaa, kun EU:lle on tilitetty hyväksyttäviä menoja vuosierien 1995, 1996, 1997 ja 1998 hyväksyttävien menojen yhteismäärä (yhteensä 249,8 milj.).

20) Viidennen vuosierän ja samalla koko ohjelman loppuerä (20 % vuoden

1999 vuosierästä) voidaan maksaa, kun EU:lle on tilitetty hyväksyttäviä menoja vuosierien 1995, 1996, 1997, 1998 ja 1999 hyväksyttävien menojen yhteismäärä (yhteensä 345 milj.).

Vaikka edellä oleva listaus näyttäneen riittävän monimutkaiselta, siinä on esitetty vain rahamääräisiä ehtoja kuvaava peruskaavio. Maksamisen ehtona on lisäksi se, että ohjelmien toteuttaminen on edennyt tyydyttävästi ja kaikki vaadittavat tilitykset ja raportit on tehty.

Edellä ja liitteessä 4 esitettyjä ecumääriä ei voi sellaisenaan soveltaa vuoden 1995 jälkeen, koska seuraavien vuosien summat kasvavat indeksoinnin ansiosta hieman suuremmiksi. Usein ohjelmiin tehdään myös muutoksia ohjelma-kauden aikana, jolloin käytännössä sovellettavat summat myös muuttuvat.

Esitetystä poikkeavia menettelyjä käytetään myös pienissä (alle 40 milj. ecua) ja alle 2 vuoden ohjelmissa. Pienten ohjelmien osalta tehdään yksittäinen sitoumus (single commitment) koko tukisummasta. Siitä maksetaan ensimmäisenä ennakkona 50 %, jos ensimmäisten 2 vuoden suunnitellut menot ovat yli puolet koko ohjelman menoista, muutoin vain 30 %. Tulkintaongelmia on siitä, maksetaanko single commitment kuten muutkin sitoumukset 2 ennakon ja lopputilityksen järjestelmänä (30 + 50 + 20 %) vai maksetaanko se 3 ennakkona ja loppueränä (30 + 20 + 30 + 20 %). Käytännössä 4 erän järjestelmää käytetään, jos jäsenmaan maksatuspyynnön menojen määrä yltää vain 20 %:n erän maksattamiseen.

Tärkeätä on tietää, että eri vuosieriin liittyvät maksuerät ja sitoumukset menevät lomittain esimerkiksi siten, että vuoden 1996 molemmat ennakot ”eräännyvät” maksettavaksi ennen kuin edellisen vuoden loppuerää voidaan maksaa. Nimenomaan aluekehitysrahaston osalta voidaan tulevien vuosien sitoumuksia tehdä ja myös ennakoita maksaa jo edellisen vuoden puolella, jos ohjelma ja tilitykset etenevät niin ripeästi, että tukikelpoisia menoja kertyy riittävästi. Käytännössä tähän päästäneen hyvin harvoin. Ainakin ns. vanhojen jäsenmaiden ohjelmien toteuttaminen pyrkii yleensä venymään yli määräaikojen, jolloin on uhkana tuen osittainen menettäminen.

Edellä kuvattu aluekehitysrahaston maksukäytäntö johtaa myös siihen, että esimerkiksi vuoden 1995 aikana Suomeen saatujen tukien määrä jäi selvästi pienemmäksi kuin taulukossa 4 on ennakoitu. Ohjelmien valmistelukierroksen ja ohjelmien toteuttamisen venyminen aiheutti sen, että vuoden 1995 aikana ehdittiin maksaa vain ohjelmien ensimmäiset ennakot. Toisen ennakon maksaminen siirtyi siis vuoteen 1996 odottamaan Suomen viranomaisten ensimmäistä menotilitystä ja maksatuspyyntöä. Vuoden 1997 loppuun mennessä oli esimerkiksi tavoite 6:n ohjelman maksueristä maksettu vain vuoden 1995 ensimmäinen ja toinen ennakko ja vuoden 1996 ensimmäinen ennakko. Ts. vuodelta 1995 oli vielä saamatta 20 %, vuoden 1996 eristä 50 % ja vuoden 1997 erät olivat saamatta kokonaan. On kuitenkin syytä todeta, että tilanne on muihin jäsenmaihin verrattuna normaali. Syynä on ohjelmien hidas käyntiinlähtö ja joidenkin projektien tilitysten viipyminen.

Myös sosiaalirahaston ja maatalousrahaston tukien tilittäminen ja maksaminen etenee pääosin edellä kuvatulla tavalla, koska asiasta on säädetty samassa asetuksessa (koordinaatioasetuksen artiklat 14–21). Yksityiskohdissa voi kuitenkin

olla eroja. Esimerkiksi sosiaalirahasto edellyttää EAKR:sta poiketen vuosittaisia lopputilityksiä. Jonakin vuonna käyttämättä jääneet rahat on käytännössä siirretty seurantakomitean päätöksellä käytettäväksi seuraavana tai seuraavina vuosina.

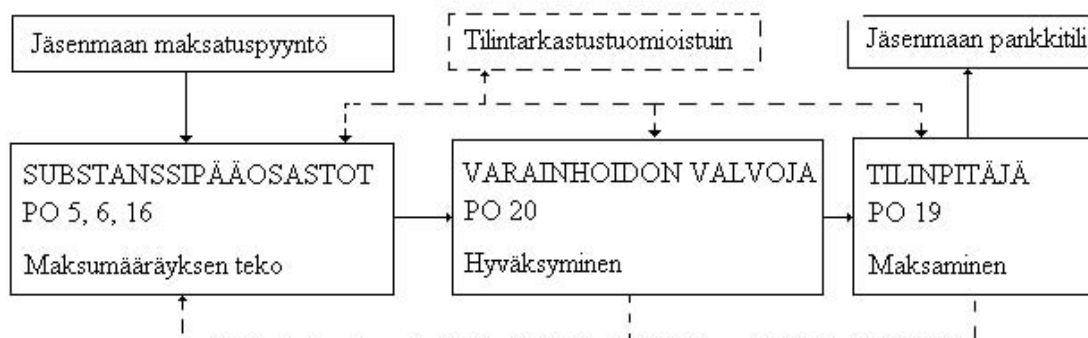
Lopuksi on syytä korostaa, että eri rakennerahastojen (samankin tavoiteohjelman) maksatusjärjestelmät ja siten myös rahojen liikkeet ovat toisistaan riippumattomia sekä käytännön yksityiskohtien että aikataulujen suhteen. Ts. EAKR maksaa esimerkiksi tavoite 6:n ohjelman ennakkoita sisäasiainministeriölle sieltä tulleiden maksatushakemusten perusteella ja ESR työministeriön maksatushakemusten perusteella aivan omalla rytmillään.

6.3 Maksamisvaltuutuksen kiertokulku EU:n järjestelmässä

Edellisessä luvussa maksamisella tarkoitettiin sitä substanssipääosaston maksatusyksikön valtuutusta, joka käynnistää maksamisprosessin tilitysten tarkistamisen jälkeen. Tuosta hetkestä kuluu useita viikkoja ennen kuin rahat todella siirtyvät EU:n tileiltä Suomeen.

Viiveen aiheuttaa se, että turvallisuussyistä taloushallintojärjestelmässä on eriytetty asiallisen valtuutuksen antaminen, maksumääräysten tarkistaminen ja vahvistaminen ja tilien käyttö toisistaan eri pääosastoihin. Kun esimerkiksi PO 16 lähettää maksumääräysesityksen, sen tarkistaa ja myönteisessä tapauksessa vahvistaa varainhoidon valvoja (PO 20), minkä jälkeen maksumääräys menee vielä PO 19:n tilinpito-osastolle ennen kuin raha siirtyy. Kun kierros tehdään atk-järjestelmän rinnalla myös fyysisesti asiakirjoja kierrättämällä, kuluu siihen aikaa yleensä 4–6 viikkoa. Jos PO 20 ei jostakin syystä anna maksumääräystä, venyy aikataulu edelleen lisäselvitysten verran.

Kuvio 6. Tavoiteohjelmien maksuerien kulku komissiossa.



Pääosasto 16:n pääjohtaja voi varainhoitosäännöksen mukaan, jos pitää maksatusta perusteltuna, ohittaa PO 20:n maksusulun, mutta tällaisesta tapauksesta on aina ilmoitettava mm. tilintarkastustuomioistuimelle. Tällaisen tilanteen ratkaisemisesta on yksityiskohtaisia määräyksiä EU:n varainhoitosäännössä.

Meneillään olevan SEM 2000 -taloushallintouudistuksen aikana on em. viivettä saatu hieman lyhennetyksi, ja tavoitteena on sen lyhentäminen edelleen.

Kun tässä kirjassa kuvataan EU:n maksamis- ja tilitysjärjestelmää, tarkoitetaan sillä yleensä sitä rakennerahastojen ohjelmien toteuttamiseen annetun tuen maksamista, joka ohjataan jäsenvaltion kautta. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että markkamääräisesti pieni mutta lukumääräisesti paljon suurempi osa EU:n maksatuksia tulee valtion maksujärjestelmän ohi suoraan esimerkiksi tutkimusten, evaluointien ja pilottiprojektien tai ns. yleisavustusten (global grants) rahoitukseen. Mainitut maksuerät maksetaan yleensä suoraan kyseisten töiden toteuttajille (tutkimusryhmät, kunnat, koulut, konsultit, alueelliset elimet jne.). Näiden rahojen maksaminen edellyttää pääsääntöisesti anomuksen tekemistä, sen hyväksymistä sekä sen jälkeistä sitoumuspaperia ja aina tapauksen mukaan erilaisia raportteja tai selvityksiä rahan käytöstä. Erityyppisten tukien ehtoja ja menettelytapoja ei ole mahdollista käsitellä tässä yhteydessä yksityiskohtaisesti. EU:n tarkastusjärjestelmät valvovat luonnollisesti myös näiden varojen käyttöä.

6.4 Menojen tukikelpoisuus

6.4.1 PÄÄPERIAATTEET

Menojen tukikelpoisuus on yksi hankalimpia asioita rakennerahastojen tukemien ohjelmien toteuttamisessa sekä EU:n hallinnon ja jäsenmaiden toteutusorganisaation että yksittäisten edunsaajien kannalta. Perustamissopimuksessa ja siitä johdetuissa rakennerahastoja koskeissa neuvoston asetuksissa edellytetään, että komissio ja sen pääosastot (erityisesti varainhoidon valvoja, PO 20) ja erilliset tarkastusorganisaatiot muissa pääosastoissa varmistavat, että EU:n tuki käytetään mahdollisimman tehokkaasti EU:n politiikkojen sekä niiden tavoitteiden hyväksi, mihin tuet on tarkoitettu.

Lähtökohta menojen tukikelpoisuutta arvioitaessa on siis esimerkiksi se, tuoko meno lisäarvoa alueen kehittämiseksi, keskittykö sen vaikutus tukialueelle, mikä on menon vaikutus ympäristöön, tasa-arvoon, työllisyyteen jne.

Em. yleisistä periaatteista voidaan löytää perustelut esimerkiksi siihen, että EU suhtautuu kriittisesti arvonlisäveron, käytettyjen koneiden, sisäisten kustannusten tai viranhaltijoiden palkkojen hyväksymiseen rakennerahastojen tuella rahoitettavaksi. Esimerkiksi käytettyjen investointihyödykkeiden hankinta ei yleensä luo lisäarvoa tai työpaikkoja alueelle. Siinä rahoitetaan lähinnä omistusoikeuden siirtoa. Käytettyjen hyödykkeiden hankinnan tukemista on rajoitettu myös siksi, että sitä on käytetty hinnoilla spekulointiin ja suoranaiseen rikolliseen toimintaan kierrättämällä samoja hyödykkeitä EU-tuen nostamiseksi useaan kertaan.

Myös vähennyskelpoinen arvonlisävero vähennetään hyväksyttävistä kustannuksista, koska se on valtion tulonkeräysmuoto, ei lisätuotantoa eikä todellinen kustannus yritykselle.

Erilaiset hallinnolliset menoerät ja esimerkiksi valtion tai kuntien viranhaltijoiden palkat vähennetään yleensä hyväksyttävistä menoista, koska nuo erät

eivät työllistä uusia ihmisiä tai kiihdytä alueen kehitystä. Kysymys on lähinnä EU:n tuen käytöstä olemassa olevan hallinnon kustannusten kattamiseen eikä alueelle saatavasta lisäpanostuksesta.

Myös jäsenmaan ja alueiden intressien mukaista on käyttää EU:n tukirahat tuottaviin hankkeisiin eikä pyrkiä hyväksymään hankkeiden tukikelpoisiksi menoksi kaikkia mahdollisia rajatapauksia. On ymmärrettävää, että yksittäinen edunsaaja pyrkii sisällyttämään tulkinnanvaraisia menoja hankkeen tilitykseen tilanteessa, jossa selvästi tukikelpoisia menoja ei hankkeesta löydy riittävästi. Myös jäsenmaan kannalta voi olla perusteltua sisällyttää tulkinnanvaraisia menoja lopputilitykseen siinä tapauksessa, mutta vain jos ohjelmakausi on päättynyt ja tukikelpoisten menojen määrä jää liian pieneksi.

Pääsäännön tulee kuitenkin olla yksiselitteisesti se, että sekä kansallisella että alueellisella tasolla vältetään spekulointia rajatapauksilla ja otetaan tilityksiin mukaan vain selvästi tukikelpoiset menot seuraavista syistä:

1) Rajatapauksilla spekulointi vie kohtuuttomasti työaikaa kaikilla hallinnon tasoilla.

2) Tarkastuksissa löydetty tukikelvottomat menot ja myös rajatapaukset aiheuttavat paljon lisätyötä ja monissa tapauksissa myös tuen osittaisen menettämisen sekä edunsaajan tasolla että ohjelmakauden päättymisen jälkeen myös kansallisella tasolla.

3) Esimerkiksi edellä mainitut menoerät vähentävät yksiselitteisesti sitä panosta, mikä on alueiden kehittämiseen käytettävissä. Seuraavassa kappaleessa kuvataan tätä tärkeää asiaa yksityiskohtaisesti.

Oletetaan, että Suomen tavoiteohjelmilla toteutetaan ohjelmakaudella 10 000 projektia, joiden keskimääräiset kokonaiskustannukset projektia kohti ovat 2 miljoonaa markkaa (EU-tuen ja kansallisen rahoituksen osuus on 50 ja 50 %). Edelleen oletetaan, että projektien tilitykset sisältävät tulkinnanvaraisia erä (alv, sisäiset erät, viranhaltijoiden palkat jne.) esimerkiksi 20 %. Tästä seuraa, että ohjelma-alueilla on menetetty 20 % aluetta kehittävästä projekteista, sillä em. erien poistaminen tilityksistä vähentäisi tilitysten kokonaismenojen määrää mainitulla prosenttimäärällä, jolloin kyseinen raha, 4 miljardia markkaa, olisi käytettävissä alueiden kehittämiseen.

Aluetason päättäjillä luulisi olevan riittävästi perusteita pitää tiukka linja siinä, ettei projektin toteuttajien anneta paisuttaa hankkeensa menoja erillä, jotka eivät ole todellisia projektista aiheutuvia lisäkustannuksia eivätkä siis lisää panoksia alueen kehittämiseen. Esimerkiksi viranhaltijoiden työpanoksesta projektiin käytetty aika ei ole lisäpanostusta alueen kehittämiseen, vaan se on ainoastaan jo olemassa olevan palkkakustannuksen viipaloimista osittain EU:n rahoitettavaksi.

Muita keskeisiä perussopimuksen tai asetuksen määräyksistä johdettuja tukikelpoisuuden peruseriaatteita ovat menojen kohdistuminen tukikelpoiselle ajanjaksolle, menojen käyttäminen hyväksytyjen ohjelmien toteuttamiseen ja mahdollisimman tehokas käyttö tavoiteltujen tulosten aikaansaamiseksi.

Menojen tukikelpoisuuden aika alkaa Suomen kohdalla joko jäseneksiliittymispäivästä (1.1.95) tai tukihakemuksen jättämispäivästä (mainittu ko. ohjelmassa, esim. PESCA-yhteisöaloitteessa 15.9.95 lähtien). Samaan hankkeeseen

aiemmin sijoitettuja menoja ei saa sisällyttää tilityksiin hyväksyttävänä menoina. Kansallisissa rahoituspäätöksissä voidaan käyttää em. päivämääriä myöhäisempiä rajoja, mutta niillä ei voi pidentää tukikelpoista aikaa taaksepäin.

Menojen tukikelpoisuus ohjelman lopussa on monimutkaisempi kysymys. Kun ohjelma on esimerkiksi vuosille 1995–96 (kuten Suomen tavoite 2:n ohjelma), voitiin hankkeeseen liittyviä päteviä sitoumuksia, esimerkiksi urakkasopimuksia, tehdä 31.12.1996 saakka ja nimenomaan tuohon päivään mennessä tehtyjen laillisten sitoumusten maksueriä maksaa (esim. em. sopimuksen urakka-posteja) vielä 2 vuotta siitä eteenpäin (1998 loppuun).

Käytännössä laillisesti sitovien päätösten tai sopimusten tulkinta on vaikeaa mm. eri maiden erilaisen sopimuskäytännön vuoksi. Joissakin maissa hyväksytään esimerkiksi pääurakoitsijan tarjouskilpailuun perustuva valinta ja siitä urakoitsijalle ilmoittaminen lailliseksi sitoumukseksi, vaikka urakkasopimusta ei olisikaan allekirjoitettu sitoumusajan sisällä.

Vuoden 1996 aikana käyttöön otetun vapaamman tulkinnan mukaan kansallisissa tukijärjestelmissä avun myöntävän viranomaisen päätöstä pidetään laillisesti sitovana. Esimerkiksi KTM:n yritystukijärjestelmien osalta pidetään TE-keskuksen yritysoston lopullisia tukipäätöksiä riittävänä, kun ne tehdään ennen ohjelmakauden loppua. Näiltä osin ei siis tarvita esimerkiksi investointitukea saaneen yrityksen urakkasopimusten allekirjoituksia ennen ohjelmakauden loppua. Tukikelpoisia menoja voidaan silti hyväksyä vain 2 vuotta ohjelmakauden päättymisestä.

Koska ohjelmien jatkoaikojen myöntämiskäytäntöä kiristettiin vuoden 1995 lopulla komission sisäisillä kirjeillä, on entistä tärkeämpää, että hankkeet toteutetaan hyvissä ajoin ennen määräaikojen umpeutumista. Ellei se ole mahdollista, joko vaihdetaan hankkeita tai haetaan jatkoaikaa. Molemmat vaihtoehdot on syytä toteuttaa mahdollisimman pian tilanteen havaitsemisen jälkeen, viimeistään kuitenkin ennen ohjelma-ajan päättymistä.

Vanhoissa jäsenmaissa on tapahtunut niin, että ohjelmia toteutettaessa on esimerkiksi aluetasolla hyväksytty hankkeita, joita ei ole voitu EU:n taholla pitää yhteisön tavoitteiden tai ohjelman mukaisina. On myös käynyt niin, että alun perin ohjelman mukaisen hankkeen luonne on täysin muuttunut vuosien mittaisen toteuttamisjakson aikana. Esimerkiksi pienyrityksille vastaanottotiloiksi aiotut tilat ovatkin päättyneet suuryrityksen halvaksi tuotantotilaksi tai turismin edistämiseen tarkoitetut tiehankkeet palvelevat vain muutamia yksityisiä henkilöitä tai yrityksiä. Mainituissa tapauksissa menoja ei hyväksytä EU:n tuen piiriin.

Tavoitteena tulisi luonnollisesti olla, että työllisyyden edistämiseen myönetyillä varoilla saataisiin luoduksi mahdollisimman paljon uusia työpaikkoja. Sekä EU:n säännökset että hyväksytyt ohjelmat edellyttävät, että tulosten saavuttamista seurataan. Jos tukea käytetään tarkoituksiin, jotka selvästi eivät edistä tavoitteisiin pääsyä, voidaan EU:n tuki evätä. Pelkästään tavoitteista jääminen ei sellaisenaan johtane tuen epäämiseen, mutta voi vähentää vastaavien hankkeiden avustamishalukkuutta vastaisuudessa.

Yksi merkittävä sekaannuksen aiheuttaja on se, että eri rahastoilla voi olla eri kriteerit menojen tukikelpoisuudelle. Vaikka erilaisuus on hankalaa, sille on

luonnollinen selitys siinä, että eri rahastoilla on omat asetuksensa ja oma toiminta-alansa. Eri tarkoituksiin erilaisten hankkeiden avulla pyrittäessä on luonnollista, että tukikelpoisuuden kriteerit joiltakin osin poikkeavat toisistaan.

Kun komissiossa vuosina 1996 ja 1997 valmisteltiin menojen tukikelpoisuudelle tarkempia tulkintaohjeita, tuli esille monia vaikeuksia, jotka hidastivat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosia ajaman uudistuksen läpivientiä. EU:n piirissä selvempiä kriteereitä avoimesti tai peitellymmin vastustaneet perusteleivat kantaansa lähinnä sillä, ettei ole mahdollista luoda yksityiskohtaisia kriteereitä niin, että ne soveltuisivat 15 erilaisen jäsenmaan järjestelmiin. Toisaalta kiistettiin EU:n oikeus tiukentaa tulkintoja kesken ohjelmakauden. Myös jäsenmaiden kovin erilaiset kannat uudistukseen hidastivat prosessia. Osa jäsenmaista (tai niiden sisällä vaikuttavista intressipiireistä) halusi tiukentaa tulkintaa aiemmasta käytännöstä, mutta useimmat näyttivät haluavan vapaampaa tulkintaa.

Aluksi kovin erilaisista kannanotoista saatiin lausuntokierrosten jälkeen aikaan komission päätös (97/330/EY) 22 lomakkeesta, joissa pyritään määrittämään menojen tukikelpoisuus yhtä monen ongelmallisen aiheen osalta. Jäsenmaat sitoutuivat menettelyn aikana hyväksymään nämä tulkinnat, jotka pääosin ovat aiemmin kirjaamattoman käytännön mukaisia, mutta joiltakin osin aiempaa käytäntöä liberaalimpia. Uudet kriteerit päätettiin panna täytäntöön 1.5.97 lähtien, kuitenkin niin että ns. 3 kuukauden siirtymäkauden aikana niitä sovellettaisiin joustavasti.

6.4.2 TUKIKELPOISUUSLOMAKKEET

Lomakkeissa esitetään yleensä ensin kyseisen tulkintaongelman pääsääntöinen ratkaisu mahdollisine ehtoineen. Sen jälkeen kerrotaan poikkeukset pääsäännöstä ja rahastokohtaiset poikkeamat pääsäännöstä. Sekä pääsääntöä että rahastokohtaisia eroja on perusteltu asiaa koskevilla säädösten pykälillä tai päätöksillä.

Tukikelpoisuutta selkiyttävät lomakkeet koskevat seuraavia aihepiirejä (sisältö kokonaisuudessaan liitteenä 10):

- 1 Lopullisen tuensaajan käsite
- 2 Tukikelpoisuusaika
- 3 Sitoumuksen voimassaolo jäsenvaltiossa
- 4 Todellisten kustannusten käsitettä koskevia täsmennyksiä
- 5 Välillisten kustannusten kohdentaminen
- 6 Poistot
- 7 Luontoissuorituksina tapahtuva kansallinen osarahoitus
- 8 Maksetuista yhteisön ennakoista aiheutuneiden pankkikorkojen kirjaaminen
- 9 Muiden tulojen kirjaaminen
- 10 Rahoitus-, pankki- ja oikeudenkäyntikulut
- 11 Pankkitakauskulut
- 12 Käytettyjen koneiden ja laitteiden osto
- 13 Maa-alueen osto

- 14 Kiinteän omaisuuden osto
- 15 Alv ja muut verot ja maksut
- 16 Osarahoitettujen hankkeiden vaihtoehtoinen rahoitus
- 17 Liiketoiminnan / yritysten taseen uudelleenjärjestely
- 18 Uudet rahoitusjärjestelyt: vakuusrahastot
- 19 Uudet rahoitusjärjestelyt: riskipääomarahastot
- 20 Leasing
- 21 Takaisin maksettavia tukia koskevat järjestelmät
- 22 Julkishallinnon kulut, mukaan lukien jäsenvaltioiden virkamiesten palkat.

Jo tähänastinen kokemus on osoittanut, että tukikelpoisuutta tulkitsevat lomakkeet toisaalta antavat tukea tulkintaongelmiin, mutta toisaalta eivät aina takaa oikeata tulkintaa. Lopullisilla edunsaajilla, jotka käytännössä joutuvat tekemään valtaosan tulkinnoista, ei ole vielä riittävästi tietoa lomakkeista. Lomakkeissa annetut tulkinnot eivät aina ole ehtineet edes kaikkien projekteja hyväksyvien ja tarkastavien tietoisuuteen. On myös havaittu, että lomakkeissa mainituista ehdollisista poikkeuksesta pyrkii joskus tulemaan käytäntö, vaikka ehdot eivät täytyisikään. Tällöin on mahdollista tuen osittainen menettäminen.

Yksittäisiä lomakkeita ei ole mielekästä tulkita laajemmin tässä kirjassa, koska komission sisällä käydään edelleen keskustelua lomakkeiden tulkinnoista ja tulkinnot saattavat muuttua. Komission sisällä on esitetty myös vaatimuksia lomakkeista luopumisesta seuraavan ohjelmakauden alusta. Tämä asia riippuu luonnollisesti myös laajemmasta rakennerahastojen uudistamisesta.

6.5 EU:n maksatus- ja tilitysjärjestelmän ongelmia

Edellä kuvattu maksatusjärjestelmä on hankala sekä EU:n että jäsenmaan budjetin valmistelijoille ja budjetin toteutumisesta seuraaville. Tarvittavien määrärahojen ja maksuvalmiuden suunnittelu on EU:n puolella erittäin hankalaa, koska se riippuu jäsenmaiden tilitysten ajoittumisesta, ja sitä on hyvin vaikea ennakoida. Jäsenmaiden budjetin tekijöiden ja maksuvalmiussuunnittelijoiden tulisi tietää paitsi EU:n vaikeaselkoinen maksatusjärjestelmä myös tilitysten suuruusluokat ja ajoitukset. Näiden ongelmien pienentämiseksi EU:n hallinnossa on suunnitelmia maksatusjärjestelmän yksinkertaistamiseksi. Uudistussuunnitelmia kuvataan tarkemmin luvussa 13.2.

Nykyinen aluekehitysrahaston maksatusjärjestelmä johtaa jäsenmaan kannalta siihen, että ohjelman alkuvaiheessa EU-rahaa on runsaasti valtion tilillä odottamassa projektien maksatuspyyntöjä. Toisaalta ohjelmakauden lopulla ja yli 2,5 vuotta ohjelmakauden jälkeen projekteja toteutetaan joko projektin omistajan tai valtion kassasta. EU:n tuen kustakin vuosierästä on 20 % odottamassa ko. vuoden lopputilitystä, raporttia sekä maksukynnysten täyttymistä. Vuonna 1999 päättyvien ohjelmien projektien kustannuksia voidaan maksaa vielä 2000–2001 ja tilitys tehdään viimeistään kesäkuussa 2002. Tuolloin viimeinen maksuerä EU:sta maksetaan vasta elokuussa 2002. Loppuerän maksaminen voi viivä-

tyä tästä esimerkiksi ohjelmaan liittyvien ongelmien selvittämisen, EU:n maksuruuhkien tai mahdollisten maksuvalmiusongelmien takia.

Järjestelmään liittyy myös valuuttakurssiongelma. Kurssien muuttuminen aiheuttaa päänsäryä riippumatta siitä, kumpaan suuntaan kurssi muuttuu. Suomen vuoden 1995 talousarvioon otettiin EU-tuet talousarvion valmisteluajan näkymien mukaisella valuuttakurssilla ja jäsenyysneuvottelujen tulosten mukaisina (1 ecu = 6,3 markkaa). Kun markka sen jälkeen vahvistui, saatiin elokuun lopussa Suomeen maksetusta ensimmäisen ennakon ecumäärästä odotettua vähemmän markkoja. Periaatteessa kansallista osuutta pitäisi tuolloin lisätä, jos haluttaisiin saada kasaan alkuperäisen suunnitelman mukainen markkamäärä. Tällöin kansallisen rahoituksen prosenttiosuus kasvaisi (ja EU:n osuus pienenesi) ohjelman mukaisesta jaosta. Jos jako halutaan säilyttää, joudutaan leikkaamaan osa hankkeista, koska EU ei halua kasvattaa alun perin hyväksyttyä ecumäärää.

Toisaalta jos markan arvo alenisi esimerkiksi vuoden 1998 aikana siitä, millä kurssilla kyseisen vuoden talousarvio on EU:n tukien osalta suunniteltu, saisi Suomi suunniteltua enemmän markkoja. Kun EU ei voi korottaa omaa prosenttiosuuttaan ohjelman kokonaisrahoituksesta, edellyttäisi tämä Suomen kansallisen rahoituksen lisäämistä (jolloin hankkeita voitaisiin toteuttaa suunniteltua enemmän). Periaatteessa Suomi voisi myös pitäytyä alkuperäisen kansallisen rahoituksen markkamäärässä, jolloin EU:n tuesta jouduttaisiin jättämään osa käyttämättä.

Tilitys- ja maksatusjärjestelmä aiheuttaa ongelmia niille, jotka laskevat, paljonko EU:lle on yhteensä maksettu jäsen- yms. maksuina ja paljonko on kaiken kaikkiaan saatu takaisin. Kun EU:n jäsenmaksut määräytyvät BKT:n kehityksen, alv-pohjan kertymisen ja tullimaksujen kertymisen mukaan ja esimerkiksi rakennerahastojen Suomeen maksamien tukien määrä on sovittu jäsenyysneuvotteluissa ecuina, saattavat menot ja tulot muuttua päinvastaisiin suuntiin.

Toinen vertailua vaikeuttava tekijä on se, että todelliset maksut rakennerahastoista tulevat osittain tukien sitomisvuotta myöhemmin. Jäsenyysneuvottelujen tuloksen mukaan Suomen ”tulisi” saada rakennerahastoilta vuonna 1995 lähes viidesosa ohjelmakauden 1995–99 tuesta. Ohjelmien myöhäisen valmistuksen ja maksatusjärjestelmän periaatteiden takia voitiin vuonna 1995 todellisuudessa maksaa vain 50 % em. määrästä (ensimmäinen ennakko). Loppuerät kyllä tulevat Suomeen, mutta myöhemmin, ohjelmista tehtävien tilitysten mukaan.

7 Rakennerahasto-ohjelmien budjetointi-, maksatus- ja tilitys-järjestelmät Suomessa

7.1 Rahojen jakamisjärjestelmä Suomessa

Luvussa 6.2 kuvatut rakennerahastojen maksuerät lähetetään Suomeen valtion postisiirtotileille ja kirjataan valtion talousarvion tuloiksi (esim. aluekehitysrahaston tuet sisäasiainministeriön tilille, sosiaalirahaston tuet työministeriölle ja maatalousrahaston tuet maa- ja metsätalousministeriölle).

Sisäasiainministeriö tekee valtioneuvoston raha-asiainvaliokuntaa kuultuaan päätöksen aluekehitysrahaston tukirahojen irrottamisesta (pääsääntöisesti valtion tulo- ja menoarvioon varattujen kansallisten määrärahojen suhteessa) eri ministeriöiden käyttöön, maakuntien liitoille ja muille mahdollisille ohjelmien toteuttajille. Vastaavat irrotuspäätökset tehdään työministeriössä ESR:n ja maa- ja metsätalousministeriössä EMOTR:n tukien osalta.

Esimerkiksi vuoden 1995 EU:n tukisitoumuksesta irrotettiin SM:ssä EAKR:n tuesta 80 % (tavoitteiden 2 ja 6 osalta) vasta 19.10.95. Vaikka ministeriö jätti 20 % jakamatta, se jakoi kuitenkin enemmän kuin EU:n maksama ensimmäinen ennakko on (50 % vuoden 1995 sitoumuksesta). Koordinaatioasetuksen 21. artiklan 5. kohta edellyttää, että rahat jaetaan edunsaajille mahdollisimman nopeasti ja ilman perusteettomia vähennyksiä, kun nämä ovat hoitaneet omat velvoitteensa (takaraja 3 kk). Ensimmäisenä vuonna irrotuspäätökset myöhästyivät pahoin monista eri syistä, mutta myöhempinä vuosina on toimittu alkuvuodesta.

Muilla EU:n ohjelmien toteuttamiseen osallistuvilla ministeriöillä on omissa budjeteissaan kansallisen rahoituksen määrärahat. Ministeriöt jakavat kansallisen rahan (tai myöntämisvaltuudet) ja aiemmin mainitun sisäasiainministeriön tililtä irrotetun EU-rahamen omien piirivirastojensa ym. toteuttajatahojen käyttöön. Esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriö jakoi 31.10.95 tavoitteita 6 ja 2 koskevat myöntämisvaltuudet eri momenteille ja toimintalinjoille. Ministeriöt, joilla ei ole piiriorganisaatiota, tekevät tukipäätöksensä ministeriötasolla (esim. ope-

tusministeriö). Myös niissä ministeriöissä, joissa on piiriorganisaatio, on isojen päätösten teko pidetty ministeriössä (esim. kauppa- ja teollisuusministeriö ja työministeriö).

Rahasto- ja ministeriökohtaisesti ja myös projektin koon mukaan Suomessa on käytössä erilaisia EU-tukien maksamisjärjestelmiä. TE-keskuksen yritys-osaston (entisen KTM:n yrityspalvelun piiritoimiston) kautta jaettavat aluekehitysrahaston yritystuet maksetaan, kuten kansallisten säännöstenkin mukaan, vasta jälkikäteen tositteiden perusteella. Aluekehitysrahaston tukeakin voidaan tarvittaessa poikkeustapauksissa maksaa ennakkona edunsaajille, kunhan huolehditaan, että rahan käyttäjille jää motiivi tehdä tilitykset ajoissa (osa rahasta maksetaan vasta jälkikäteen). Työministeriö maksanee sosiaalirahaston tukea joissakin tapauksissa myös ennakkona projektien käyttöön. Opetusministeriö soveltanee sosiaalirahaston osalta ennakkomenettelyä siten, että tietyn vuoden rahoituksesta maksetaan ennakkona 50 % heti rahoituspäätöksen jälkeen ja seuraavat erät (30 ja 20 %), kun projektista on saatu tarvittavat seurantatiedot. Vaikka ennakoita maksettaisiinkin, on muistettava, että tilityskelpoisia ovat ainakin aluekehitysrahaston osalta vasta menot, joista on esittää maksettu lasku.

Tässä yhteydessä on huomautettava, että suomenkielisessä EY:n virallisen lehden vuonna 1994 julkaistussa aluepolitiikan erillispainoksessa on käännöksessä paha asiavirhe (yhteensovittamisasetuksen artikla 23.3). Käännöksessä todetaan, että ”kaikki toimintaan liittyviä menoja ja tarkastuksia koskevat tositteet on toimitettava komissiolle 3 vuoden kuluessa siitä kun viimeinen toimintaan liittyvä maksu on suoritettu”. Oikea ohje on, että asiakirjat (ml. tositteet) on pidettävä saatavilla 3 vuotta ohjelman viimeisestä maksuerästä (sosiaalirahaston tulkinta: hankkeen viimeisestä maksuerästä).

Hankkeiden toteutuneiden menojen nopean tilittämisen ja valvonnan kannalta on tärkeää, että tukipäätökset tehdään päätöksentekotasosta riippumatta siten, että kansallisen rahan ja EU:n rahan osuus (rahasto nimettynä) näkyy selvästi päätöksessä. Edelleen kaikista EU-tukea myöntävistä päätöksistä tulisi ilmetä myös EU-tuen käyttöön liittyvät ehdot. Niitä voivat olla esimerkiksi hankintojen kilpailuttaminen, hankkeesta tiedottaminen, varaus EU:n ja kansallisten tarkastajien tarkastusoikeudesta, asiakirjojen säilyttäminen tai liikaa maksetun tuen palauttaminen sekä tilitysohjeet tuen käytöstä.

7.2 Tilitys- ja seurantajärjestelmä

Rakennerahastojen tuet Brysselistä maksetaan ensimmäistä ennakkoerää lukuun ottamatta jäsenmaan vastuullisen viranomaisen menotilityksen ja maksatushakemuksen perusteella, kyseisten asiakirjojen tarkistamisen jälkeen. Mainittuja tilityksiä varten rahastoilla on omat lomakkeensa (aluekehitysrahaston lomakkeen 1. sivu on liitteenä 7).

Esimerkiksi sisäasiainministeriön tekemän aluekehitysrahastoa koskevan tilityksen perustiedot kerätään seuraavasti:

– Kukin ministeriö kerää selvitykset oman organisaationsa jakamien rahojen käytöstä ja niillä saaduista tuloksista (ml. hankkeiden etenemistä koskevat

tiedot). Esimerkiksi sosiaalirahaston osarahoittamien ohjelmien maksatus- ja indikaattoritiedot saadaan työministeriön tietojärjestelmän kautta ja maatalous- ja kalastusrahastojen tiedot maa- ja metsätalousministeriön kautta. Ministeriöiden tulisi tilittää osuutensa sisäasiainministeriölle kuukausittain seuraavan kuukauden 20. päivään mennessä.

- Maakuntien liitot / alueelliset yhteistyöryhmät keräävät vastaavat tiedot niistä hankkeista, joita toteutetaan liittojen kautta. Rajanveto-ongelmia on ollut siinä, missä muodossa eri piirivirastojen tukipäätöksistä toimitetaan tiedot alueellisille yhteistyöryhmille.

- Vastuuviranomainen yhdistää mainitut tiedot yleensä atk-järjestelmää käyttäen ohjelmakohtaisiksi kokonaisuuksiksi.

Kuvattu menetelmä edellyttää, että yksittäiset tuensaajat – esimerkiksi yritykset, kunnat, oppilaitokset ja maatilat – toimittavat omia hankkeitaan koskevat tiedot tarkoitusta varten laadituilla lomakkeilla sille viranomaiselle, joka tuen on myöntänyt. Tuen saajilla niin kuin päätöksiä tehneillä viranomaisillakin on velvollisuus säilyttää hankkeeseen liittyvät asiakirjat ja tositteet mahdollisia tarkastuksia varten 3 vuotta *ohjelman viimeisen* tukierän saamisesta. Ts. kun vuonna 1996 päättyvän ohjelman viimeinen tilitys tehdään 30.6.99 mennessä ja loppuerän maksu tapahtunee viimeistään elokuussa 1999, alkaa 3 vuoden määräajan laskeminen vasta siitä.

Mainittu tulkinta koordinaatioasetuksen epäselvästä artiklasta 23.3 koskee aluekehitysrahastoa, ja sitä voidaan pitää ongelmallisena kahdesta syystä. Ensinnäkin se johtaa 5–6-vuotuisissa ohjelmissa Suomen kirjanpitolain säännöksiä pidempään säilytysvelvoitteeseen ja toisaalta esimerkiksi KTM:n kautta EU-tukea saanut yrittäjä ei voi tietää, milloin ohjelman viimeinen maksuerä maksetaan, ellei sitä päätöksessä selvästi todeta. Jos kansalliset säilytysajat ovat vielä pidempiä, on niitä tietenkin noudatettava.

Kun hyväksyttäviä menoja ohjelmaan liittyvistä hankkeista on tilitetty riittävästi jonkin tukierän maksuportaaseen verrattuna, vastuuviranomainen lähettää tilityksen EU:lle. Ohjelmien täytäntöönpanon alkuvaiheessa (vielä toukokuussa 1996) oli monien lopullisten edunsaajien tilityksissä viiveitä. Kaikki lopulliset edunsaajat eivät ole tietoisia siitä, että heidän maksamiensa menojen tilittämisvauhdilla on suora vaikutus siihen, milloin seuraava tukierä voidaan maksaa Brysselistä Suomeen.

Mainittakoon, että ns. vanhojen jäsenmaiden vuosien 1989–93 ohjelmista oli vielä huhtikuussa 1996 merkittävä osa ”avoinna”, koska takaraja lopputilityksille oli vasta 30.6.1996. Ainakin osa noiden ohjelmien tuesta oli edelleen maksamatta vuoden 1997 lopulla.

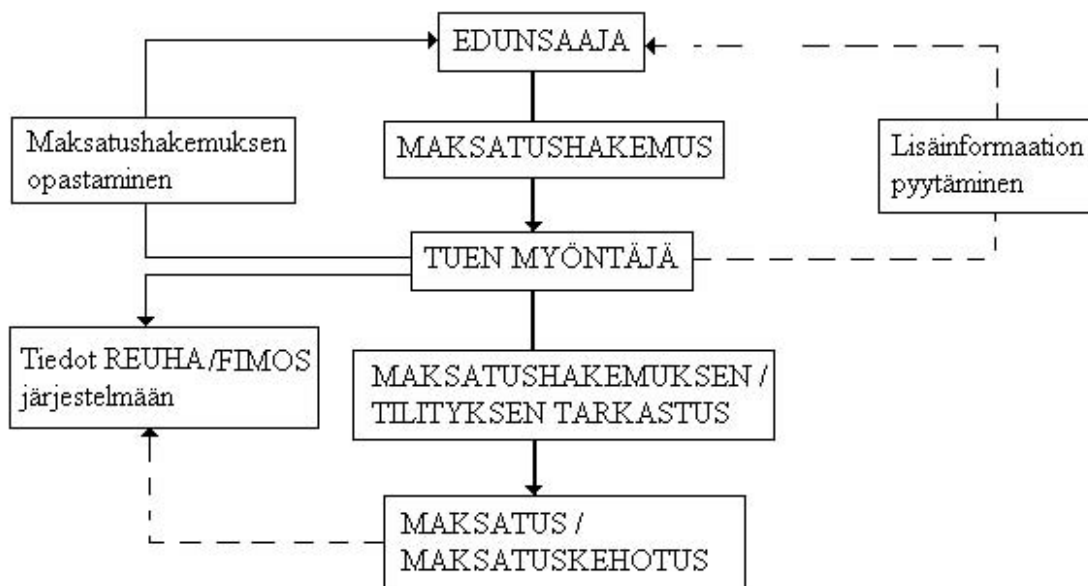
Toisaalta järjestelmä sinänsä joustaisi tarvittaessa myös toisin päin. Jos esimerkiksi Suomi toteuttaisi jonkin ohjelmista riittävän nopeasti, voitaisiin vuoden 1998 ja jopa vuoden 1999 ennakoita maksaa jo vuonna 1998.

7.3 Maksatushakemukset

Kukin EU-tuen myöntämispäätöksen tekijä on velvollinen ohjeistamaan lopullista edunsaajaa tai projektin vetäjää myös maksatushakemusten teossa. Yleensä tuohon tarkoitukseen on käytettävissä valmiita lomakkeita.

Sekä tuen saajan että maksatushakemuksen tarkastajan ja Suomen valtion kannalta on tärkeää, että maksatushakemus ja -tilitys tehdään viivästyksettä ja mahdollisimman täydellisenä ja oikein. Jos hakemuksessa on puutteita tai virheitä, ne viivästyttävät asian käsittelyä, ja edunsaaja joutuu odottamaan EU-tukea pidempään. Myös EU-tuen lähettäminen Brysselistä valtion tilille viivästyy, kun menokynnyksiä ei saada keskeneräisten tilitysten takia täyteen.

Kuvio 7. Projektin maksatushakemuksen käsittelyprosessi.



Yllä kuvatun prosessin toimivuudelle on olennaista, että projektin vetäjillä ja tilitysten tekijöillä on riittävästi tietoa tilityksen täyttämisestä ja tuen myöntäjän ja EU:n vaatimuksista. Kaikkien projektille asetettavien vaatimusten tulisi ilmetä jo tukipäätöksestä, mutta erillisellä koulutuksella ja tilityslomakkeiden ohjeistuksella voidaan toki täsmentää ohjeita.

Kun yksikin asia tilityksessä on tehty väärin tai puutteellisesti, seuraa todennäköisesti lisäinformaation pyytämisen ja antamisen aiheuttama viive. Asian käsittelijöiden kiireiden vuoksi viiveestä voi tulla pitkäkin. Viive pidentää projektin tuen saamisen odotusaikaa ja siirtää Brysselistä Suomeen tapahtuvia maksatuksia.

Tuen myöntäjä joko syöttää itse tiedot tehdystä tilityksestä ja maksatuksesta REUHA-järjestelmään tai lähettää tiedot edelleen REUHAan syötettäväksi. Vuoden 1998 syksystä lähtien REUHA-järjestelmän sijasta käytetään FIMOS-tietojärjestelmää.

Käytännön kokemusten perusteella on tarpeen korostaa seuraavia asioita projektien tilitysten ja maksatusten teossa:

- Maksatushakemukset on syytä tehdä riittävän usein, vaikka sitä ei rahoituspäätöksessä edellytetäisikään. Projektin päättymistä tai tilinpäätöksen valmistumista ei ole syytä odottaa.

- Maksatushakemuksiin on ehdottomasti liitettävä kirjanpidosta liiteaineisto, josta selvästi näkyy, miten tilityslomakkeella ilmoitettuun menojen kokonaissummaan on päästy. Tarkastuksissa törmätään jatkuvasti tilityksiin, joista ei löydy minkäänlaista yhteyttä lomakkeella ilmoitetun summan ja liitteenä olevien sekavien paperien ja atk-listojen välille. Kun lomakkeelle kerran lasketaan kokonaismenot, on toki syytä liittää laskelma sekä tilityksen mukaan että projektin omiin papereihin.

- Niissä (poikkeus)tapauksissa, joissa kunnan, valtion, yliopiston jne. henkilöstön kustannuksia voidaan hyväksyä projektin kustannuksiksi, on ehdottomasti pidettävä henkilön tarkkuudella tuntikirjanpitoa projektille tehdystä työstä ja käytettävä laskentaperusteena todellisia palkka- ja sosiaalikustannuksia konttäsummien sijasta.

- Yhteisten jaettavien kustannusten on oltava todellisia kustannuksia, ja jakoperusteet on selvitettävä avoimesti.

7.4 Suomen tilitys- ja maksatusjärjestelmän ongelmia

Perimmäinen keskushallinnon ongelma aiheutuu koko hallintojärjestelmän hajanaisuudesta, jota on kuvattu aiemmin. Ongelma kärjistyy siksi, että eri viranomaisten atk-järjestelmiä ei ole saatu toimimaan aukottomasti yhteen. Myös esimerkiksi aluekehitysrahaston tuen seuraamiseen tarkoitettun REUHA-järjestelmän omat tekniset ongelmat ovat vaikeuttaneet tilannetta. Nämä ongelmat eivät juuri ole hidastaneet varsinaista maksatusta, vaan ovat pikemminkin vaikeuttaneet täsmällisen kokonaiskuvan saamista maksatuksista. REUHASTA siirrytään uuteen FIMOS-tietojärjestelmään, joka toivottavasti poistaa aiemmin esiintyneet ongelmat.

Vuosina 1995–98 on projektien valvonta ja maksatushakemusten ja tilitysten tarkastaminen ollut monissa TE-keskuksissa ja maakuntien liitoissa puutteellista. Syynä lienevät olleet sekä resurssien ja tiedon puute että joskus myös asenneongelmat. Niissä tapauksissa, joissa jo projektin valmisteluvaiheessa mukana ollut on toiminut myös valvojana tai ohjausryhmän jäsenenä, jää tarkastus joskus heikoksi.

Valvonnan puute on aiheuttanut tilanteita, joissa sekä projektien toteuttajatahoilla että rahoittajan ”päätöksentekotasolla” on harhakuva siitä, että asiat ovat järjestyksessä. Kun useita maksatushakemuksia on mennyt ”tarkastuksessa” läpi, oletetaan, että tilityskäytäntö ja tilitetyt menot ovat kunnossa. Kuitenkin erityisesti vuoden 1998 aikana on komission tekemissä tai komission vaatimusten mukaisesti tehdyissä tarkastuksissa tullut esille runsaasti ongelmia. Osa niistä johtaa tukien takaisinperintään.

Projektitasolla ja projektien tilityksiä tarkastaville viranomaisille aiheutuu käytännön ongelmia esimerkiksi puutteellisista tilitys- ja maksatuspyyntöohjeista,

muusta puutteellisesta ohjeistuksesta päätöksissä sekä ns. yleiskustannuslisistä ja arvonnäisäverosta.

Eri ministeriöillä, piiritason viranomaisilla ja maakuntien liitoilla on erilaisia käytäntöjä päätösten ohjeistamisessa. Tilanne on monilta osin korjautunut vuodesta 1995, jolloin osasta päätöksiä ei edes selvinnyt se, että tuki sisältää myös EU-rahaa, sen ehdoista puhumattakaan. Tyypillinen maksatushakemuksiin liittyvä ohje (vuoden 1998 alussa) päätöksissä oli pelkästään, että ”lopputilitys on tehtävä kuuden (6) kuukauden kuluessa projektin päättymisestä”. Tämä ohje yhdessä perinteisten kansallisten tilitysjärjestelmien kokemusten kanssa on johtanut monet projektien vetäjät harhaan siten, ettei maksatuspyyntöjä ole ymmärretty tehdä aikaisemmin.

Isompien projektien maksatushakemuksia on toki syytä tehdä jo projektin kestäessä. Eri hallinnonaloilla on myös esimerkkejä vuosineljänneksittäin tai -kolmanneksittain tehtävistä tilityksistä ja maksatushakemuksista. Tilityksen tekemisen aikataulua ei toisaalta ole syytä vetää liian kireäksi: esimerkiksi kuukausittain tehtävä tilitys näyttää olevan liian raskas sekä tilittäjälle että tarkastajalle. Tilitysaikataulu on syytä harkita tapauskohtaisesti ja sopia tilittäjän kanssa. Sen jälkeen on huolehdittava siitä, että tilitykset todella tulevat sovitussa aikataulussa.

Monista päätöksistä puuttuvat EU:n edellyttämät ehdot aiheuttavat ongelmia tällä hetkellä käytännössä siten, että projektin vetäjät eivät osaa noudattaa niitä ehtoja, joita päätöksiin ei ole kirjattu. Myöhemmin tästä voi aiheutua hankalia juridisia vastuukiistoja. Jos esimerkiksi EU:n tarkastuksissa joltakin projektilta joudutaan ottamaan EU-tuki tai -tukea pois, saattaa syntyä keskustelua siitä, onko vastuu projektin vetäjillä vai päätöksentekijöillä tai ministeriöillä, jotka ovat antaneet puutteellisia ohjeita.

Erityisen ongelmalliseksi projektien tilityksissä näyttää muodostuvan ns. yleiskustannusten runsas ja sekava käyttö. EU:n pääsääntö on, että vain todelliset projektin menot ovat tukikelpoisia. Tätä sääntöä pitäisi noudattaa myös ns. yleiskustannuksiin. Näyttää siltä, että eri hallinnonalojen käytäntö on yleiskustannusten osalta hyvin kirjava: sekä käytettävä prosenttikerroin että yleiskustannuslisän sisältö vaihtelevat. Osa ministeriöistä on ohjeistanut asiaa omalla sektorillaan (ohjeet eivät ole välttämättä selkeitä eivätkä aina EU:n säännösten kanssa sopusoinnussa), osa ei ole toistaiseksi ohjeistanut. Projektien vetäjät näyttävät perustelevan omia yleiskustannuksiaan mm. vanhalla käytännöllä, vaikka se ei todellakaan paina mitään, jos käytäntö on ristiriidassa EU:n säännösten kanssa.

Yleiskustannuslisä koskeva perusteellisempi selvityspyyntö on lähetetty komissiolle (PO 20). Toivottavasti siltä saadaan asiaan lisäselvyyttä mahdollisimman pian. Sillä aikaa kun selvennyksiä odotetaan, on sekä projektin vetäjien että tilitysten tarkastajien syytä muistaa, että EU:n tukea ei ole tarkoitettu rahoittamaan eri yhteisöjen toimintaa yleensä vaan ainoastaan erikseen hyväksytyjä projekteja. Ymmärtääkseni suurten yleiskustannuskerrointen käyttöön sisältyy suuri riski EU-tuen takaisinperinnästä. Jos näin tapahtuu ennen vuoden 1999 loppua, voidaan palautettu tuki mahdollisesti vielä käyttää uudelleen toiseen projektiin, jolloin menetys rasittaa vain kyseistä projektia. Jos tuki peritään takaisin vuoden 1999 jälkeen, se on menetys paitsi projektin rahoittajille myös Suomelle, koska kyseistä tukea ei voida enää ohjata uuteen projektiin.

8 Yleistä rakennerahastojen osarahoittamien hankkeiden valvonnasta

Luvun tarkoituksena on kuvata EU:n tukemien hankkeiden monimutkaista valvontajärjestelmää. Tavoitteena on, että valvontajärjestelmän tunteminen tukee tehokasta ohjelmien toteuttamista ja auttaa välttämään EU:n tukien turhat viivästymiset ja leikkaukset. Erityisen tärkeää EU:n valvontajärjestelmän tunteminen on niille Suomen valvonta- ja tarkastustehtävissä toimiville, jotka ovat vastuussa nykyisen lainsäädännön mukaan myös EU:n varojen käytöstä Suomessa.

Valvontajärjestelmästä kuvataan sen eri osaset ja niiden työnjako sekä käytettävissä olevat valvonta- ja raportointimenetelmät. Eri valvontaelinten työtä konkretisoidaan käytännön esimerkeillä. Luvun lopussa kerrotaan myös valvontaan liittyvistä ongelmista.

Luvussa käytetään pääsääntöisesti termiä valvonta, joka kattaa sekä ulkoisen että sisäisen valvonnan ja tarkastuksen, mukaan lukien tilintarkastus. Perusteluna tälle on se, että EU:n valvonta- tai tarkastuselinten käytännössä harjoittama toiminta on paljon laajempaa kuin puhdasoppinen tilintarkastus. Kun rakennerahastojen ohjelmia valmistellaan ja pannaan täytäntöön ja tukia maksetaan osittain Brysselissä, osittain jäsenvaltioissa, on myös valvontajärjestelmän toimittava koko alueella. Tästä syystä valvontajärjestelmä on monimutkainen ja moniportainen.

8.1 Yleistä EU:n valvonnasta

EU:n valvonta- ja tarkastusorganisaatiota voidaan kaiken kaikkiaan pitää varsin monimutkaisena. Valvontajärjestelmä voidaan ryhmitellä 3-tasoiseksi seuraavasti: parlamentin suorittama valvonta, tilintarkastustuomioistuimen valvonta ja komissiolle perustamissopimuksen 205. artiklan nojalla kuuluva valvonta, josta päävastuu on varainhoidon valvonnan pääosastolla (PO 20 / Financial Control). Komission valvontatehtävää suorittavat kuitenkin myös budjettipääosasto (PO 19) ja ns. substanssipääosastojen (PO 5, PO 6 ja PO 16) monet yksiköt. Lisäksi pääsihteeristössä toimiva UCLAF selvittelee yhteistyössä tarkastuselinten kanssa

varsinaisia väärinkäytöksiä.

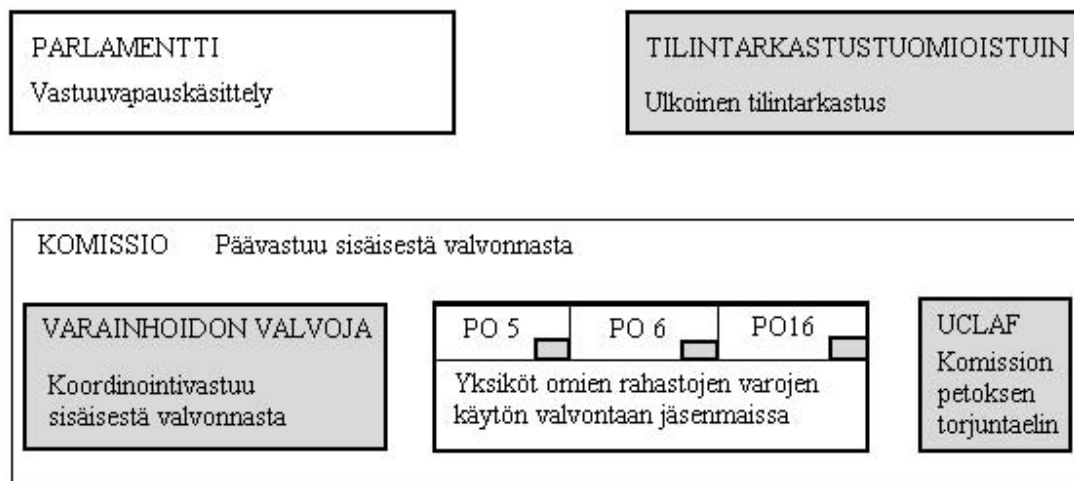
Tilintarkastustuomioistuin ja varainhoidon valvoja tekevät tarkastuksia sekä EU:n omissa toimielimissä että jäsenmaissa. Varsinainen tarkastuskohde jäsenmaissakin on kuitenkin EU:n elinten myöntämien varojen käyttö ja toisaalta EU:lle kannettavien maksujen kertyminen. Virallinen raportointi menoihin kohdistuvista jäsenmaissa tehtävistä tarkastuksista ja niissä mahdollisesti todetuista puutteista tai virheistä tehdään EU:n omille elimille, ei jäsenmaille. Esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen vuosiraportissa annettavat moitteet kohdistetaan komissiolle, vaikka laiminlyönnit olisivat tapahtuneet jäsenmaissa. Komissio myös antaa vastineet näihin moitteisiin, mahdollisesti jäsenmaata ensin kuultuaan.

Ns. substanssipääosastojen, kuten esimerkiksi aluepolitiikkaa, maataloutta ja työllisyyskysymyksiä rahoittavien pääosastojen erinimiset tarkastusyksiköt luonnollisesti tarkastavat vain maksamiensa varojen käyttöä jäsenmaissa. Esimerkiksi aluepolitiikan pääosaston (PO 16) yksikkö F1 tarkastaa aluekehitysohjelmiin maksettujen varojen tilitykset ja tekee myös tarkastuskäyntejä paikan päälle.

Karkeasti yksinkertaistettuna voidaan sanoa, että substanssipääosastojen maksatusyksiköt tekevät ensimmäisen vaiheen tarkastuksen siitä, että kansallinen valvonta toimii, ohjelma on edennyt suunnitelman mukaan, tilitykset on tehty oikein ja niihin sisältyvät menot ovat hyväksyttäviä. Mainitut tarkastukset tehdään ennen kuin (ensimmäistä automaattista ennakkoa lukuunottamatta) maksueriä suoritetaan. PO 20 ja tilintarkastustuomioistuin tarkastavat osittain samoja asioita, mutta myös sen, että substanssipääosastot ja niiden tarkastajat ovat toimineet oikein.

Kuviossa 8 EU:n instituutiot on kuvattu siten, että tarkastusorganisaatiot näkyvät tummennettuina.

Kuvio 8. EU:n valvontaorganisaatio osana EU:n instituutiota.



Euroopan yhteisöjen talouden hallinnollinen eli sisäinen valvonta on laajempi käsite kuin sisäinen tarkastus. Sisäisen valvonnan järjestelmä muodostuu a) yhteisön toimielinten yhteisötasolla suorittamasta sisäisestä valvonnasta, b) komis-

sion valvonnasta, joka kohdistuu jäsenvaltioiden viranomaisiin ja jäsenvaltioissa oleviin varainsiirtojen välittäjiin, saajiin tai maksajiin ja c) jäsenvaltion viranomaisten sektorikohtaisen johdetun oikeuden nojalla suorittamasta valvonnasta.

Yhteisön varainhoitoasetuksessa taloushallintotehtävät on jaettu kolmeen ryhmään, jotka on pidettävä erillään toisistaan, jopa eri pääosastoissa. Ryhmät ovat määräysten antaminen (authorizing, esim. PO 16), toimenpiteen suorittaminen (esim. kirjanpitolikarjaus, PO 19) ja sisäinen tarkastus (PO 20).

Sisäisen valvonnan kokonaisuus muodostuu taloushallinnon organisatorisesta rakenteesta sekä päätöksenteon ja maksuliikenteen eri vaiheissa noudatettavista valtuutus-, kirjaamis-, tarkistus- ja valvontamenettelyistä ja sisäisestä tarkastuksesta.

Varsinainen sisäinen tarkastus kuuluu yhteisössä kunkin toimielimen varainhoidon valvojalle. Tarkastus on pääasiassa ennakolta tapahtuvaa (ex ante) tarkastusta. Tarkastustoimintaan sisältyy myös tuloksellisuuden, taloudellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvonta.

Sisäisessä valvonnassa on keskeisellä sijalla hallintojärjestelmän tuottaman ja käyttämän informaation oikeellisuuden varmistaminen. Ulkoisessa tarkastuksessa arvioidaan ensisijaisesti tapaa, jolla tarkastuksen kohteena oleva informaatio on tuotettu. Sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen välinen työnjako tulee selvästi esille yhteisön taloutta vastaan tehtyjen väärinkäytösten torjunnassa. Yksittäisten väärinkäytösten ehkäiseminen ja jo tapahtuneiden väärinkäytön paljastaminen ja tutkinta kuuluu sisäisestä tarkastuksesta vastaaville toimielimille ja viranomaisille. Ulkoista tarkastusta suorittava toimielin (tilintarkastustuomioistuin) arvioi sitä, kuinka altis hallintojärjestelmä yleensä on väärinkäytöksille.

8.2 Valvonnan ja tarkastuksen tarkoitus

Rakennerahaston tukien käytön valvonta ja tarkastaminen ei tietenkään ole itsetarkoitus. Valvonnalla ja tarkastustoiminnalla on useita tärkeitä tehtäviä. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että sääntöihin pohjautuvia tehtäviä ovat seuraavat:

- varmistaa tukirahojen mahdollisimman tehokas käyttö jäsenmaissa
- ehkäistä ennalta tukirahojen väärinkäyttö
- puuttua mahdollisiin väärinkäytöksiin.

Tarkastustoiminnalla ja valvonnalla on kuitenkin myös muita tärkeitä tehtäviä. Ne tukevat järjestelmän jatkuvaa kehittämistä monella eri tasolla ja tavalla. Käytännön tarkastustilanteissa ja tarkastusraporteilla pyritään parantamaan sekä ohjelmien täytäntöönpanon että rahojen maksatuksen ja valvonnan mekanismeja. Edelleen tarkastuksen tuottamilla tiedoilla pyritään parantamaan ohjelmien tasoa ja täytäntöönpanokelpoisuutta päätöksentekoportaassa.

Valvonnalla on merkittävä tehtävä myös poliittisella tasolla, vaikka sitä ei ole suoranaisesti kirjoitettu säännöksiin. Monissa jäsenmaissa on lähes tasapainotilanne EU-jäsenyyden vastustajien ja kannattajien välillä. Tukien laajamittainen väärinkäyttö uhkaa vakavasti EU:n uskottavuutta. Tarkastustoimen periaatteellinen tavoite on vähentää väärinkäytösten määrä merkityksettömäksi.

8.3 *Valvonnan juridinen pohja*

Lähtökohta on, että päävastuu rakennerahastojen ohjelmien täytäntöönpanosta ja valvonnasta on jäsenvaltion viranomaisilla. Toisaalta EU:lla on oma tarkastus- ja valvontakoneistonsa, jonka toimivaltuudet yltävät jäsenmaihiin saakka. EY-sopimuksen ja sen nojalla annettujen varainhoitoasetusten nojalla päävastuullinen talousarvion toteuttamisesta ja siihen liittyvästä valvonnasta on komissio. Sillä on myös tarvittaessa valta ryhtyä oikeustoimiin jäsenvaltiota vastaan yhteisöjen tuomioistuimessa.

Suomen valvontaelinten juridista pohjaa ei ole tarpeen käsitellä tässä yhteydessä laajemmin kuin toteamalla, että valtionhallinnon, kunnallishallinnon ja yritystoiminnan tilintarkastuksen taustalla on oma lainsäädäntönsä. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirastosta säädetään hallitusmuodon 71. pykälässä, kunnallisesta tilintarkastuksesta kuntalaissa ja osakeyhtiöiden tilintarkastuksesta tilintarkastuslaissa. Sen lisäksi valvontaa säätelevät esimerkiksi valtionosuuksista ja toisaalta yritystukien antamisesta annetut säädökset.

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksella on luotu jäsenvaltioita ja yhteisön toimielimiä sitovat oikeudelliset puitteet valvontajärjestelmälle (ks. sisäasiainministeriö 14/1995). Perustamissopimuksen 5. artiklan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Jäsenvaltiot myös helpottavat yhteisön päämäärien saavuttamista ja pidättyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa sopimuksen tavoitteiden saavuttamista.

Perustamissopimuksen 155. artiklassa säädetään komissiolle kuuluvasta yleisestä perustamissopimuksen valvontatehtävästä.

Artiklassa 188 säädetään Euroopan tilintarkastustuomioistuimen valvontavallasta ja siihen liittyvästä tietojensaantioikeudesta. Tilintarkastustuomioistuimella on oikeus tehdä tarkastuksia myös jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden viranomaisten on annettava tilintarkastustuomioistuimelle sen pyynnöstä kaikki tehtävän kannalta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Perustamissopimuksen 205. artiklan mukaan komissio toteuttaa yhteisöjen talousarviota omalla vastuullaan, annettujen määrärahojen rajoissa ja moitteetoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Artiklassa talousarvion täytäntöönpanotehtävä on annettu yksinomaan komissiolle. Käytännössä talousarvion täytäntöönpano kuitenkin merkittävältä osin kuuluu jäsenvaltioiden hallintoviranomaisille.

Perustamissopimuksen artikla 209a koskee petollisten menettelyiden torjuntaa. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet antamaan yhteisöjen taloudellisille eduille yhtäläisen oikeussuojan kuin jäsenvaltion omille taloudellisille eduille (yhtäläisen suojan periaate). Säännös koskee sekä talouteen kohdistuvia tarkastustoimenpiteitä että väärinkäytösten tutkintaa ja seuraamuksia. Lisäksi jäsenvaltiolla on velvollisuus koordinoita väärinkäytösten vastustamiseen tähtäävää toimintaansa ja järjestää asiaa koskeva yhteistoiminta.

Perustamissopimuksen artiklojen 130e ja 153 perusteella säädetyn yhteensovittamisasetuksen ([ETY] N:o 2082/93) 23. artikla muodostaa konkreettisen

perustan rakennerahastojen varainhoidon valvonnalle. Siinä määritellään jäsenmaan velvollisuudet ja jäsenmaan ja komission työnjako seuraavasti (lyhennelty lainaus asetuksen tekstistä):

Julkisten tai yksityisten hankkeenedistäjien toteuttamien toimien menestyksellisyys takaamiseksi jäsenvaltioiden on toimia täytäntöönpanlessa toteutettava tarpeelliset toimenpiteet

- voidakseen säännöllisesti todentaa, että yhteisön rahoittamat toimenpiteet toteutetaan oikein
- ehkäistäkseen epäkohtia ja ryhtyäkseen toimenpiteisiin niitä vastaan
- periäkseen takaisin varat, jotka on menetetty väärinkäytön tai laiminlyönnin vuoksi.

— —

Jäsenvaltion on toimitettava komissiolle tiedot tätä varten toteuttamistaan toimenpiteistä sekä erityisesti kuvaus toiminnan tehokkuuden takaamiseksi vahvistetuista valvonta- ja hallintojärjestelmistä. Jäsenvaltioiden on annettava määräjoi- tietoa hallinnollisista ja oikeudellisista seuraamuksista.

Jäsenvaltion on annettava komission käyttöön kaikki aiheelliset kansalliset valvontaa koskevat kertomukset, jotka liittyvät asianomaisiin ohjelmiin tai asianomaiseen toimintaan sisältyviin toimenpiteisiin.

— —

Komission virkamiehet tai muut sen henkilökuntaan kuuluvat voivat valvoa paikalla, erityisesti pistokokein, rakennerahastojen rahoittamaa toimintaa sekä hallinto- ja valvontajärjestelmiä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti suorittamia tarkastuksia ja rajoittamatta perustamissopimuksen 206 artiklan määräysten soveltamista ja muita perustamissopimuksen 209 artiklan c-kohdan mukaisesti suoritettuja tarkastuksia.

— —

Asianomainen jäsenvaltio ja komissio toimittavat toisilleen viipymättä kaikki aiheelliset tiedot suoritettujen tarkastusten tuloksista.

Jäsenmaiden valvonnan tehostamiseksi ja työnjaon selkeyttämiseksi komission eri pääosastot ovat tehneet useita yrityksiä. Painetta näihin yrityksiin ovat lisänneet esimerkiksi parlamentti, tilintarkastustuomioistuim ja UCLAF päätöksillään, vuosiraporteillaan ja niiden saamalla laajalla kielteisellä julkisuudella.

Varainhoidon valvoja (PO 20) on vuosien ajan pyrkinyt tekemään jäsenmaiden viranomaisten kanssa ns. pöytäkirjoja (protocols), joissa määritellään jäsenmaiden velvoitteita ja komission ja jäsenvaltioiden välisen työnjaon ja yhteistyön periaatteita. Mainittu pöytäkirja oli vuoden 1997 loppuun mennessä allekirjoitettu kuitenkin vain 8 maan kanssa. Suomen rahastovastuuministeriöt allekirjoittivat ko. pöytäkirjat PO 20:n kanssa kesällä 1998.

Mm. tilintarkastustuomioistuimen vuosiraporteissa sekä parlamentin ja neuvoston kannanotoissa on todettu välttämättömäksi parantaa jäsenmaiden valvonnan tehokkuutta. Ongelmaa on aiemmin hoidettu esimerkiksi erilaisilla sopimuksilla ja säännöksillä, jotka kohdistuivat väärinkäytösten vastaiseen taisteluun.

Komissio vastasi haasteeseen 15.10.97 hyväksymällä asetuksen (EC) No 2064/97, jolla pyritään yhtenäistämään ja tehostamaan jäsenmaiden viranomais-

ten suorittamaa rakennerahaston varojen valvontaa. Asetuksen valmisteli aluepolitiikan pääosasto (PO 16), ja sen sisällöstä neuvoteltiin jäsenmaiden kanssa.

Sekä edellä mainitut pöytäkirjat että asetus 2064/97 toistavat osittain samoja asioita, jotka on jo todettu yhteensovittamisasetuksen 23. artiklassa. Voidaan myös kysyä, tarvitaanko sekä asetusta No 2064/97 että pöytäkirjoja erikseen. Jos pöytäkirjat halutaan asetuksesta huolimatta tehdä, ne tulisi neuvotella em. asetuksen täydennyksen luonteisiksi maakohtaisiksi asiakirjoiksi.

Asetuksen (EC) No 2064/97 keskeiset kohdat ovat seuraavat:

Jäsenvaltioiden valvontavelvollisuutta ja vastuuta korostetaan em. yhteensovittamisasetuksen 23. artiklaa yksityiskohtaisemmalla ja täsmällisemmällä ohjeistuksella. Olennaisia lisävelvoitteita jäsenmaille tulee mm. projektien tarkastamiselle asetetusta minimimäärästä (5 % volyymistä ja edustava otos projekteista), riippumattoman tarkastajan tarkastuslausunnosta, riittävän audit trailin eli jäljitysketjun järjestämisestä ja säännöllisestä valvontajärjestelmien kehittämisen raportoinnista.

Merkittäviä yksityiskohtia asetuksessa on esimerkiksi seuraavissa artikloissa:

Artikla 2: Jäsenvaltion on varmistettava

- moitteeton varainhoito
- menojen tyydyttävä todistaminen
- riittävä jäljitysketju (audit trail)
- vastuuorganisaatioiden ja kontrollien määrittely
- heikkouksien ja riskien osoittaminen
- korjaustoimien osoittaminen edellisiin.

Artikla 3: Jäsenvaltion on järjestettävä tarkastuksia, joiden tarkoituksena on hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkuuden todentaminen ja tilitysten oikeellisuuden todentaminen. Ennen tukimuotojen päättymistä on tarkastuksiin sisällytettävä vähintään 5 % tukeen oikeuttavista kustannuksista ja edustava otos hankkeista ja toimenpiteistä.

Artikla 4: Tarkastuksilla jäsenvaltion on pyrittävä todentamaan seuraavat tekijät:

- hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkuus
- asiakirjojen ja tositteiden täsmääminen
- riittävä audit trail
- menojen ajoituksen sääntöjenmukaisuus
- menojen soveltuminen projektin luonteeseen
- se, että työt on todella tehty
- se, että rahojen käyttö on anomuksen mukaista
- artiklan 13 tukirajojen noudattaminen
- tuen siirtyminen edunsaajalle lyhentymättömänä ja ilman viivytyksiä
- kansallisen rahoituksen saatavuus
- kehysasetuksen 7. artiklan noudattaminen (EU-politiikat).

Artiklat 5–7: Jäsenvaltion on pyrittävä kartoittamaan systemaattiset virheet ja epäsäännöllisyydet sekä osoitettava, kuinka ne korjataan.

Artikla 8: Kunkin tukimuodon lopputilityksen yhteydessä on jäsenmaan lähetettävä riippumattoman tarkastajan tarkastuslausunto, joka sisältää yhteenvedon tarkastuksista, yleislausunnon tilityksen hyväksyttävyydestä ja lausunnon toteutettujen toimenpiteiden laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Artikloissa 9–12 säädetään mm. vuosittaisesta raportointivelvollisuudesta, komission ja jäsenvaltion yhteistyöstä, tiedonsaantioikeudesta ja vaitiolovelvollisuudesta.

Asetus on tullut voimaan 3 päivän kuluttua asetuksen julkaisemisesta, paitsi artikla 8 alkaen 1.1.98. Asetus on suoraan jäsenmaita sitova.

8.4 Suomen valvontaelimet

Suomessa kansallinen rakennerahaston tukien valvonta tapahtuu yleensä valtion hallinnon osalta perinteisen valtion tarkastustoimen (ulkoinen tilintarkastus) ja eri ministeriöiden sisäisen tarkastuksen avulla.

Ulkoisen valvonnan hoitaa Valtiontalouden tarkastusvirasto, ja parlamentaarinen valvonta kuuluu valtiontilintarkastajille. Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kansallisena yhteistyöviranomaisena. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Valtiontalouden tarkastusvirasto suunnittelee ja toteuttaa yhteistä tarkastusta EU:n tilintarkastustuomioistuimen kanssa, keskustelee EU:n tilintarkastuksen ja kansallisen tarkastuksen keskinäisestä työnjaosta sekä toimittaa EU:lle sen tarvitsemaa tarkastusaineistoa. Tilintarkastustuomioistuin lähettää tarkastuksistaan ns. sektorikirjeen Valtiontalouden tarkastusvirastolle, joka hankkii kirjeisiin ao. viranomaisten vastineet ja lähettää ne aikanaan tilintarkastustuomioistuimelle.

Ministeriöiden hallinnonalakohtaisessa valvonnassa voidaan erottaa normaaliin hallintorutiiniin kuuluva tarkkailu (ml. esimerkiksi TE-keskuksessa tapahtuva tukipäätösten ja hankkeiden tarkastaminen) ja erillinen sisäinen tarkastus. Perinteisesti ministeriöiden varsinaisessa sisäisessä tarkastuksessa on ollut hyvin niukasti henkilöstöä. Sisäistä tarkastusta on kuitenkin viime vuosina vahvistettu useissa ministeriöissä EU:n esittämien toivomusten mukaisesti. Periaatteessa kukin rakennerahastojen tukia käyttävä ministeriö vastaa sisäisestä valvonnasta omalla alueellaan, ml. esimerkiksi omien piirivirastojen valvonta.

Kun sisäisen tarkastuksen resursseja on vahvistettu, on useiden ministeriöiden sisäiselle tarkastukselle laadittu myös tarkastussuunnitelma, ja varsinaisten tarkastusraporttien lisäksi laaditaan vuosikertomuksia.

Aiemmin mainittu asetus (2064/97) edellyttää jäsenmailta merkittävää lisäpanostusta EU:n tavoiteohjelmia hallinnoivien tahojen ja projektien tarkastukseen. Valtion tiukan taloustilanteen ja riippumattomuusvaatimuksen johdosta osa lisätarpeesta ostetaan valtionhallinnon ulkopuolelta. Esimerkiksi työvoimahallinnossa on tehty ministeriön ja Oy Audiator Ab:n kesken volyymiltaan merkittävä tarkastussopimus. Niin ikään sisäasiainministeriö ostaa tarkastuspal-

veluja Oy Audiator Ab:ltä maakuntien liittojen ja niiden hallinnoimien EU-projektien tarkastamiseen. Maa- ja metsätalousministeriö ja TE-keskusten maaseutuostot ovat myös ostaneet asetuksen edellyttämiä tarkastuspalveluita ulkopuolisilta tarkastusyhteisöiltä. Kauppa- ja teollisuusministeriö on kilpailuttanut tilintarkastusyhtiöitä ko. tarkastustehtävän takia syksyn 1998 aikana.

Maakunnan liiton ja kuntien käyttämiä rakennerahastojen tukia valvotaan pääosin kuntalain mukaisen tilintarkastuksen avulla. Valtaosassa kuntia, kaupunkia ja maakuntien liittoja tarkastustyön tekevät Oy Audiator Ab:n ammattitarkastajat yhdessä luottamushenkilötilintarkastajien kanssa.

Roolijako kunnallishallinnon tilintarkastuksen, valtion tarkastuselinten ja EU:n tarkastuselinten välillä on vielä osittain selkiytymättä alueellisella ja paikallisella tasolla. Ottaen huomioon eri sektoreiden tarkastajien olemassa olevan ammattitaidon omalla alueellaan ja käytettävissä olevat tarkastusresurssit lienee kaikkien osapuolten kannalta perusteltua, että paikallis- ja aluehallinnon tarkastus hoidetaan edelleen omin voimin myös EU:n tukien käytön osalta. Käytännössä se voi tapahtua esimerkiksi siten, että kunnan tilintarkastajat (ensisijaisesti ammattitarkastajat) antavat valtion viranomaisille lausunnon tai tarkastusraportin EU:n varojen käytön asianmukaisuudesta kussakin projektissa. Tällainen lausunto edellyttää kuitenkin tilintarkastajilta laajaa EU:n sääntöjen tuntemusta ja myös riittävän tarkastuspalvelun ostamista. Tilintarkastajien ei ole syytä kirjoittaa todistuksia ilman asiallista tarkastamista, mikä puolestaan vie aikaa.

8.5 EU:n valvonnan keinoista

Myös valvonnan ja tarkastuksen osalta EU:n säännökset edellyttävät kumppanuus- eli partnership-periaatteen noudattamista. Tarkastuksen yhteydessä tämä tarkoittaa sitä, että tarkastustyötä pyritään tekemään mahdollisimman paljon EU:n ja kansallisten tarkastajien yhteistyönä. EU:n viranomaisilla on tarkastustehtävissä käytettävissään ainakin seuraavat keinot:

1) Ohjelmien ja yhteisöaloitteiden hyväksymismenettely

Päätösten monimutkaisen valmistelun kuluessa EU:n viranomaiset pääsevät suoraan vaikuttamaan ohjelmien sisältöön ja niiden täytäntöönpanoon liittyviin ehtoihin. Samalla viranomaiset saavat hyvän kuvan siitä, mitä ohjelmat sisältävät ja mitä niillä pitäisi saada aikaan. Tällainen mukanaolo on luonnollisesti myös tärkeä valvontakeino.

2) Ennakkoilmoitusmenettely

Jäsenvaltiot ovat eri säännösten mukaan velvollisia lähettämään EU:lle kuvauksen kansallisesta ohjelmien johtamis- ja valvontajärjestelmästä. Edelleen esimerkiksi erilaiset kansalliset maatalouden ja pienyritysten tukijärjestelmät ja niiden mahdolliset muutokset on ilmoitettava EU:lle ennakoon. Tämä menettely viivästytti joidenkin ohjelmien valmistumista ja uhkasi johtaa joidenkin tukien

maksamisen viivästymiseen tai maksuerien leikkaamiseen, kunnes asia saatiin järjestykseen.

3) Raportointimenettely

Esimerkiksi rakennerahastoja koskevien säännösten mukaan jäsenvaltion on tehtävä vuosiraportti seurantakomitealle ja sitä kautta EU:lle ohjelmien toteuttamisen etenemisestä. Käytössä on myös ns. 6 kuukauden raportti. Raportit sisältävät varsin yksityiskohtaista tietoa hankkeiden toteuttamisen kustannuksista, hankkeen etenemisestä ja myös tuloksista. Jäsenmaiden velvollisuus on myös raportoida mahdollisista väärinkäytöksistä asianomaisille EU:n viranomaisille (komission asetus 1681/94).

4) Menojen tilitykset

Esimerkiksi aluekehitysrahaston ohjelmien EU-tuki maksetaan useissa erissä ohjelmien edistymisen mukaan. Vain ns. ensimmäinen ennakko maksetaan automaattisesti. Seuraavat sitoumukset tehdään ja maksut aluekehitysrahastosta maksetaan vasta, kun sisäasiainministeriö on tilittänyt riittävän määrän hyväksyttäviä menoja PO 16:n F1-yksikölle. Lopullisessa hakemuksessa käytettävä tilitys- tai maksatuspyyntölomake on liitteenä 7. Eri viranomaisten lopullisille hyödynsajille maksamista menoista kerätään tiedot Suomessa laadituilla lomakkeilla tai käytössä olevan atk-järjestelmän avulla. Tilitysjärjestelmä on valvontakeinona siinä mielessä erittäin tehokas, että seuraavat maksuerät voidaan suorittaa vain hyväksyttävien tilitysten perusteella.

5) Jatkuva viranomaisyhteistyö

Koko EU:n toiminnan niin kuin myös rakennerahastojen peruseriaatteisiin kuuluu EU:n ja jäsenvaltioiden yhteistyöperiaate (partnership). Se kattaa periaatteessa toiminnan ohjelmien suunnitteluvaiheesta toteuttamiseen ja valvontaan saakka. Kun töitä tehdään yhdessä, EU:n edustajilla on mahdollisuus valvoa, kuinka esimerkiksi aluekehitystukia käytetään ohjelmien täytäntöönpanossa. Lukuisissa yhteisissä kokouksissa on hiottu ohjelmien sisältöä ja Suomen tietojärjestelmää, niin että seurantakomiteoihin, vuosiraportteihin ja tilityksiin saadaan riittävät tiedot. Suomi on tekemissään sopimuksissa (ml. liittymissopimus) hyväksynyt velvoitteen luovuttaa tietoja ja asiakirjoja EU:n valvontaelimille, jotka seuraavat perussopimuksen ja esimerkiksi rakennerahastojen sääntöjen noudattamista.

6) EU:n paikan päällä tekemät tarkastukset

Paikan päällä tehtävien tarkastusten tarkoituksena on mm. varmistaa EU:lle lähetettyjen tilitysten ja raporttien oikeellisuus, kansallisen valvontajärjestelmän toimivuus ja hankkeiden eteneminen suunnitellulla tavalla. Koska menojen tukikelpoisuus on yksi keskeinen tarkastuskohde, joudutaan tarkastuskäytien yh-

teydessä menemään ajoittain tositetasolle saakka esimerkiksi kunnissa, maakuntien liitoissa ja valtionhallinnon eri portaissa, jopa yksityisissä yrityksissä. EU:n tarkastajien tarkastusoikeus perustuu liittymissopimukseen ja sen nojalla annettuihin säännöksiin. Käytännössä tarkastusoikeus esimerkiksi yksityisiin yrityksiin ja muihin yksityisiin tuen saajiin nähden varmistetaan sillä, että avun myöntämisen ehdoksi asetetaan oikeus tarkastaa varojen käyttöä. Suomen viranomaisilla ja myös lopullisilla edunsaajilla on velvollisuus säilyttää tarkastusraportit, asiakirjat ja tositteet mahdollisia tarkastuksia varten.

Tarkastustoiminnassa noudatetaan yhteistyöperiaatetta monella tavoin. Vaikka EU:n tarkastajat varaavat oikeuden haluamiensa kohteiden tarkastamiseen (ei esimerkiksi mallihankkeiden tarkastamiseen), ovat jäsenmaan viranomaiset mukana jo tarkastusohjelman laatimisvaiheessa. Matkan käytännön järjestelyt ja tarkastuskohteiden informointi ovat jäsenmaan viranomaisten tehtäviä. Joku vastuullisen ministeriön edustaja kiertää yleensä EU:n tarkastajien mukana, sillä kansallisilla viranomaisilla on sekä velvollisuus auttaa EU:n tarkastajien työtä että oikeus olla mukana. Sosiaalirahaston ja pääosasto 20:n (varainhoidon valvoja) tarkastajat tekevät usein yhteisiä tarkastusmatkoja. Silloin EU:n tarkastajia on vähintään kolme. Yhteistyö toteutuu käytännön tarkastuksessa myös siten, että Suomen tarkastusviranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa mahdollisista väärinkäytöksistä EU:lle. Vastaavasti EU:n tarkastuselinten tekemistä tarkastuksista toimitetaan raportit kansallisille viranomaisille.

Tyypillinen tarkastusmatka on viikon mittainen. Aluepolitiikan pääosaston tarkastukseen osallistuu tavallisesti kaksi tarkastajaa. Yleensä tarkastus alkaa ministeriö(i)ssä pidettävällä kokouksella. Seuraavina päivinä tarkastus siirtyy maakuntiin, valtion aluehallintoon, kuntiin, yrityksiin jne. etukäteen sovitun ohjelman mukaisesti. Perjantaina voi vastuuministeriössä olla palautepalaveri.

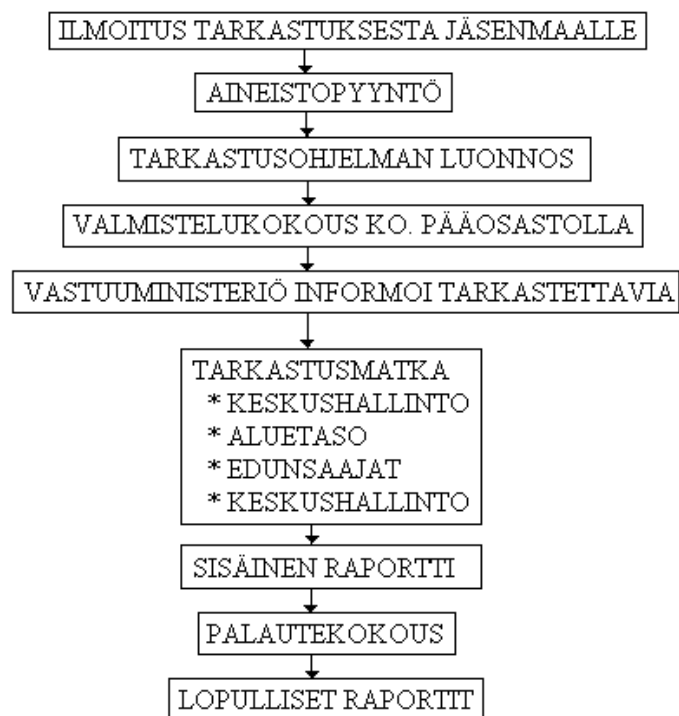
Alkutapaamisen ohjelmaan kuuluu järjestelmän yleisesittely, ohjelman toteuttamistilanteen kartoitus ja ministeriön valvontajärjestelmän tarkastaminen. Silloin tarkastetaan myös tilityksen taustana olevien asiakirjojen täsmäminen tilitysten kanssa. Tarkastajia kiinnostaa myös aikataulu, jonka mukaan tuki maksetaan lopullisille edunsaajille, sekä ministeriön kentälle antama ohjeistus. Kaa-vion muodossa tarkastusmatka etenee kuviossa 9 esitetyllä tavalla.

Tarkastuskohteiden valintakriteereinä voivat olla esimerkiksi tuen suuruus, tukikelpoisuuden rajamailla olevat hankkeet tai projektit, joita vastaavissa on aikaisemmin todettu ongelmia. Myös otantamenetelmiä käytetään tarkastuskohteiden valinnassa. Tarkastusvinkki voi joskus tulla myös muista komission toimielimistä, jopa jäsenmaasta. Tässä yhteydessä lienee tarpeen todeta, että EU:n eri tarkastuselinten tapa valita tarkastuskohteet vaihtelee jonkin verran.

Erityisesti substanssipääosastojen tarkastusmatkalla tarkastajat pyrkivät varsinaisen tarkastuksen ohella jo paikan päällä myös opastamaan jäsenmaan viranomaisia järjestelmän kehittämisessä ja menojen tukikelpoisuuden ymmärtämisessä. Toisaalta tarkastuksen yhteydessä ei oteta virallista kantaa tulkinnanvaraisiin kysymyksiin. Tulkinta-asiat selvitetään jälkikäteen yleensä kirjallisesti.

Tarkastusmatkan virallisten raporttien valmistelu on monimutkainen asia. Raportin luonnosteluvaiheessa joudutaan odottamaan jäsenmaan viranomaisten lisäselvityksiä niihin kysymyksiin, jotka jäivät auki matkan aikana. Alustavasta

Kuvio 9. Tarkastusmatkan prosessikuvaus.



tarkastusraportista keskustellaan ensin ao. pääosastojen edustajien kesken (oman pääosaston maantieteellinen yksikkö, varainhoidon valvoja) ja vasta sen jälkeen laaditaan lopulliset raportit. Erityyppisiä ja erilaajuisia raportteja tarkastusmatkasta lähetetään aikanaan sekä jäsenmaan vastuuviranomaiselle että EU:n tilintarkastustuomioistuimelle, varainhoidon valvojalle (PO 20) ja oman pääosaston pääjohtajalle sekä tarvittaessa UCLAFillle ja niille pääosastoille, joiden toimialaan liittyviä ongelmia tarkastuksen yhteydessä havaittiin.

7) Ohjelmien evaluointi

Luvussa 10 tarkemmin kuvattavan evaluoinnin tuloksia voidaan käyttää myös EU-tukien käytön valvontavälineenä. Seurantakomitea voi korjata evaluoinnin esille tuomia puutteita jo kesken ohjelmakauden. Komissio voi ottaa evaluoinnin tuloksia huomioon suunnitellessaan seuraavien ohjelmien suuntaamista ja sisältöä. Myös EU:n tarkastuselimet voivat käyttää evaluointiraportteja pohjana tarkastustyön suuntaamiselle.

8) Seurantakomiteat (Monitoring Committees)

Seurantakomitea vastaa nimensä mukaisesti ohjelmien täytäntöönpanon seurannasta. Se antaa ohjausta ja puuttuu epäkohtiin. Seurantakomiteassa mukana olevat komission edustajat käyttävät luonnollisesti seurantakomitealle säännöllisesti toimitettavaa informaatiota ohjelmien täytäntöönpanosta myös valvontavälineenä.

9) Alueelliset yhteistyöryhmät (Regional Management Committees)

Vaikka komission edustajat eivät yleensä osallistu yhteistyöryhmien työskentelyyn (heillä olisi siihen oikeus), he saavat yhteistyöryhmien työstä informaation seurantakomiteoiden kautta ja voivat näin ollen hyödyntää myös yhteistyöryhmien tekemiä päätöksiä ja niiden tuottamaa materiaalia valvontatarkoituksiin.

8.6 Valvonnan tuloksista

Kirjoittaja on vaitiolovelvollinen tarkastustyössään saamistaan tiedoista, mutta yhdistämällä omat kokemukset esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuinten ja Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemiin tarkastuskertomuksiin voi todeta, että EU-hankkeiden tarkastuksissa on jäsenmaissa havaittu esimerkiksi seuraavia ongelmia:

- Tukipäätökset ovat puutteellisia.
- Projektin toteuttaminen poikkeaa hyväksymispäätöksestä.
- Sovelletaan väärän rahaston sääntöjä.
- Kilpailusäännöksiä ei noudateta.
- Projektista tiedottaminen on puutteellista.
- Projekti ei tuota mitään uutta.
- Tilityksen tarkastaminen on puutteellinen.
- Tilitykseen on sisällytetty arviomenoja, laskennallisia eriä tai yleiskustannuslisiä.
- Ennakkomaksuja on tilitetty menoina.
- Menoja on tilitetty tukikelpoisen ajan ulkopuolelta.
- Samat menot on tilitetty kahteen kertaan.
- Muiden kuin projektinomistajan menoja on liitetty tilitykseen.
- Projektin hallintomalli on sekava.
- Audit trail tilitysten ja kirjanpidon väliltä puuttuu.
- Maksatuksissa on laskuvirheitä tai väärät perusteet.

8.7 Valvonnan ongelmia

Tässä alaluvussa pohditaan ensin periaatteellisella tasolla mm. sitä, pitäisikö EU:n valvoa rakennerahastojen tukien käyttöä jäsenmaissa. Jos pitää valvoa, mikä on oikea työnjako EU:n ja jäsenmaiden kesken. Edelleen pohditaan, onko resurssit mitoitettu oikein suhteessa velvollisuuksiin, onko valvonnassa päällekkäisyyttä ja onko valvonta tehokasta. Lopuksi kuvataan eräitä Suomen omia ongelmia valvonnan järjestämisperiaatteissa ja käytännössä.

Periaatteellisella tasolla tulisi ensin kysyä, onko EU-tukien käytön varsin yksityiskohtainen valvonta Brysselistä ja Luxemburgista käsin lainkaan tarpeen. Eikö jäsenvaltioilla tulisi olla oikeus käyttää niille tuleva tuki haluamallaan tavalla? EU:n oman valvonnan poistaminen säästäisi merkittävästi kustannuksia (jos henkilökunnasta kyettäisiin pääsemään eroon ilman suuria menoja). Voi-

massa oleva vastaus näihin kysymyksiin on, että perussopimus ja sen perusteella annetut asetukset nimenomaan edellyttävät EU:n omien tarkastuselinten vahvaa otetta. Painopistettä on kuitenkin esimerkiksi 15.10.97 annetulla asetuksella siirretty jäsenmaan oman valvonnan suuntaan.

Uudelle ohjelmakaudelle suunniteltuun rahasto- ja tavoiteohjelmajärjestelmän yksinkertaistamiseen, suurpiirteistämiseen ja vastuun siirtämiseen jäsenmaiden suuntaan liittyy vastapainona EU:n valvonnan tehostaminen. Tässä vaiheessa ei voida vielä sanoa, löystyykö vai tiukkeneeko EU:n valvontaote uudella ohjelmakaudella. Jos vastuunjako olennaisesti muutetaan, pitäisi myös resurssit allokoida uuden tehtävänjaon mukaisesti.

Sekä täytäntöönpano- että tarkastusjärjestelmän monimutkaisuudesta aiheutuu välttämättä ongelmia. Eri elimet voivat tarkastaa osittain samoja asioita, kun taas joitakin osia ohjelmista voi jäädä tarkastamatta. Ongelmaa yritetään korjata koordinoimalla tarkastustyötä tekevien elinten tarkastuksia keskitetysti (varainhoidon valvojan toimin).

Kirjoitettujen sääntöjen puuttuminen yksityiskohtiin mentäessä koetaan usein ongelmaksi. Toisaalta tietty liikkumavara tulkinnoissa on haluttu säilyttää, koska lienee mahdotonta tehdä yksityiskohtaisia sääntöjä, jotka ovat tarkoituksenmukaisesti sovellettavissa 15 erilaiseen hallintojärjestelmään ja hallintokulttuuriin. Tyypillisiä tarkastustoimen ongelmia olivat ohjelmakauden alussa menojen tukikelpoisuuteen liittyvät kysymykset. Kaikilla hallinnon tasoilla EU:sta lopulliseen edunsaajaan saakka on käytetty paljon resursseja hyväksyttävien menojen selvittämiseen, tukikelvottomien menojen karsimiseen jne. Komission hyväksyttyä rakennerahastojen menojen tukikelpoisuutta koskevat lomakkeet on ongelma joidenkin asioiden kohdalla merkittävästi pienentynyt. Kuitenkin myös em. lomakkeet aiheuttavat edelleen joitakin tulkintaongelmia, eivätkä lomakkeet ole kattavia. Asiaa käsiteltiin tarkemmin luvussa 6.4.

Myöhemmin todennäköisesti Suomessakin esille tuleva ongelma on additionaliteetti-kysymys. Kun valtiontaloudellisista syistä on esimerkiksi yritystukijärjestelmien kansallista rahoitusta leikattu, Suomen viranomaisten saattaa olla vaikeaa osoittaa, että EU:n tuki on kansallisen rahoituksen lisäystä eikä vain valtion supistusten paikkausta.

Sekä EU:n taloushallinnon uudistaminen että petoksentorjuntatyön tehostaminen ovat olleet tärkeällä sijalla nykyisen komission toimintakaudella. Organisaation kehittämistavoitteet näyttävät kohtaavan tiukkaa vastustusta esimerkiksi EU:n henkilöstöjärjestöissä. Jäsenmaiden viranomaisten ja veronmaksajien intressinä luonnollisesti on tukea järjestelmien kehittämistä, jotta rajalliset resurssit voitaisiin käyttää mahdollisimman tehokkaasti siihen kehittämiseen, mihin ne on myönnetty.

Poliittisella tasolla valvonta näyttää koettavan kahdella tavalla: toisaalta päätöksentekijät pitävät välttämättömänä kehittää varojen käytön valvontaa kiusallista julkisuutta saaneiden väärinkäytösten kurissapitämiseksi, toisaalta valvonta rajoittaa jäsenvaltioiden kansallista harkintavaltaa tukirahojen käytössä. Menojen tukikelpoisuustulkinnat tai evaluointitutkimukset tuntuvat kiusallisilta silloin, kun ne kohdistuvat omaan maahan. Ongelma heijastuu myös käytännön tarkastustyöhön monissa jäsenmaissa.

Hallinnon tasolla valvonnan tehoa heikentää tehtävän hajaantuminen liian monien hoidettavaksi (tilintarkastustuomioistuimien, varainhoidon valvoja, useat substanssipääosastot, seurantakomiteat ja UCLAF). Merkittävä osa em. elinten työpanoksesta menee keskinäiseen tiedonvaihtoon ja joskus kiistelyyn erilaisten tutkintojen oikeutuksesta. Tyypillistä on, että tilintarkastustuomioistuimen ja UCLAFin tarkastuksista raportoidut huomautukset tavalla tai toisella kuivuvat kokoon jäsenmaiden ja komission pääosastojen selvittelyjen jälkeen. Osa tapauksista lienee tarkastuksissa tapahtuneita väärinkäsityksiä, mutta joskus näyttävät todellisetkin ongelmat hukkuvan byrokratian rattaisiin. Parantamisen varaa on myös jo löydettyjen ongelmatapausten korjaamisen ja seuraamisen tehokkuudessa.

Parlamentin vastuuvapauspäätöksissä ei yleensä oteta kantaa yksittäisiin erimielisyyksiin esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen ja komission mielipiteiden poiketessa toisistaan. Silloinkin, kun parlamentti yhtyy tilintarkastustuomioistuimen kantaan, vie kannanoton siirtäminen käytännön toimenpiteisiin runsaasti aikaa.

Tarkastustoiminnan oikea ajoittaminen on vaikeaa. Tarkastuksen ja valvonnan tulisi mm. tukea ohjelmien johtamisen ja toteuttamisen kehittämistä. Tämä tavoite voi toteutua vain, jos tarkastusta tehdään ohjelmakauden aikana ja myös keskeneräisiin projekteihin. Toisaalta vasta lopputilityksen ja ohjelman sulkeamisen jälkeen voidaan saada lopullinen varmuus asioiden hoitamisesta asianmukaisella tavalla. Keskeneräisen projektin tarkastamisen jälkeen voi jollekulle tulla kiusaus tehdä luvattomia järjestelyjä, kun oletetaan, ettei tarkastus satu kohdalle toista kertaa.

Mielestäni yksi kyseenalaisimmista tavoista tarkastusresurssien käytössä on erittäin vanhojen projektien tarkastaminen vanhoissa jäsenmaissa. Voi olla, että niissä virheriski on keskimääräistä suurempi, mutta tarkastus on erittäin hankalaa, kun ihmiset ja organisaatiot ovat vaihtuneet ja samalla papereista osa on kadoksissa. Vanhojen projektien tarkastus ei myöskään palvele opetus- tai kehittämistarkoitusta, koska useimmat tuolloin löytyvät virheet on jo korjattu.

Myös resurssien puute yhdistettynä pulmiin resurssien suuntaamisessa huonontaa tarkastustuloksia. Esimerkiksi joihinkin maihin, jotka saavat runsaasti rakennerahastojen ja koheesiorahaston tukea, voi olla vaikea löytää kieli- ja ammattitaitoisia tarkastajia. Tämä ongelma kärjistyy erityisesti tilanteissa, joissa jäsenmaan viranomaiset ovat asetusten yhteistyövelvoitteista piittaamatta vastahakoisia yhteistyöhön.

Nykyisilläkin resursseilla päästäisiin parempiin tuloksiin organisoimalla resurssit uudella tavalla, kouluttamalla tarkastushenkilöstöä systemaattisesti ja motivoimalla nykyistä paremmin. Tarkastushenkilöstön motivaatio kärsii pahoin tarkastuksen tulosten vesittämisestä, jota näyttää tapahtuvan kaikilla esimiestroilla.

Ongelmia Suomessa

Eri yhteyksissä on todettu, että Suomen tavoiteohjelmien toteuttamisen valvonnan on joitakin periaatteellisia ongelmia. Laajimmin ongelmista on kirjoitettu

valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa (11/1998, s. 278). Siinä todetaan EAKR:n ja ESR:n rahoituksen toimeenpanosta ja siihen liittyvistä valvontajärjestelyistä seuraavaa: ”Toimeenpanoa koskeva kansallinen hallinto- ja valvontajärjestelmä on oikeudellisilta perusteiltaan osin kyseenalainen ja hallinnollisesti sekava ja hajanainen.”

Myös ns. koordinoivissa vastuuministeriöissä koetaan säännösten puute ongelmalliseksi mm. siksi, että niillä ei ole valtuuksia tarkastaa muiden saman rahaston tukea hallinnoivien ministeriöiden projekteja tai eräitä Brysselistä suoraan esimerkiksi maakuntien liitoille maksettuja tukia.

Mainitussa valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa todetaan myös seuraavat puutteet Suomen järjestelmässä ja tilanteessa (11/1998, s. 282–285):

- Valtionhallinnolla ei ole riittävästi valvontaresursseja valvonta-asetuksen määrittämisen valvonnan minimitason hoitamiseen.

- Riittävän kokemuksen ja julkisen talouden toimintajärjestelmien tuntemuksen omaavasta tarkastusalan henkilöstöstä on tällä hetkellä pulaa.

- Tilintarkastuspalvelujen ostoon liittyy sekä periaatteelliselta että oikeudelliselta kannalta niin paljon ongelmia ja epäselvyyttä, että asia olisi selvitettävä erikseen siinä tapauksessa, että valvontatehtävän hoidon katsotaan vaativan pysyvämminkin ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöä.

Kun työryhmämuistion edellä luetellut ongelmat otetaan samalla kertaa pohdittaviksi, voitaneen tehdä johtopäätös, että meneillään oleva ohjelmakausi joudutaan toimimaan pääosin nyt vallitsevan käytännön mukaan. Säännösten laajamittainen muuttaminen, tarkastajien kouluttaminen ja rekrytointi valtionhallintoon kannattanee suunnitella seuraavan ohjelmakauden tarpeisiin. Tosin tarkastuspalvelujen ostaminen saattaa silloinkin olla perusteltu vaihtoehto ottaen huomioon, että ohjelmakausi 2000–2006 lienee viimeinen, jolloin Suomi saa merkittävää rakennerahastotukea.

Myös käytännön tasolta on syytä todeta muutamia ongelmia. Joidenkin valvontaan osallistuvien suomalaistahojen näyttää olevan vaikeaa päättää, tarkastetaanko EU-projekteja entiseen kansalliseen tyyliin ja entisillä menetelmillä vai otetaanko tarkastukseen mukaan myös ns. EU:n näkökulma ja säännökset. Kun asetus (2064/97) ja kesällä 1998 allekirjoitetut rahastovastuuministeriöiden ja PO 20:n väliset pöytäkirjat selvästi edellyttävät, että tietty määrä tarkastuksia on tehtävä niin, että ne palvelevat EU:n tarkastustarpeita, ei näiden tarkastusten osalta pitäisi suhtautumisessa olla epäselvää. Ts. jos EU:n säännöksiä on rikottu, siitä on tarkastuskertomuksissa asian edellyttämällä tavalla raportoitava, ja rikkeet menevät tarkastusraporttien myötä myös EU:n tietoon.

Tarkastuksen raportoinnin muoto näyttää myös olevan vaikea asia. Useimmissa EU:n osarahoittamissa projekteissa edellytetään tilintarkastajan todistusta joko vuoden viimeisessä tilityksessä tai projektin lopputilityksessä. Kirjoittamaton pääsääntö on, että niissä projekteissa, joissa on ilmoitettu, millainen todistus tilintarkastajilta tarvitaan, sitä muotoa myös käytetään. Jos päätöksessä ei tarkastuskertomukselta edellytetä tiettyä muotoa, tulisi tilityksen tarkastajien vaatia jotakin minimitasoa. Esimerkiksi muoto ”tilitys on tehty kirjanpidon tositteiden perusteella” ei todellakaan kerro mitään siitä, onko rahat käytetty projektiin tai onko laskuja edes maksettu.

Minimivaatimus vapaamuotoiselta tarkastuskertomukselta on mielestäni se, että todistetaan tarkastukseen perustuen

- että tilitys perustuu kirjanpitoon
- että tilitetyt menot on maksettu
- että tilitetyt menot kuuluvat projektiin.

Hyvässä kertomuksessa tulisi mielestäni lisäksi todistaa, että tukipäätöksen ehtoja on noudatettu. Sen sijaan harvalla tarkastajalla lienee edellytyksiä todistaa, että kaikkia EU:n säädöksiä ja päätöksiä on noudatettu.

Ongelmaksi saattavat muodostua myös kuntien yrityksille antamat suorat tuet. Suomen Kuntaliiton kunnille 25.2.1998 lähettämän kirjeen liitteenä on KTM:n asiaa koskeva muistio ja päätös, valtioneuvoston päätös sekä komission tiedonanto. Kunnissa, TE-keskusten yrityspalveluosastoissa ja yrityksissä ei ole yleensä mielletty kuntien yritystukia ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluviksi em. päätösten edellyttämässä laajuudessa. Jos kyseiset de-minimis-säännön ylittävät tuet (> 100 000 ecua / yritys / 3 vuotta) joutuvat EU:n tarkastusten tai kilpailijoiden kanteluiden kautta EU:n tietoon, on odotettavissa kuntien tukien takaisinperintää (vaikka EU ei olisikaan hankkeessa rahoittajana).

9 EU:n tarkastusorganisaatioiden esittely

9.1 Euroopan parlamentin tilintarkastustoiminta

Aiheesta on säädetty EU:n perustamissopimuksen 206. artiklassa ja varainhoitosäännön 89. artiklassa. Parlamentin valvontatehtävän keskeinen osa on päätös vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle.

Vastuuvapauden myöntämispäätös perustuu tilintarkastustuomioistuimen vuosiraporttiin ja komission siitä antamiin kommentteihin. Ennen komission kommenttien lopullista kirjoittamista ovat komission eri pääosastot tarvittaessa selvittäneet asioita keskenään ja useimmiten myös jäsenmaiden kanssa tilintarkastustuomioistuimen ns. sektorikirjeiden pohjalta. Parlamentin valvontaa voidaan pitää luonteeltaan poliittisena valvontana. Parlamentilla on erillinen talousarvion valvontavaliokunta valmistelemassa vuosittaista tilinpäätös- ja vastuuvapauspäätöstä.

Vastuuvapauspäätösten yhteydessä parlamentti voi kirjata päätökseen kannanottoja, jotka ohjaavat toimintaa tulevaisuudessa. Esimerkiksi vuoden 1994 tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomuksesta 17.4.96 annetussa Euroopan parlamentin vastuuvapauspäätöksessä (EY:n virallinen lehti L 148/41, 21.6.96) todetaan mm. seuraavaa (vain muutama poiminta yhteensä 76 eri kohdasta, suora osittaislainaus suomennetusta tekstistä):

1. [Euroopan parlamentti] pitää tervetulleena vuoden 1994 vuosittaisesta kertomuksesta heijastuvaa rakentavan yhteistyön henkeä – –

2. panee merkille, että komissio on pyrkinyt ottamaan käyttöön terveen ja tehokkaan talousjohtamisen järjestelmän (SEM 2000) – –

3. panee kuitenkin edelleen merkille, – –, että talousarvion toteuttamisen merkityksellinen ja kestävä paraneminen ei ole mahdollista, ellei kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla ryhdytä tarmokkaisiin rinnakkaisponnisteluihin; pahoittelee sitä, että vuoden 1994 vastuuvapautusta koskevassa neuvoston suosituksessa ei oteta huomioon tätä seikkaa ja että suosituksessa ei esitetä rakentavia toimenpiteitä varainhoidon parantamiseksi;

4. panee tyytyväisenä merkille neuvoston satunnaiset huomiot, jotka koskevat jäsenvaltioiden yhteisön säännöksiä noudattamatta jättämistä tai puutteellista noudattamista, kuten rakennerahastoihin liittyvien ympäristöä ja julkisten töiden sopimuksia koskevien säännösten osalta, sillä juuri jäsenvaltioilla on täysi vastuu voimassa olevien sääntöjen rikkomisesta, mutta on pettynyt siihen, ettei neuvostolla ole tehokkaita keinoja ongelmien hoitamiseksi;

5. pyytää komissiota täyttämään sille perustamissopimuksella asetetut velvollisuudet varmistamalla, että unionin menoja hallinnoidaan tavalla, joka varmistaa yhteisön lainsäädännön täyden noudattamisen; *pahoittelee tässä suhteessa komission välinpitämättömyyden asennetta oikeudelliset velvollisuutensa laiminlyöviä jäsenvaltioita kohtaan*; – –

28. katsoo, että komission on tehtävä tarvittavat muutokset asetukseen ja käytettävä seuraavat näkökohdat sisältävää integroitua lähestymistapaa:

- valvontakomiteoiden aseman lujittaminen, jotta ne harjoittaisivat tosiasiallista valvontaa

- asetuksen (ETY) N:o 2082/93 24 artiklan sellainen käyttö, että sääntöjen noudattamatta jättäminen johtaa tosiasiallisesti ja suoranaisesti tuen vähentämiseen, keskeyttämiseen tai lopettamiseen;

9.2 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suorittama ulkoinen tilintarkastus

Euroopan tilintarkastustuomioistuin perustettiin 22.7.75 ns. Brysselin sopimuksella. Toimintansa tilintarkastustuomioistuin aloitti lokakuussa 1977, ja se kohotettiin instituution asemaan Maastrichtin sopimuksen yhteydessä 1.11.93.

Tilintarkastustuomioistuimen tehtävä on määritelty perustamissopimuksen 188. artiklassa, ja sen velvollisuuksia ja oikeuksia täsmennetään varainhoitosäännössä. Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastaa Euroopan yhteisöjen eri elinten tilit sekä tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden ja varmistuu siitä, että varainhoito (financial management) on ollut moitteetonta. Tarkastus on yleensä jälkikäteistarkastusta (ex poste), mutta se voi kohdistua esimerkiksi rakennerahastojen ohjelmien täytäntöönpanon tarkastamiseen jo ensimmäisestä maksuerästä lähtien. Tarkastus on pääasiallisesti sisäisen valvonnan ja koko hallinnon toimivuuden arviointia. Perustamissopimuksen artiklan 206a mukaan tarkastus perustuu asiakirjoihin ja tarvittaessa yhteisön elimissä tai jäsenmaissa paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin.

Tilintarkastustuomioistuimen jäsenet (15) valitsee Euroopan unionin neuvosto neuvoteltuaan parlamentin kanssa. Kollegioon valitaan kustakin jäsenmaasta 1 jäsen. Jäsenten on oltava päteviä, riippumattomia ja päätoimisia. Toimikausi on 6 vuotta. Jokaisella jäsenellä on oma pieni avustajakuntansa (kabinetti). Tilintarkastustuomioistuimen palveluksessa on noin 500 henkeä, joista yli 300 erilaisia tarkastajia. Tilintarkastustuomioistuimen työt on jaettu em. jäsenten vastuualueiksi tehtäväjaon tai budjettijaon pohjalta, ei esimerkiksi maantieteellisesti.

Tilintarkastustuomioistuin ei ole nimestään huolimatta tuomioistuin, koska sillä ei ole oikeutta antaa rangaistuksia. Tilintarkastustuomioistuimella ei

myöskään ole suoraa jäsenvaltioihin kohdistuvaa toimivaltaa. Jäsenvaltion rikkoessa yhteisöjen taloudenhoidon normeja tulisi komission puuttua asiaan tilintarkastustuomioistuimen sijasta.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat tarkastavat sekä EU:n oman organisaation toimintaa että EU:n tuloihin ja menoihin liittyvää toimintaa jäsenmaissa. Tässä yhteydessä sen työstä kommentoidaan kuitenkin vain rakennerahastoihin liittyvää osuutta.

Vuoden 1994 vuosikertomuksen mukaan kiinnitettiin rakennerahastojen tarkastuksessa erityistä huomiota tukien saantiin liittyviin menoilmoituksiin, menojen hyväksyttävyyteen (tukikelpoisuuteen), julkisiin hankintoihin, ympäristökysymysten huomioon ottamiseen ja ohjelmien seurantaan, valvontaan ja arviointiin.

Jäsenmaissa tapahtuva tarkastus toteutetaan tarkastusmatkojen muodossa (on-the-spot missions). Esimerkiksi vuoden 1994 vuosikertomuksen mukaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat tekivät 8 jäsenvaltioon 30 aluekehitysrahaston ja 20 sosiaalirahaston rahoittamiin ohjelmiin liittyvää tarkastuskäyntiä.

Moitteita kertomuksessa annettiin esimerkiksi huonosta varainhoitokulttuurista sekä komissiossa että jäsenmaissa (vanhat jäsenmaat), rahastojen vajaa-käytöstä, tukiohjelmien vaatimattomista tuloksista, ohjelmien tavoitteiden epämääräisyydestä, ylimitoitetuista viljelytukiaisista ja liikaa maksettujen tukien hitaasta takaisinperinnästä. Osa moitteista on toistunut jo useassa vuosikertomuksessa. Toisaalta komissio (ja sen pääosastot) eivät tunnustaneet moitteita kaikilta osin oikeiksi. Vuosi 1994 oli ehkä rakennerahastoissa poikkeuksellinen, koska siihen sattui sekä entisten ohjelmien päättyminen että uusien alkaminen. Moitteet ovat tavanomaista enemmän.

Tilintarkastustuomioistuin raportoi tarkastuksistaan virallisesti vain Euroopan parlamentille joko vuosikertomuksen tai erillisten tarkastuskertomusten muodossa. Sen lisäksi tuomioistuin on luonnollisesti yhteydessä kansallisiin tarkastusviranomaisiin (Suomessa Valtiontalouden tarkastusvirasto) ja komission pääosastoihin. Yhteydenpidon muodot on säädelty varsin yksityiskohtaisesti komission sisäisissä ohjeissa. Esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen on ilmoitettava suunnittelemaansa tarkastuksesta ao. pääosastolle ennakoon, tilintarkastustuomioistuimen eri pääosastoille lähettämistä kyselyistä on informoitava budjettipääosastoa jne.

Tilintarkastustuomioistuimen on annettava (vuodesta 1994 lähtien) Euroopan parlamentille ja unionin neuvostolle erillinen lausuma tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (ns. *DAS-lausunto*). Ensimmäinen tällainen tarkastuslausuma ja siihen annetut vastineet on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 30.12.1995 (C 352).

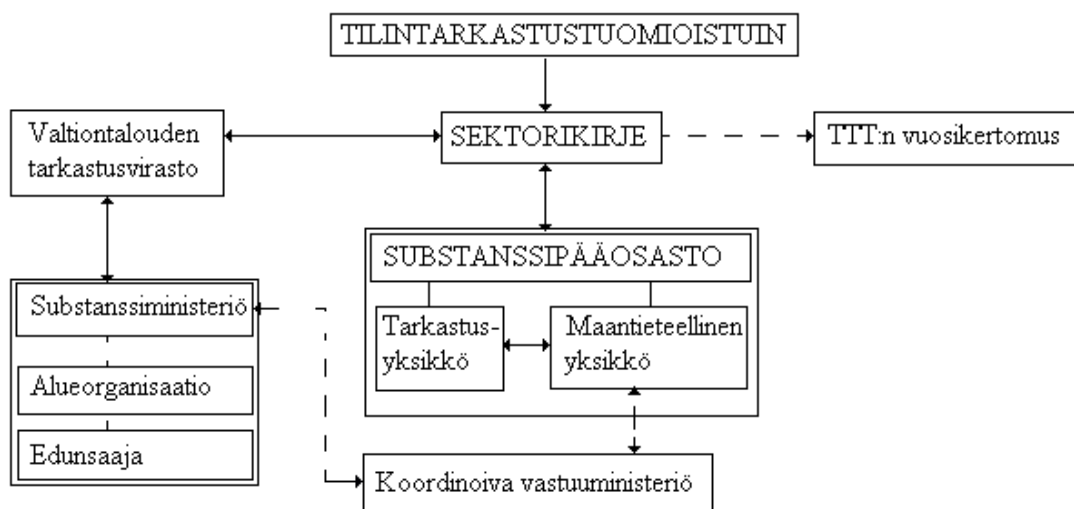
Vuosiraporttien lisäksi tilintarkastustuomioistuin julkaisee erityistarkastuskertomuksia eri hallinnonalojen tarkastuksista. Nämä erityisraportit otetaan huomioon parlamentin vastuuvapauspäätöksen yhteydessä. Helmikuun 1991 ja lokakuun 1996 välisenä aikana on virallisessa lehdessä julkaistu yhteensä 119 tarkastuskertomusta, erityisraporttia tai tilintarkastustuomioistuimen lausuntoa (opinion).

Tilintarkastustuomioistuimella on perustamissopimuksen 209. artiklan

mukaan myös pakollisen *lausunnonantajajan rooli* neuvoston päätösten valmisteluvaiheessa asioissa, jotka koskevat taloudellisia asetuksia, budjettivarojen keruujärjestelmiä tai valtuuttavien ja tilinpitoviranomaisten toimintaa koskevia säännöksiä.

Ennen kuin tilintarkastustuomioistuin muodostaa lopullisesti kantansa tekemänsä tarkastuksen perusteella, se pyytää jäsenmaiden viranomaisilta vastineen tarkastuksessa havaittuihin epäkohtiin ns. sektorikirjeessä. Seuraava kuvio havainnollistaa asiaa:

Kuvio 10. Tilintarkastustuomioistuimen sektorikirjeen prosessi.



Suomessa sektorikirjeet lähetetään Valtiontalouden tarkastusvirastolle, joka edelleen pyytää vastineet ao. ministeriöiltä. Tilintarkastustuomioistuin lähettää sektorikirjeet myös ao. pääosastolle. Esimerkiksi aluekehitysrahaston tuen käytöstä löydettyihin epäselviin asioihin pyydetään selvitystä aluepolitiikan pääosastolta. Kun aluepolitiikan pääosastolla on useita yksiköitä, jotka ovat hoitaneet asiaa, saattaa jäsenmaan viranomaisille tulla useita asiaan liittyviä kyselyitä. Kyselyt joudutaan suuntaamaan jäsenmaahan (yleensä koordinoivan vastuuministeriön kautta), koska vain siellä tiedetään riittävän tarkasti asian käytännön yksityiskohdat. Saatuaan sektorikirjeessään pyytämänsä selvitykset tilintarkastustuomioistuin ratkaisee, onko aihetta ottaa sektorikirjeen asioita vuosikertomukseen tai vaatia tukien takaisinperintää tai muita toimia.

Tilintarkastustuomioistuimen systeemitarkastus sisältää sekä suunnittelun ja päätöksentekojärjestelmän että täytäntöönpanon ja valvonnan järjestelmien tarkastamisen. Myös tietojenkäsittelyjärjestelmän tarkastaminen kuuluu tarkastustehtäviin.

Tilien tarkastaminen sisältää perinteiset menojen ja tulojen oikeellisuustarkastukset sekä saatavien, velkojen ja muiden sitoumusten ja omaisuuden tarkastukset.

Tilintarkastustuomioistuin määrittelee tarkastuksen pohjaksi varainhoidon moitteettomuuden (sound financial management). Se on tilanne, jossa järjestelmät ja päätökset mahdollistavat maksimituloksen saavuttamisen annetuilla resursseilla tai tavoitteiden saavuttamisen minimiresursseilla. Toisella tavalla määriteltynä tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastustyössään varainhoidon tehokkuutta (effective), taloudellisuutta (economy) ja tuloksellisuutta (efficient).

9.3 Komissio, varainhoidon valvonnan pääosaston valvonta

Komissiolla on perustamissopimuksen 205. artiklan mukaan päävastuu EU:n eri toimielinten menoista ja tuloista. Samalla kun komissio kantaa päävastuun valvonnan järjestämisestä, se on päävastuullisena myös tilintarkastustuomioistui-
men keskeisin valvonnan kohde. Komission valvontatehtävän keskeisin rooli on annettu varainhoidon valvojalle ja hänen organisaatiolleen (pääosasto 20). Seuraavassa kerrotaan lyhyesti pääosasto 20:n ja muiden pääosastojen osuudesta komission suorittamassa valvonnassa.

Varainhoidon valvojien (Financial Controllers) suorittama sisäinen tarkastus

Korkein varainhoidon valvoja (Financial Controller) on pääosasto 20:n pääjohtaja. Hänellä on apunaan koko pääosasto 20:n henkilöstö, yli 200 henkeä.

Pääosasto 20:n tehtävät voidaan jakaa ennakkotarkastukseen ja jälkikäteistarkastukseen. Esimerkkinä ennakkotarkastuksesta on, kun pääosasto 20 rakennerahastojen osalta tarkistaa ennakkoon, että valtuuttavan viranomaisen sitoumus- ja maksatusesitykset ovat perusteiltaan oikeat, tiliöinnit ovat oikein, maksun saajat on yksilöity ja määrärahaa on käytettävissä. Tällainen valtuuttavasta viranomaisesta riippumaton ennakkotarkastustapa on peräisin latinalaisesta hallintokulttuurista.

Varainhoidon valvojan työ kohdistuu sekä EU:n omaan hallintoon että jäsenmaihiin.

Varainhoidon valvojan pääosasto tarkastaa myös taloushallintojärjestelmien toimivuutta systeemitarkastuksen tapaan. Systeemitarkastus tarkoittaa tässä yhteydessä esimerkiksi rakennerahastojen tukien maksamis- ja tilitysjärjestelmän tarkastamista luettelomaisesti ilmaistuna seuraavalla tavalla:

- ennakkotutustuminen järjestelmään kirjallisen aineiston avulla
- järjestelmän kuvauksen täydentäminen kyselylomakkeen avulla
- järjestelmän toimintoketjujen toimivuuden tarkastus (walking through)
- järjestelmän eri toimintapisteiden toimenpiteiden laadun arvioiminen (esim. tositteiden oikeellisuuden osalta otantamenetelmän avulla).

Jälkikäteistarkastusta varainhoidon pääosasto tekee esimerkiksi tarkastaessaan otantamenetelmällä ns. substanssipääosastojen tekemien sitoumusten ja maksujen oikeellisuutta tai tekemällä ex poste -evaluointeja.

Pääosasto 20:n tarkastustoiminta on jo edellä olevien esimerkkien valossa paljon laajempaa kuin pelkkä perinteinen sisäinen tarkastus. Pääosasto halunee pitää laajentuneen roolinsa, sillä tilintarkastustuomioistuimen kritiikki va-

rainhoidon pääosaston tarkastustoiminnan laajuutta kohtaan on torjuttu esimerkiksi perustamalla yksikkö, jonka tehtävänä on opastaa muiden osastojen tarkastajia kustannus-hyötyanalyysin käytössä ja evaluoinnissa heidän tarkastustyössään. Pääosasto 20:n tarkastajat käyvät edelleen myös jäsenmaissa tarkastusmatkoilla.

Pääosasto 20 raportoi tarkastuksestaan Euroopan tilintarkastustuomioistuintielle ja asianomaiselle tarkastuskohteelle.

Varainhoidon valvoja on viime vuosina neuvotellut ns. pöytäkirjan, protokollan, allekirjoittamisesta kaikkien jäsenmaiden kanssa. Vuoden 1997 loppuun mennessä yhteensä 8 jäsenmaata oli allekirjoittanut protokollan. Yleensä protokolla on allekirjoitettu varainhoidon valvojan ja finanssiministeriön kesken. Suomessa pöytäkirjan ovat allekirjoittaneet ainakin sisäasiainministeriö, työministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö. Protokollassa sovitaan varainhoidon valvojan ja jäsenmaan kesken tarkastustoiminnan yhteistyöstä, työnjaosta ja tarkastusmenetelmistä.

Varainhoidon valvoja on ollut keskeisesti mukana myös menojen tukikelpoisuutta selventävien lomakkeiden valmistelussa ja on valmistelijana keskeisessä roolissa myös tukikelpoisuutta tulkittaessa.

Pääosasto 20 järjestää vuosittain (pöytäkirjan allekirjoittaneiden maiden kanssa) maittain koordinoitkokouksia, joissa komission eri pääosastojen ja jäsenmaan tarkastusviranomaisten edustajat koordinoivat tarkastustyötä päällekkäisyyksien välttämiseksi. Vuoden 1997 aikana kokousten painoarvoa pyrittiin nostamaan ottamalla eri tarkastuselinten työssä esille tulleet ongelmat keskusteltaviksi.

9.4 Komissio, eri pääosastojen valvontayksiköiden suorittama valvonta

EU:n tukia maksavilla ja tilityksiä tarkastavilla pääosastoilla on tehtävää varten omat pienet yksikkönsä. Niiden tehtävänä on varmistaa, että jäsenmaiden tekemät menojen tilitykset ja maksatushakemukset ovat totuudenmukaisia, että hankkeet ovat edenneet ohjelman mukaisesti ja tukirahat käytetään sekä ohjelman mukaisesti että yhteisön periaatteiden mukaisesti tarpeisiin ennen kuin seuraavia maksueriä maksetaan. Tarkastustoiminta tapahtuu toisaalta jäsenmaasta saatavien erilaisten raporttien ja menotilityksen avulla ja toisaalta paikan päälle tehtävien tarkastusmatkojen avulla.

Paikan päälle tehtävien tarkastusmatkojen tarkoituksena on mm. (ks. luku 8.5) tarkistaa, että tilitysten taustalla olevat maksatus- ja seurantajärjestelmät toimivat, että ohjelmat etenevät suunnitellulla tavalla ja että rahat käytetään hyväksyttiin ja toisaalta tukikelpoisiin tarkoituksiin.

Aluetukirahaston tukien tarkastajat (PO 16 / F1) voivat käyttää järjestelmän tarkastamisessa samoja menetelmiä kuin edellä on kuvattu varainhoidon valvojan tarkastusmenetelmien yhteydessä.

Tarkastajien pääasiallisina yhteistyötahoina jäsenmaassa ovat kyseisen oh-

jelman toteuttamisesta ja/tai tilityksistä vastuussa olevat ministeriöt. Paikan päälle tehtävien tarkastusmatkojen yhteydessä kierretään toki myös tukirahoja käyttäenössä jakavissa TE-keskuksissa, maakuntien liitoissa, kunnissa ja tukea saaneissa yrityksissä ja oppilaitoksissa.

Substanssipääosastojen tarkastustoimien tuloksista (esim. tarkastusmatkoista) raportoidaan jäsenmaan vastuuviranomaiselle, tilintarkastustuomioistuimelle, varainhoidon valvojalle ja UCLAFille sekä tarkastuksen tulosten perusteella muille komission pääosastoille.

Rakennerahastojen hallinnointia hoitavat pääosastot ovat yhteistyössä sekä tilintarkastustuomioistuimen että UCLAFin kanssa esimerkiksi vastaamalla tiedusteluihin, jotka koskevat tarkastuksessa esiin tulleita ongelmia. Maksatusvastuussa olevat pääosastot voivat pahimmissa tapauksissa myös jädäyttää jonkin maksatuksen tai periä jo maksettuja tukia takaisin em. tarkastuselinten pyynnöstä. Komission eri pääosastojen ja tarkastuselinten kesken syntyy toisaalta joskus kiistaa siitä, onko perusteita maksujen jädäyttämiseen tai takaisinperimiseen.

9.5 UCLAF

Petollisten menettelyjen torjunnan perusta on perustamissopimuksen artiklassa 209a. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet antamaan yhteisön taloudellisille eduille yhtäläisen oikeussuojan kuin jäsenvaltioiden omille taloudellisille eduille.

Euroopan unionin hallinnon petoksantorjuntayksiköksi on perustettu UCLAF, joka on hallinnollisesti sijoitettu pääsihteeristöön. Sen henkilö- ym. resursseja vahvistettiin merkittävästi vuosina 1994–95, koska petosten kautta hukkaantuneiden EU:n varojen määrää on yleisesti pidetty kestäättömän suurena, vaikka varsinaisten rikosten kohteeksi joutuneiden ecujen prosenttiosuus tukien kokonaismäärästä on varsin pieni. Laajennusvaiheessa henkilöstöä rekrytoitiin poliisin lisäksi erityisesti niiltä jäsenmaiden hallintosektoreilta, joiden piirissä rikollista toimintaa esiintyi erityisen runsaasti (tullilaitos, maataloussektori, verottaja). UCLAFin palveluksessa on noin 150 henkeä.

Viime vuosina on sekä yhteisön piirissä että myös jäsenmaissa pyritty kehittämään lainsäädäntöä, joka antaisi paremmat keinot petosten vastaiseen taisteluun. Osa uusista säännöksistä edellyttää kuitenkin vielä jäsenvaltioiden ratiointia tullakseen voimaan.

UCLAF suunnittelee tehostavansa petoksantorjuntatyötä esimerkiksi seuraavilla keinoilla:

- informoimalla kansainvälistä kauppaa harjoittavia riskeistä
- informoimalla ja kouluttamalla esimerkiksi tulli-, poliisi- ja tilintarkastusviranomaisia riskeistä
- parantamalla yhteistyötä EU:n ja jäsenvaltioiden (myös ei jäsenten) kesken
- hyödyntämällä nykyaikaista tietotekniikkaa
- kiirehtimällä yhteisön lainsäädäntötyön kehittämistä tukemaan petoksantorjuntaa
- kiirehtimällä vastaavan lainsäädännön soveltamista jäsenmaissa.

UCLAF julkaisee vuosittain näyttävästi vuosikertomuksissaan työnsä tulokset. Raportissa kerrotaan monipuolisten tilastojen avulla, kuinka monta ja kuinka suurta tapausta eri jäsenmaista on löytynyt. Tiedotusvälineissä sanoma vääristyy usein, koska iso osa tapauksista on vielä epäilyn asteella ja lisäksi julkaistuissa summissa näyttävät usein sekaantuvan väärinkäytökset ja hallinnolliset virheet. Toisaalta todistetuistakaan väärinkäytöstapauksista ei aina saada menetettyjä yhteisön varoja takaisin.

Ainakin seitsemässä eri pääosastossa on yksikkö, joka on yhteistyössä oman pääosastonsa asioissa UCLAFin kanssa. Käytännössä yhteistyötä hoidetaan mm. johtajien ja yksiköiden päälliköiden yhteisten kokousten avulla sekä vaihtamalla informaatiota kirjeitse esimerkiksi epäiltyjen väärinkäytöstapausten selvittämiseksi.

Edellä kuvattujen EU:n tarkastuselinten työ menee pakostakin osittain päällekkäin, koska myös niiden sääntömääräiset tehtävät ovat osittain päällekkäisiä. Toisaalta tarkastuselinten työtä pyritään koordinoimaan esimerkiksi paikan päälle tehtävien tarkastusmatkojen osalta siten, etteivät useat elimet tarkasta samoja hankkeita lyhyen ajan kuluessa.

Tarkastuselimet tekevät luonnollisesti myös yhteistyötä, esimerkiksi siten, että substanssipääosastojen tarkastusyksiköt lähettävät raporttinsa tilintarkastustuomioistuimelle, PO 20:een ja UCLAFille. Eri tarkastuselimillä on pääsy UCLAFin IRENE-tietokantaan, jossa ylläpidetään väärinkäytöksiä (irregularities) koskevaa rekisteriä. UCLAF tiedustelee säännöllisesti myös komission eri pääosastoilta niiden hallussa mahdollisesti olevia epäiltyä väärinkäytöstä koskevia tietoja. Yksityiskohtana mainittakoon, että UCLAFilla on käytössään erityinen vihreä puhelin, johon kuka tahansa voi soittaa ja ilmoittaa EU:n hankkeisiin liittyvät petosepäilynsä. Ilmiantopuhelin on aiheuttanut jonkin verran sekä periaatteellista keskustelua menetelmän sopivuudesta että käytännön ongelmia, koska runsaiden turhien soittojen selvittäminen työllistää kohtuuttomasti.

10 Rakennerahastojen ohjelmien evaluoinnista

Koska evaluointia (arviointia) on korostettu sekä poliittisella tasolla että rakennerahastojen asetuksissa, kuvataan evaluoinnin säännöstaustaa ja käytäntöä erillisessä luvussa. On tärkeää erottaa evaluointi tämän kirjan pääteemasta, valvonnasta ja tarkastuksesta.

10.1 Evaluoinnin säännöstausta

Rahastojen vuoden 1993 sääntömuutoksilla, tilintarkastustuomioistuimen raporteilla ja parlamentin päätöksillä (esim. vastuuvapauspäätös 31.5.1993) on korostettu rakennerahastojen ohjelmien täytäntöönpanon seurannan ja ohjelmien etukäteis- ja jälkikäteisarvioinnin tärkeyttä.

Koordinaatioasetuksen (2082/93) artiklassa 26 käsitellään laajasti rakennerahastojen ohjelmien ennakko- ja jälkiarviointia. Aluksi korostetaan, että se tehdään yhteistyössä komission ja jäsenvaltion kesken. Jäsenvaltion vastuulliset viranomaiset varmistavat, että arvioinnit suoritetaan tehokkaasti. Arvioinnissa tulisi käyttää kaikkia niitä tuloksia, joita seurantajärjestelmä tuottaa, jotta se kuvaisi operaation sosiaalis-taloudellisia vaikutuksia.

Em. artiklan mukaan ”Euroopan yhteisön toiminnan tehokkuuden takaamiseksi rakenteellisista toimenpiteistä tehdään ennakko- ja jälkiarviointi ja niitä seurataan”.

Tehokkuutta mitataan evaluoinnissa asetuksen mukaan kolmella tasolla:

1) rakenteellisten toimenpiteiden kokonaisvaikutus perustamissopimuksen 130a-artiklassa tarkoitettuihin tavoitteisiin ja erityisesti yhteisön taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseen

2) suunnitelmassa esitettyjen ja yhteisön tukikehyksissä toteutettujen toimenpiteiden vaikutus

3) yksittäisten toimenpidekokonaisuuksien vaikutus (ohjelmat ym.).

Ennakko- ja jälkiarviointi tehdään, aina tilanteen mukaan, vertailemalla ta-

voitteita saavutettuihin tuloksiin käyttäen

- kansallisiin ja alueellisiin tilastoihin perustuvia makrotaloudellisia ja alakohtaisia indikaattoreita
- kuvaavien ja analyttisten tutkimusten informaatiota
- laadullisia analyysejä.

Arvioinneissa tulee ottaa huomioon odotetut tai saavutetut sosiaalis-taloudelliset hyödyt suhteessa käytettyihin resursseihin, yhdenmukaisuus puiteasetuksen (2052/88, muutettu asetuksella 2081/93) artiklassa 7 (1) tarkoitettujen yhteisön toimintaperiaatteiden ja säännösten kanssa sekä olosuhteet, joissa toimenpidekokonaisuudet toteutetaan.

Ennakko- ja jälkiarviointien periaatteet ja täsmennetyt menetelmät tulee todeta tukikehyksessä tai ohjelmassa. Komissio ottaa tukikehyksiä ja yksittäisiä tukianomuksia käsitellessään huomioon tehtyjen arviointien huomiot. Arviointien tulokset toimitetaan Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle vuosiraporttien ja kolmivuotisraporttien yhteydessä.

Ohjelma-asiakirjoissa taas todetaan (asetuksen 4253/88 artiklaan 25 perustuen) mm. seuraavaa:

Ohjelma-asiakirjan toteutumista seurataan väliarvioinneilla niin, että kaikkiin mahdollisesti tarvittaviin muutoksiin voidaan ryhtyä toteuttamisvaiheen aikana. Väliarviointeihin sisältyy kriittinen analyysi seurannan avulla kerätyistä tiedoista mukaan lukien vuosikertomusten osana olevat tiedot. – – Seurantakomitea vastaa seurannasta ja väliarvioinneista, jotka perustuvat erityisesti ohjelma-asiakirjassa määriteltuihin taloudellisiin, materiaalsiin ja vaikutusta mittaaviin indikaattoreihin.

10.2 Evaluointi käytännössä

Rakennerahastojen tapauksessa päävastuu arvioinnista jää kansallisille viranomaisille subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti. EU:lle on kuitenkin varattu mahdollisuus tehdä tai teettää oma evaluointinsa jostakin ohjelmasta, jos se harkitaan tarpeelliseksi. Evaluoinnin käytännön järjestelyt hoidetaan yleensä jäsenmaan ao. viranomaisten ja kunkin ohjelman seurantakomitean yhteistyönä. Vaikka evaluoinnin tarkoituksena on tarpeen mukaan joko korjata käynnissä olevaa ohjelmaa tai parantaa tulevia ohjelmia, evaluointia voidaan käyttää myös valvontavälineenä.

Ohjelmien toteuttamisen ja saavutettujen tulosten arvioinnin tärkeyttä on korostettu monessa eri yhteydessä. Osoituksena siitä, että arviointia pidetään tärkeänä, on se että kuhunkin ohjelmaan on varattu määrärahaa myös evaluointeja varten. Evaluointityö voidaan tilata esimerkiksi erilaisilta tutkimuslaitoksilta, yliopistoilta tai tilintarkastusyhtiöiltä edellyttäen, että niillä on asiantuntemusta laajojen, suurelta osin julkishallinnon valvonnassa toteutettavien ohjelmien arviointiin. Komissio vaatii periaatteessa riippumattomien asiantuntijoiden käyttöä evaluoinnissa ja avointa kilpailua valintatilanteessa. Ohjelmien täytäntöönpanoa koordinoivien ministeriöiden arviointeja ei pidetä riittävän riippumattomina.

Suomen tavoiteohjelmien väliarviointien tekijät on valittu seurantakomitean teettämien tarjouskilpailujen perusteella. Valitut arvioijat ovat erilaisia yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteenliittymiä.

10.3 Evaluoinnin tuloksista

Suomessa on ohjelmien keskeneräisyyden vuoksi voitu toistaiseksi tehdä vain ohjelmien etukäteisarviointeja ja väliarviointeja. Siksi on ollut liian aikaista arvioida esimerkiksi ohjelmien tuloksellisuutta. Väliarvioinneissa onkin keskitytty esimerkiksi ohjelmien rakenteeseen ja innovatiivisuuteen, täytäntöönpano- ja päätöksentekomenetelmiin ja päätöksentekokriteereihin.

Väliarviointien kritiikki on pääosin kohdistunut samoihin asioihin kuin suomalaisten ja EU:nkin tarkastuselinten kritiikki.

Yleisesti on moitittu esimerkiksi ohjelmien täytäntöönpanon pirstoutuneisuutta, toimenpidekokonaisuuksien päällekkäisyyttä, ohjelmien käynnistymisen hitautta ja seurantajärjestelmien monia puutteita. Ohjelmien eri toimenpidekokonaisuudet ovat toteutuneet epätasaisesti. Tavoiteasettelut ovat olleet osittain ylimitoitettuja, osittain epämääräisiä sekä ohjelmatasolla että yksittäisissä projekteissa.

Joissakin evaluoinneissa kritisoidaan päätöksenteon painottumista liiaksi keskushallintoon sekä sitä, että maakunnalliselle yhteistyöryhmälle jää vain lausunnonantajan rooli. Tavoiteohjelmien tuomien uusien hallintoelinten (seurantakomitea, yhteistyöryhmä/työjaosto, yritystukiryhmä, ohjausryhmä) asema, työnjako ja vastuukysymykset on usein koettu epäselviksi. Lisäksi runsasjäsenistä ja harvoin kokoontuvaa yhteistyöryhmää pidetään liian kankeana päätöksentekoon, ja se on yleensä joutunut kumileimasimen osaan päätöksentekoprosessissa. Ohjelmien alkuaikoina päätöksentekoprosessi kesti usein luvattoman pitkään.

Hankkeiden valintakriteerien heikkoutta tai puuttumista on evaluoinneissa myös arvosteltu. Monien toimenpidekokonaisuuksien hankkeita leimaa innovatiivisuuden puute (esimerkiksi KTM:n yritystukihankkeet). Kaikkein pienimmät yritykset ovat tukipäätöksissä aliedustettuina. Myös kurssien kouluttajien kilpailuttamisen puutetta sekä joidenkin kurssien heikkoa tasoa kritisoitiin.

10.4 Evaluoinnin ongelmista

EU:n ohjelmien vaikutusten jälkiarvioinnissa ovat tietysti mukana kaikki ne vaikeudet, mitkä yleensäkin evaluointityössä. Seuraavissa kappaleissa kuvataan lyhyesti muutamia ongelmia.

Vaikka arvioinnin sääntötausta on vahva ja evaluoinnilla on myös EU:n korkeimpien poliittisten tasojen virallinen tuki, törmäävät evaluoijat joskus asenneongelmiin. Sekä hallinnossa että edunsaajien keskuudessa voidaan evaluoinnin edellyttämää tiedonkeruuta pitää liian suuritöisenä, joskus jopa kiusallisena kontrollina. Käytännössä tämä saattaa ilmetä esimerkiksi tiedonkeruukyselyjen huonona vastausprosenttina tai EU:n seminaareissa kuulluissa puheenvuoroissa, joissa

joskus tuodaan terveisiä jäsenmaiden väsymisestä evaluointityöhön.

Läheisesti edelliseen liittyvä ongelma on tietojärjestelmien tai useammin niiden käytön epätäydellisyys. Evaluaattoreiden on joskus vaikeaa saada kattavia ja luotettavia tietoja ohjelmien tai niiden osien vaikutuksista. Vaikka tietojärjestelmä teknisesti olisi toimiva, voidaan tuloksia kuvaavia indikaattoreita jättää syöttämättä järjestelmään. Toisaalta syötetyissä tiedoissa voi olla erityyppisiä virheitä. Lööntivirheiden lisäksi esimerkiksi samat työpaikat on voitu syöttää kahteen kertaan. Joskus raportointi antaa suunnitelmaluvut myös toteutuneina lukuina kunnes yksittäisten projektien päättymisen jälkeen niiden oikeat luvut syötetään järjestelmään. Myös Suomessa evaluointityötä ovat merkittävästi vaikeuttaneet tietojen saannin hankaluudet eri muodoissaan.

Evaluoinnin oikea ajoittaminen on tietyn tyyppisissä projekteissa ongelmallista. Erityisesti yrityshankkeiden tuomien uusien työpaikkojen laskemisessa ajoitus voi muuttaa tuloksia. Usein työpaikkoja syntyy merkittävästi vasta jonkin ajan kuluttua investoinnista eli silloin kun investoinnin hyöty lisää työpaikkoja tarvittavan lisätuotannon kautta. Evaluoinnin siirtäminen pidemmälle taas heikentää kyseisen investoinnin kytkentää tapahtuvaan kehitykseen ja toisaalta evaluointitulosten hyödyntämismahdollisuus siirtyy myöhäisemmäksi.

Merkittävä ikuisuusongelma evaluoinnissa on ohjelmien vaikutusten erottaminen yleisestä kehityksestä. Periaatteessa erottaminen on sitä vaikeampaa, mitä pienempi ohjelman lisäsykäys suhteessa kokonaistalouteen on. Tästä syystä Suomessa on ohjelmien vaikutusta vaikeampi erottaa yleisen talouskehityksen vaikutuksista kuin esimerkiksi Portugalissa, jossa EU:n ohjelmien volyymi suhteessa BKT:hen on huomattavasti suurempi kuin Suomessa.

Yritystasolla on perusteltua kysyä esimerkiksi EAKR:n tuen työpaikkavaikutusten aitoutta tilanteessa, jossa yrityksen investointihanketta on rahoitettu osittain omarahoituksella ja osittain pankin, Keran, KTM:n ja EAKR:n tuella. Vuosikertomuksista yhteenlaskemalla saadaan viisinkertainen luku totuuteen verrattuna. Tämä ongelma voitaisiin mielestäni ratkaista suhteellisen helposti (EU:n laajuisesti) hyväksymällä ainoastaan kunkin rahoittajan suhteellisen rahoitusosuuden mukainen määrä uusista työpaikoista. Toinen tapa kuvata tilannetta rehellisemmin on selvästi ilmoittaa, kuinka monen työpaikan luomisessa on oltu *osallisena* ja mikä on ollut rahoituksen suhteellinen osuus.

Monissa ohjelmissa tavoitteet on määritelty niin pyöreästi, että tulosten arviointi suhteessa tavoitteisiin on vaikeaa. Yleensä seurantakomiteoilla on silloin velvollisuus täsmentää tavoitteenasettelua, jolloin arviointi voidaan tehdä suhteessa näihin tavoitteisiin.

Evaluoinnin taso ja riippumattomuus vaihtelevat maittain ja ohjelmittain. Jotta evaluoinnin tekeminen olisi mielekästä, on välttämätöntä, että arvioijilla on riittävä tietämys EU-ohjelmien arvioinnin teknisestä suorittamisesta ja tavoitteista sekä halu tehdä työ vilpittömästi eikä esimerkiksi vain tilaajaa miellyttääkseen. Komission tulisi seurata tätä kysymystä kaikissa jäsenmaissa.

Parhaimmillaan evaluointi tukee tavoiteohjelmien ja niiden täytäntöönpanojärjestelmien kehittämistä. Niin käy vain, jos arvioinnit ovat hyviä ja niiden tuloksia (positiivisia ja negatiivisia) osataan hyödyntää kehitystyössä. Arvioinnin tuloksia tulisi käyttää sekä kansallisen toimeenpanojärjestelmän että ohjel-

mien sisällön kehittämiseen. Arviointien hyödyntämistä heikentää evaluointiraporttien vaikea saatavuus joillakin sektoreilla.

Pahimmillaan evaluointi maksaa paljon, työllistää runsaasti jäsenmaan hallintoa ja edunsaajia, perustuu virheellisiin tilastoihin ja sisältää vääriä johtopäätöksiä. Vielä vakavammaksi tilanne tulee silloin, jos ohjelmiin ja toteuttamisjärjestelmiin tehdään muutoksia virheellisten analyysien perusteella tai jätetään todelliset ongelmat korjaamatta. Ongelmien välttämiseksi on tärkeää, että arvioinnin kokonaisuuteen kiinnitetään kaikilla tasoilla riittävästi huomiota.

11 Kokemuksia ohjelmien toteuttamisesta 1995–98

Luvun tarkoituksena on kertoa tiivistetyssä muodossa Suomen rakennerahasto-ohjelmien toteuttamisesta vuosina 1995–98 saaduista kokemuksista. Koska kokemukset ovat erilaisia eri tasoilla ja eri näkökulmista tarkasteltuna, luvussa tarkastellaan aihetta erikseen EU:n, keskushallinnon ja alueiden näkökulmasta. Kokemuksia käsitellään myös suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Tarkastelun pohjana on käytetty tavoiteohjelmien vuosiraportteja, evaluointiraportteja ja eri tarkastuselinten tarkastuskertomuksia. Käytettävissä on ollut Euroopan tilintarkastustuomioistuimen, varainhoidon valvojan, pääosasto 16:n tarkastusyksikön sekä Valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiontilintarkastajien tarkastuskertomukset. Tarkastuskertomukset taas pohjautuvat tilityksiin, projektien paikan päällä tehtyihin tarkastuksiin ja toteuttajien haastatteluihin.

11.1 Yleistä

Merkittävin piirre ohjelmien käyntiinpanovaiheessa oli hitaus. Hitaus ei sinänsä ole erityisen moitittavaa ja vielä vähemmän se on yllättävää. Kokemuksesta tiedetään, että myös kaikissa ns. vanhoissa jäsenmaissa ohjelmien täytäntöönpanovaihe on lähtenyt hitaasti liikkeelle. Luonnollista on, että uusien jäsenmaiden on vielä vaikeampaa päästä alkuun, kun kaikki on uutta ja outoa hallinnolle kaikilla tasoilla. Myös EU:n piirissä uusista jäsenmaista vastuussa oleva henkilöstö oli yleensä uutta tehtävissään.

Hitautta oli jo ohjelmien hyväksymismenettelyssä, sillä Suomen tavoiteohjelmat hyväksyttiin vasta loppukesällä ja syksyllä 1995. Sama ongelma toki nähtiin myös vanhoissa jäsenmaissa edellisenä vuonna, osittain jopa pahempana kuin Suomessa. Myös Ruotsin tavoiteohjelmat valmistuivat hitaammin kuin Suomen.

Voidaan myös väittää, että on parempi rakentaa täytäntöönpanojärjestelmä ja valmistella projektit mieluummin huolellisesti kuin hätiköiden, jolloin joudutaan käyttämään aikaa virheiden korjaamiseen ja projektien tulokset saattavat

jääda toivottua huonommiksi. Molemmista mainituista ongelmista saatiin kokemuksia niin Suomessa kuin erityisesti Ruotsissa, jossa runsaasti alkuvaiheen projektipäätöksiä ja tilityksiä jouduttiin käsittelemään toiseen kertaan, kun päätökset tehtiin ennen ohjeistuksen valmistumista.

Vuoden 1997 aikana ohjelmien täytäntöönpanoon liittyvä päätöksenteko alkoi suurimmalta osalta sujua joustavasti, mutta tilitysten tekeminen ja maksatusten teko on edelleen eri syistä hidasta. Myös päätöksenteko kangertelee Suomessa vielä esimerkiksi projekteissa, joissa on useita kansallisia osarahoittajia.

Ohjelmien valmistumisen jälkeen täytäntöönpanoa hidasti ministeriöiden määrärahojen irrotuspäätösten viipyminen. Esimerkiksi aluekehitysrahaston tukea koskeva sisäasiainministeriön irrotuspäätös tehtiin vuoden 1995 osalta vasta lokakuussa 1995 (ohjelmat hyväksyttiin komissiossa kesällä 1995). Päätösten viipymistä on perusteltu toisaalta asian uutuudella, irrotuspäätöksen yksityiskoh-
tien juristiikalla ja ministeriöiden välisten näkemysten hankalalla yhteen sovit-
tamisella. Vaikka irrotuspäätöksen teko nopeutui vuoden 1996 ja 1997 määrära-
hojen osalta, venyy päätösten tekeminen edelleen liikaa. Käytännön vaikutuksia
pahentaa se, että muut ministeriöt pääsevät jakamaan omia osuuksiaan vasta si-
säasiainministeriön irrotuspäätöksen jälkeen. Samoin vasta työministeriön teh-
tyä sosiaalirahaston tukeen liittyvät irrotuspäätöksensä pääsevät muut ministe-
riöt (esim. SM) jakamaan omaa osuuttaan edelleen.

Suomessa on aluekehitysrahaston osarahoittamissa projekteissa pettänyt seurantatietojen syöttäminen ja kerääminen. Ohjelmien keskitettyyn seurantaan tarkoitettun sisäministeriön REUHA-järjestelmän tekninen keskeneräisyys on jatkunut luvattoman pitkään. Osittain asenneongelmista ja osittain ohjelman puutteista johtuva järjestelmän puutteellinen käyttäminen ja rinnakkaisjärjestel-
mien käyttö on sekä viivästyttänyt tiedon keräämistä että aiheuttanut epätäy-
dellisiä, jopa virheellisiä tilityksiä EU:lle. Vastaavia ongelmia on ollut myös mui-
den ministeriöiden seurantajärjestelmissä.

Ohjelmien toteutuminen on ollut toimenpidekokonaisuuksittain tarkastel-
tuna epätasaista. Tämäkään ei ollut yllätys, sillä vastaavia arviointiongelmia on
ollut myös aiemmissa ohjelmissa vanhoilla jäsenmailla.

Suomessa yritykset osallistuivat useimmilla alueilla yllättävän vähän ohjel-
mien valmisteluun. Seurauksena tästä yritystukirahat näyttävät ohjautuvan en-
tisten kansallisten tukijärjestelmien kautta perinteisiin käyttötarkoituksiin. Voi-
daan sanoa, että EU:n pk-yrityksille antamalla tuella on pääosin paikattu val-
tiontalouden vaikeuksista johtuneita yritystukien leikkauksia. Lisäarvoa EU:n
tuesta on vaikeaa löytää, sillä esimerkiksi EU:n tukemien yritysten yhteispro-
jektien syntyminen näyttää kovin hitaalta.

11.2 Kokemuksia EU:n näkökulmasta

Kokonaiskuva Suomen tavoiteohjelmien täytäntöönpanosta ei poikkea olennai-
sesti muiden jäsenmaiden kokemuksista. Ohjelmien valmistumisen viivästy-
minen komissiossa, täytäntöönpanon hidas käynnistäminen alkuvaiheessa, eri osa-
puolien roolien hakeminen ja epävarmuus menojen tukikelpoisuudesta on kaik-

ki nähty myös useimmissa muissa jäsenmaissa. Myös ohjelmien eri toimenpidekokonaisuuksien epätasainen eteneminen, projektien rahoituspäätösten venyminen ja tilitysten hitaus ovat yleisiä ongelmia muissakin maissa. Eri maissa voivat kuitenkin ongelmat ja toisaalta onnistumiset painottua eri tavoin.

Myönteisenä piirteenä EU:n näkökulmasta voidaan todeta EU:n tukien siirtojen ja käytön läpinäkyvyys ja yleisesti havaittavissa oleva halu toteuttaa ohjelmaa ja projekteja EU:n säännösten mukaisesti. Myös EU:n eri tarkastuselinten työtä on tuettu pääosin kiitettävästi, vaikka joillakin hallinnonaloilla on nähtävissä väsymystä tarkastusten tuomaan lisätyöhön.

EU:n näkökulmasta katsottuna Suomen tilanteessa näyttää olevan joitakin piirteitä, joissa kehittämisen varaa ainakin parhaisiin esimerkkeihin verrattuna on runsaasti. Esimerkiksi rakennerrahastotukien viipalointi ensin valtion sektorihallinnon kautta ja valtion talousarvion momentteihin sidottuna ja vielä alueatasolle eri syistä tehtävä viipalointi vaikuttavat siihen, että Suomessa on tavanomaista paljon enemmän yksittäisiä pieniä projekteja. Vaikka pienet projektit sinänsä voivat olla tuloksellisempia kuin isot, aiheuttaa niiden hallinnointi suhteessa enemmän työtä kaikilla tasoilla.

EU-hankkeiden taso on Suomessa varsin kirjava. Osasyynä siihen on toisaalta yhtenäisten, selkeiden valintakriteereiden puuttuminen yhteistyökomiteoilta (ja rahoituspäätöksiä tekeviltä viranomaisilta) ja toisaalta projektien kilpailuttamisen vähäisyys. Ohjelma-asiakirjoissa todetut projektien valintakriteerit ovat hyvin yleisluonteisia, eikä alueilla ole toistaiseksi yleisesti päätetty täsmällisemmistä kriteereistä. Varsinkin alkuvaiheessa yhteistyökomiteat olivat ehkä liiankin innokkaita tekemään projektipäätöksiä sitä mukaa kuin hanke-esityksiä tuli, vaikka esitykset eivät olleet aina kovin hyviä.

Additionaliteetin (lisäysperiaatteen) toteutuminen Suomen kohdalla herättää myös kysymyksiä EU:n suunnalla.

EU:n ohjelmista ja niiden rahoitusmahdollisuuksista sekä ohjelmien toteuttamisesta ja saavutetuista tuloksista tiedottamisessa on niin ikään kehittämisen varaa.

Tietojärjestelmän toimimattomuus Suomessa on ollut selvä pettymys EU:lle. Ohjelmien etenemistä on ollut hankala seurata. Tietojen saanti halutussa muodossa on viivästynyt eivätkä tiedot ole olleet luotettavia. Seurauksena oli esimerkiksi tavoite 2:n ohjelman (1995–96) sidottujen/käytettyjen menojen virheellisiä ilmoituksia, jotka työllistivät turhaan myös komission pääosastoja. Tietojärjestelmän ongelmat heijastuvat myös epäsuorasti komissioon evaluointityön kautta. Tavoiteohjelmien väliarviointien tasoa ja käyttökelpoisuutta heikentää se, että niissä ei ole voitu monilta osin käyttää seurantajärjestelmän tuottamaa aineistoa sen puuttumisen tai virheiden takia.

11.3 Kokemuksia Suomen keskushallinnon näkökulmasta

Perusajatus Suomessa oli tukeutua EU:n tavoiteohjelmien toteuttamisessa ole-massa olevaan hallintoon byrokratian kasvattamisen välttämiseksi. Tässä tavoitteessa epäonnistuttiin useasta eri syystä. EU:n tavoiteohjelmat toivat uusia ras-

kaita hallintoelimiä tullessaan. Tukirahojen jakaminen ministeriöiden entisen työnjaon pohjalta merkitsi tuen silpoutumista koko valtionhallintoon. Erityisen ongelmalliseksi tilanne muodostui siksi, että EU:n projekteissa tavoitellaan, Suomen aikaisemmasta käytännöstä poiketen, eri sektoreiden toimijoiden yhteistyötä. Kun ongelmiin lisätään EU:n tukeen liittyvän kansallisen rahoituksen viipalointi lukuisille ja tiukasti sidotuille momenteille, EU:n riittämätön ohjeistus ja ministeriöiden tiukka reviiriajattelu, on selvää, että liikkeelle lähteminen kangerteli keskushallinnossa.

Suomen järjestelmän pirstoutuneisuus ilmenee esimerkiksi siinä, että EAKR:n tukia ohjaillaan 8 ministeriön kautta, tai siinä, että vielä vuoden 1997 valtion tulo- ja menoarviossa kansallista rahoitusosuutta on budjetoitu 20 eri momentille.

Monilta osin myös uusien ja entisten toimijoiden toimivaltasuhteet olivat ja osittain ovat vieläkin epäselviä (VTV s. 9).

Ministeriöiden kokemukset riippuvat luonnollisesti myös siitä, mikä rooli niillä on ohjelmien toimeenpanossa eri rahastojen määrärahojen osalta. Karkeasti yleistäen voidaan sanoa, että ns. koordinoivat vastuuministeriöt kokevat ongelmaksi sen, että ne ovat yleisvastuussa mm. ohjelmien EU-sääntöjen mukaisesta toteuttamisesta, mutta niillä ei ole valtuuksia ohjeistaa tai tarkastaa muiden ministeriöiden toimia. Myös tietojen saannissa muista ministeriöistä on ollut vaikeuksia.

Muut ministeriöt tuntevat valtiovarainministeriön hankaloittavan ohjelmien toteuttamista tiukoilla budjettiohjeillaan (5B väliarviointi s. 58). Myös budjettilainsäädäntö vaikeuttaa joskus EU-hankkeiden rahoitusta. Pitkäkestoisissa projekteissa voi valtion 3-vuotinen siirtomääräraha tulla ongelmaksi. Tilanne on sekava myös siten, että kansallinen osarahoitus saattaa tulla erilaisilta momenteilta (siirto- ja arviomäärärahoja, toiminta- ja siirtomenoja).

Toisaalta ministeriöt, jotka ovat joutuneet odottamaan ns. koordinoivien vastuuministeriöiden irrotuspäätöksiä, ovat arvostelleet päätösten viipymistä.

Ehkä pahiten on keskushallinnon tasolla kangerrellut tietojärjestelmien yhteen sovittaminen, ja kiinnostus yhteisen tietojärjestelmän tukemiseen on ollut vähäistä.

EU:n tiedontarve on ollut yllätys monelle ministeriölle. Erityisesti maa- ja metsätalousministeriö ja sen piiriorganisaatio ovat vaikeuksissa erilaisten raporttien ja tilastotiedustelujen kanssa.

Myös varsinaiset EU:n tarkastuselinten tarkastusmatkat työllistävät merkittävästi keskushallintoa.

Ministeriötason kokemuksista on syytä mainita myös tärkeä myönteinen seikka: ministeriöt ovat oppineet tekemään keskenään yhteistyötä aiempaa huomattavasti enemmän EU-ohjelmien täytäntöönpanon yhteydessä.

11.4 Kokemuksia alueiden näkökulmasta

Alueilla (maakuntien liitot, seutukunnat ja kunnat) EU:n tavoiteohjelmiin liittyvää alueiden aseman ja päätösvallan korostumista odotettiin innostuneesti.

Ensimmäiset pettymykset koettiin siinä vaiheessa, kun EU:lle koottuja ohjelmaesityksiä tehtäessä ei alueiden esityksiä voitu monilta osin ottaa sellaisenaan huomioon. Suomen esitysten pohjalta käydyissä eri EU:n pääosastojen ja Suomen edustajien keskinäisissä neuvotteluissa alueet eivät, lähinnä käytännön syistä, myöskään päässeet vaikuttamaan mielestään riittävästi.

Ohjelmien toteuttamisvaiheessa alueilta tullut kritiikki on kohdistunut pääosin siihen, että ministeriöt ja niiden piiriorganisaatiot pyrkivät vastoin ohjelmien kirjainta ja varsinkin henkeä pitämään päätösvaltaa liiaksi itsellään. Maakuntien liitoissa koetaan yleisesti, että niiden rooli on jäänyt liian pieneksi. Alueilta tehdyille projektiesityksille on joskus vaikeaa tai mahdotonta saada kansallista rahoitusta, jolloin tosiasiallinen EU-projektista päättäminen siirtyy alueelta ministeriöön. Kansallisen rahoituksen esteeksi voi tulla esimerkiksi soveltumattomuus valtion tai EU:n tavoitteisiin tai kansallisen määrärahan pienuus ko. momentilla. Pahimmillaan maakuntien liitot tuntevat joutuneensa toteuttamaan valtion sektorihallinnon toiveita aluekeskeisten EU:n tavoiteohjelmien sijasta.

Erityisesti silloin, kun kansallinen rahoitus tulee usealta hallinnonalalta, on päätöksenteon hajanaisuus ja päätösten viipyminen tuottanut ongelmia alueille. Valtionhallinnossa ei nähtävästi ole totuttu siihen, että yhteistyökomitean päätöksenteon pohjaksi halutaan alustava kannanotto kansallisen rahoituksen löytymisestä. Joskus on käynyt myös niin, että alustavista lupauksista huolimatta kansallista osarahoitusta ei olekaan saatu. On myös yksittäisiä tapauksia, joissa yhteistyökomitea on ehtinyt käyttää jollekin hankkeelle varatun EU-tuen toiseen hankkeeseen kansallisen osarahoituksen päätöksen viipymisen takia.

Toinen yleinen ongelma alueilla on ollut erityisesti alkuvaiheessa EU:n säännöksiä ja menettelytapoja koskevan tiedon puute. Erityisen pulmalliseksi on koettu toisaalta tukikelpoisuutta koskevien ohjeiden puuttuminen (toukokuuhun 1997 saakka) ja toisaalta se, että eri rahastoilla on monilta osin erilaiset pelisäännöt. Hämmennystä lisää se, että keskushallinto ei ole pystynyt opastamaan alueita ongelmakysymyksissä samalla tavalla kuin kansallisessa hallinnossa on totuttu.

Useista rahastoista, useista tavoitteista ja niiden sekä kansallisten rajojen yhteensopimattomuudesta aiheutuu alueilla runsaasti ongelmia, jotka hidastavat ja usein myös estävät muutoin perusteltujen hankkeiden etenemistä.

Myös aluetasolla on koettu, että ohjelmakeskeinen alueen kehittäminen on merkittävästi parantanut alueella toimivien tahojen yhteistyökykyä. Toisaalta ohjelmatyö on koettu joillakin alueilla saavutettuihin tuloksiin nähden raskaaksi, jos tuloksiin lasketaan vain projektien konkreettiset tulokset eikä esimerkiksi yhteistyön kehkeytymistä. Sen vaikutuksen mittaaminen on vaikeaa, mutta se voi parhaimmillaan olla aikaa myöten tärkeämpää kuin suorat projektien tulokset.

Tavoiteohjelmien toteuttaminen on tuonut uutta kehittämisintoa monille alueille ja toimijoille. Joissakin tapauksissa maakuntien liitot kokevat toisensa kilpailijoiksi, mutta edunvalvonta EU:n suuntaan on toisaalta ohjannut maakuntien liittoja alueellisiin liittoutumiin.

TE-keskusten eri osastoilla ja maakuntien liitoissa on EU:n tuomat uudet tehtävät koettu toisaalta mielenkiintoiseksi haasteeksi, toisaalta runsaasti lisätyötä tuovaksi vaivaksi. Henkilöresurssien vähäisyyden ja asioiden monimutkai-

suuden takia on tehtäviä priorisoitu yleensä niin, että hankkeiden valmisteluun ja ohjelmien toteuttamiseen on panostettu eniten ja projektien valvonta ja seuranta-järjestelmien ylläpito on jäänyt vähemmälle. Tämän seurauksena on sekä TE-keskusten osastoilla että maakuntien liitoissa ainakin vuosina 1995–97 projektien valvonta jäänyt verrattain pinnalliseksi suhteessa komission valvonta-asetuksen (2064/97) vaatimuksiin. Sekä EU:n tarkastuksissa että valvonta-asetuksen edellyttämässä kansallisissa tarkastuksissa saattaa sen takia tulla (ja on jo osin tullutkin) esille monia korjausta vaativia havaintoja.

11.5 Kokemuksia edunsaajien näkökulmasta

Edunsaajan kokemukset riippuvat tietenkin edunsaajan ja projektin luonteesta. Vaikeimpina on yleensä pidetty projekteja, joissa on useita eri tahoja mukana.

Yleisiä edunsaajien ongelmia ovat olleet esimerkiksi päätöksenteon hitaus projektihakemusten käsittelyvaiheessa ja epäselvyys eri rahastojen pelisäännöistä toteutumisvaiheessa. Ohjelmien konkreettiset tavoitteet ja esimerkiksi projektien valintakriteerit eivät yleensä ole olleet projektien suunnittelijoiden tiedossa. Erityisesti ohjelmien toteuttamisen alkuvaiheessa edunsaajien ohjeistus ja opastus projektien hyväksyjiltä ja osarahoittajilta oli kovin puutteellista. Ohjeistusta on nyt kehitetty, mutta myöhästynyt ja riittämätön opastus on aiheuttanut monille projektien toteuttajille päänvaivaa.

Yrityksille ei esimerkiksi EAKR:n tuki ole tuottanut erityisiä ongelmia, koska se tulee perinteisen KTM:n organisaation kautta ja perinteisten yritystukijärjestelmien osarahoituksena. Lisävelvoitteita on tullut lähinnä vain joidenkin tietojen toimittamisvelvollisuudesta ja julkisuuskysymyksistä. Jotkut yritykset ovat toki jo joutuneet kokemaan myös EU:n tarkastuksia.

Joillakin muilla sektoreilla EU-rahoitukseen liittyvät lomakkeet ja EU:n erilaiset ehdot ovat aiheuttaneet jonkin verran lisätyötä.

EU-tuen mukaantulo ei esimerkiksi yritystukihankkeissa ole yleensä korottanut tukitasoa lukuun ottamatta kansainvälistymishankkeita. Tukitason selvä korottaminen EU-hankkeissa lisäisi yrityssektorilla kiinnostusta ja kilpailua EU:n ohjelmien piiriin pääsemiseksi ja korvaisi byrokratiasta aiheutuvat lisävaivat.

Työvoimahallinnossa jotkut sosiaalirahaston rahoittamien projektien kehittäjät pitävät hyväksyttävän projektihakemuksen tekemistä työläänä, kun suunnitelmia saatetaan joutua muuttamaan useaan kertaan ennen kuin työvoimaosaston ESR-koordinaattorit kelpuuttavat hankkeen päätettäväksi. Monimutkaisten projektien valmistelu on kuitenkin syytä tehdä huolellisesti myöhempien ongelmien välttämiseksi.

Aiemmin mainitun TE-keskusten ja maakuntien liittojen tarkastuksen pinnallisuuden vuoksi monien projektien vetäjillä on nyt harhaluulo, että kaikki on kunnossa, kun tilitykset ovat menneet sellaisenaan tai pienillä täydennyksillä läpi. Valvonta-asetuksen (2064/97) edellyttämässä tarkastuksissa näyttää kuitenkin tulevan esiin ongelmia, jotka vaativat jo hyväksytyjen tilitysten korjaamista.

Monet projektit ovat jo joutuneet paikan päällä tehtävän perusteellisem-

man tarkastuksen kohteeksi. Asetuksen 2064/97 perusteella on odotettavissa tarkastusten lisääntymistä projektitasollakin. Tähänastiset kokemukset tarkastuksista osoittavat, että projektitasolla olisi syytä kohentaa hallinnoinnin tasoa laidasta laitaan. Nykytasolla on tarkastuksista odotettavissa runsaasti muutosvaatimuksia ja pahimmillaan tuen takaisinmaksamista.

11.6 Kokemuksia tulosten saavuttamisen näkökulmasta

Kokonaisen tavoiteohjelman tai toimenpidekokonaisuuksien tasolla tavoitteiden saavuttamista on vielä liian aikaista arvioida. Jos onnistumista arvioidaan sillä perusteella, kuinka paljon työpaikkoja on luvattu hyväksyttävissä hankkeissa, voidaan tulosta pitää hyvänä (jos tilastotietoihin voidaan luottaa). Työpaikkojen tosiasiallinen syntyminen nähdään kuitenkin vasta hieman myöhemmin.

Vielä vaikeampaa on selvittää EU:n tuen todellista nettovaikutusta työpaikkojen syntyyn, jos myös seuraavat tekijät otetaan huomioon:

- EU:n osarahoituksen osuus kokonaisuudesta on yleensä varsin alhainen.
- EU:n tukemien yritysten menestyminen saattaa vähentää työpaikkoja kilpailevista yrityksistä.
- Uusista työpaikoista olisi merkittävä osa syntynyt myös ilman EU:n panosta.

Muiden tavoitteiden (esim. yritysten toimintaedellytysten parantaminen, ympäristön tai tasa-arvon kehittyminen) arvioiminen ohjelmien tässä toimeenpanovaiheessa on vielä vaikeampaa.

Jo nyt voidaan sanoa, että yksi EU:n tavoiteohjelmien tavoitteista – eri toimijoiden aktivointi yhteistyöhön alueiden kehittämisessä – on onnistunut varsin hyvin alkukankeudesta huolimatta. Alueitasolla ovat maakunnan liitto, kunnat ja valtion piirivirastot oppineet toimimaan yhdessä huomattavasti aiempaa paremmin. Yritysten ja oppilaitosten mukaan saamisessa on vielä kehittämisen tarvetta. Myös eri ministeriöiden käytännön yhteistyö sujuu jo selvästi alkuvaihetta paremmin. Näillä tuloksilla voi olla alueiden kehittämistä ajatellen tulevaisuudessa tärkeämpi merkitys kuin projekteista seurantajärjestelmiin kirjautuneilla tavoitteilla.

12 Haasteita ohjelmakauden loppuajaksi

Luvun tarkoituksena on muiden jäsenmaiden aiempien kokemusten ja Suomessa vallitsevan tilanteen pohjalta esittää keskeisiä haasteita tavoiteohjelmien menestykselliseksi loppuunsaattamiseksi. Monia asioita on vielä syytä ja mahdollista korjata ja aktiviteettia lisätä, ettei EU-tukea jää käyttämättä. Tärkeää on tietenkin myös varmistaa, että tuet käytetään niin, että saavutettavat tulokset ovat mahdollisimman hyviä alueiden kehittämisen kannalta.

12.1 Hallinnon yksinkertaistaminen

Suomen asianomaisten tahojen asia on päättää siitä hallintomallista, jolla rakennerahastojen rahoitus ohjautuu lopullisille tuensaajille. Euroopan komissiolla ja eri pääosastoilla on luonnollisesti tavoitteita ja toivomuksia asian suhteen, mutta ne eivät päättää hallinnon järjestämisestä jäsenmaissa. Komissio esimerkiksi pyrkii korostamaan alueiden roolia keskushallinnon kustannuksella sekä mahdollisimman nopeaa tuen ohjautumista lopullisille edunsaajille. Hallintojärjestelmällä voi olla myös vaikutusta siihen, kuinka ohjelman tavoitteet toteutuvat.

Suomen hallintojärjestelmän monimutkaisuus ja sirpaleisuus on todettu sekä suomalaisten toteuttajien että EU:n piirissä vakavaksi ongelmaksi tavoiteohjelmien tehokkaan toteuttamisen kannalta. Muissa jäsenmaissa esimerkiksi EAKR:n tuki ei kulje niin monen eri ministeriön (8 kpl) kautta kuin Suomessa. Kun otetaan vielä huomioon Suomeen tulevien tukien suhteellisen pieni määrä moniin muihin maihin verrattuna, korostuu viipaloinnin aiheuttama tehottomuus entisestään. Tehottomuudella tarkoitetaan tässä sitä työmäärää, joka eri ministeriöiden koko hallintoketjussa tehdään suhteutettuna jaettavana olevaan rahamäärään. Järjestelmä olisi huomattavasti tehokkaampi, jos koko volyymi jaettaisiin harvempia kanavia pitkin.

Tehottomuutta aiheutuu mm. seuraavilla tavoilla:

1) Päätöksentekoketjut muodostuvat pitkiksi, moniportaisiksi ja useiksi rin-

nakkaisiksi osaketjuiksi.

2) Monilla hallinnonaloilla todellinen päätösvalta pysyy edelleen ministeriöissä, vaikka tavoitteena on ollut alueiden päätösvallan lisääminen.

3) Useiden hallinnonalojen yhdessä rahoittamien hankkeiden käynnistämisen viivästyy ja syntyy toisistaan poikkeavia päätöksiä.

4) Tuen sirpaloituminen hyvin pieniin ”laatikoihin” estää isompien hankkeiden toteuttamista.

5) Valmisteluun, tiedottamiseen, yhteen sovittamiseen, seurantajärjestelmiin, päätöksentekoon, valvontaan jne. joudutaan käyttämään enemmän resursseja kuin keskitetyimmässä mallissa.

On luonnollista, että perusteellinen järjestelmän uudistaminen on vaikeaa sekä poliittisista että reviirisivistä, mutta Suomessa on toki tehty rajumpiakin hallinnon uudelleenjärjestelyjä. Edelleen on selvää, että päättyvässä olevalle ohjelmakaudelle (1995–99) ei enää ole mielekästä eikä edes mahdollista tehdä isoja muutoksia. Sen sijaan tulisi valmistella uudistuksia seuraavalle kaudelle.

12.2 Hyvien hankkeiden kehittäminen

Suomen neuvottelutuloksen mukainen rakennerahastotukien jakaantuminen on ajallisesti selvästi takapainotteinen. Vuoden 1995 tukikiintiö (315 miljoonaa ecua) kasvaa vuosittain, niin että vuoden 1999 tuki on jo 366 miljoonaa ecua + indeksointivarat. Ohjelmakauden alkuvuosina toteutettiin etupäässä niitä hankkeita, jotka olivat kertyneet seutukaavaliittojen ja maakuntaliittojen ohjelmiin. Muiden jäsenmaiden kokemusten ja Suomen ohjelmien toteuttamistilanteen pohjalta voidaan päätellä, että ohjelmakauden lopulla voi tulla joillakin alueilla ja joillakin sektoreilla pula hyvistä hankkeista.

Sekä ministeriöissä ja aluehallinnossa että lopullisten edunsaajien keskuudessa tulisi nyt ponnistella uusien hyvien hankkeiden löytämiseksi. Hyvyyden kriteerinä voidaan käyttää normaalien työllisyys- ja aluekehitysvaikutusten ohella erityisesti projektien toteuttamisvarmuutta. Toteuttamisvarmuus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että projektilla ei saisi olla epäselvyyksiä maanomistus- tai lupakysymyksissä eikä kansallisen osarahoituksen suhteen. Projekteilla pitäisi nyt ehdottomasti olla myös ammattitaitoiset vetäjät ja taloushallinnon asiantuntevista sekä realistiset kustannusarviot aikatauluineen.

Toteuttamisvarmuuden tavoittelu on välttämätöntä siksi, ettei EU:n tukea jäisi käyttämättä toteutumatta jäävien, vajaasti toteutuvien tai myöhässä toteutuvien hankkeiden takia.

12.3 Seurantajärjestelmän parantaminen

Ohjelmien täytäntöönpanojärjestelmän sirpaloitumisen yksi seuraus on ollut sekava seurantajärjestelmä. Tavoitteena oli keskittää esimerkiksi aluekehitysrahaston osarahoittamien hankkeiden maksatus- ja suorit tiedot yhteen sisäasiainministeriön seurantajärjestelmään (REUHA). Käytännössä monista eri syistä minis-

teriöillä ja niiden aluehallinnolla on edelleen eritasoisia rinnakkaisjärjestelmiä. Kun REUHAN toiminta kangerteli aluksi myös teknisesti, oli sekä Suomen viranomaisilla että EU:lla vaikeuksia saada ajan tasalla olevaa ja luotettavaa tietoa sekä ohjelmien maksatustilanteesta että saavutetuista tuloksista. Muilla koordinoivilla vastuuministeriöillä on ollut osittain samanlaisia ongelmia tietojärjestelmiensä suhteen.

Tilanteen pikainen korjaaminen on välttämätöntä, jos Suomi haluaa hyödyntää rakennerahastojen tarjoamat tuet täysimääräisesti ja ylläpitää maineensa kehittyneen tietotekniikan maana. Koska aluekehitysrahaston osarahoitus suljetaan toimenpidekokonaisuuksien tasolla, jää nykyisten asetusten voimassa ollessa osa EU-tuesta saamatta, jos yksikin toimenpidekokonaisuus toteutuu vajaasti, vaikka muut toimenpidekokonaisuudet ”ylittyisivät”. Vanhoilla jäsenmailla on tästä jo karvaita kokemuksia.

Kesän ja syksyn 1998 aikana on REUHA-järjestelmää korvaamaan otettu käyttöön FIMOS-järjestelmä. Se antanee teknisesti aiempaa paremmat mahdollisuudet luotettavan ja riittävän tiedon saantiin keskitetystä järjestelmästä sekä komission että ministeriöiden ja maakunnan liittojen tarpeisiin.

Toivottuun tulokseen päästään kuitenkin vain seuraavilla edellytyksillä:

- Koneellisesti REUHASTA FIMOS-järjestelmään siirrettyjen tietojen oikeellisuus tarkistetaan systemaattisesti (virheet ja puutteet korjataan).
- Järjestelmä otetaan täysimääräisesti ja ohjeiden mukaisesti käyttöön kaikilla tahoilla.
- Uudet tiedot syötetään järjestelmään ohjeiden mukaisesti, viivytyksettä ja oikean sisältöisinä.
- Järjestelmän tulostusominaisuudet kehittyvät ja niitä opitaan käyttämään täysimääräisesti.

12.4 Tulosten saavuttaminen ja osoittaminen

EU-tukien täysimääräistä käyttämistä vielä tärkeämpi tavoite on tuen käyttäminen hankkeisiin, joilla saadaan tehokkaimmin aikaan ohjelmissa tavoiteltuja tuloksia. Tulosten saavuttaminen ratkeaa suurelta osin jo projektien suunnitteluvaiheessa ja projekteja valittaessa. Toteuttamisvaiheessa voidaan yleensä vaikuttaa tuloksiin vain marginaalisesti.

Projektien suunnittelijoilla ja niiden valinnasta päättävillä on siksi suuri vastuu. Tavoitteena tulisi olla, että projekteja olisi tarjolla ja samalla kertaa valittavissa niin runsaasti, että valintatilanne olisi todellinen. Jos kaikki hakemuspapereita täyttämään vaivautuvat saavat hankkeensa läpi, on joukossa varmasti huonojakin projekteja. Hyvien projektien pitäisi olla alueen, keskushallinnon ja EU:n intressissä ja kääntäen huonojen hankkeiden epäämisen samoin.

Tulosten saavuttamisen jälkeen on tarpeen ponnistella myös tulosten täysimääräisessä hyödyntämisessä. Tällä tarkoitetaan kolmea asiaa:

- 1) Tulokset on raportoitava seurantajärjestelmiin ajoissa ja oikeassa muodossa.
- 2) Hyville tuloksille tulee saada julkisuutta.

3) Onnistuneita projekteja ja niiden tuloksia tulisi hyödyntää muilla alueilla.

Tulosten huolellinen raportointi on tärkeää myös siksi, että komissio pyrkii suuntaamaan tulevien ohjelmien rahoitusta sinne, missä tuesta näyttää olevan hyötyä. Tämä pyrkimys on kirjattu EU:n asetuksiin jo nyt, mutta vielä konkreettisemmaksi asia tulee todennäköisesti seuraavalla ohjelmakaudella. Asetusluonnoksessa todetaan, että 10 % rakennerahastojen tuesta jätetään ensi vaiheessa jakamatta ja jaetaan myöhemmin niihin maihin tai niille alueille, jotka ovat kunnostautuneet ohjelmien toteuttamisessa.

12.5 Ohjelmien muuttaminen

Perusteellisesta valmistelusta huolimatta ohjelmien resurssien allokointi onnistuu harvoin niin hyvin, ettei muutoksia tarvitse tehdä. Ohjelmien täytäntöönpanomääräyksissä on ohjelmien muuttaminen ohjeistettu seuraavasti (lyhennetty lainaus Suomen 5b-ohjelmasta):

Seurantakomitea voi päättää muutoksista, jotka koskevat kokonaiskustannuksia tai yhteisön rahoitusosuutta koskien toimintalinjaa tai alaohjelmaa (?) tai koko yhtenäisen ohjelma-asiakirjan vuotuisen erän siirtämistä toiseen toimintalinjaan, alaohjelmaan tai vuotuiserään. Tällainen muutos ei voi ylittää 30 % koko yhtenäisen ohjelma-asiakirjan kokonaiskustannuksista tai yhteisön osuudesta. Tämä prosenttimäärä voi kuitenkin olla korkeampi, jos muutoksen määrä ei ylitä 20 miljoonaa ecua.

Kaikki muutokset edellyttävät olemassa olevia määrärahoja ja niiden on oltava komission varainhoitosääntöjen mukaisia. Ne eivät voi muuttaa yhteisön yhtenäiselle ohjelma-asiakirjalle myöntämän tuen kokonaismäärää. Ne voivat kuitenkin sisältää varojen siirtoja yhteisön rakennerahastojen välillä ja muutoksia tukitasoihin.

Jokaisesta edellä tarkoitettuun muutokseen liittyvästä päätöksestä on ilmoitettava viipymättä komissiolle ja kyseiselle jäsenvaltiolle. Rahamäärää muutettaessa tämän ilmoituksen on sisällettävä yhtenäisen ohjelma-asiakirjan tarkistettu rahoitussuunnitelma. Komission asiasta vastaava yksikkö ilmoittaa vastaanottaneensa ilmoituksen ja vahvistaa vastaanotto-päivämäärän. Muutos on sovellettavissa heti sen jälkeen, kun komissio ja kyseinen jäsenvaltio ovat vahvistaneet sen 20 arkipäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta.

Komissio päättää edellä mainittuja rajoja suuremmista muutoksista ohjelma-asiakirjassa tarkemmin kuvatun menettelyn mukaan.

Käytännössä muutosprosessi voi olla vaikea monista eri syistä. Teknisiä ongelmia aiheutuu, jos seurantajärjestelmä ei anna oikeita tietoja eri toimenpidekokonaisuuksien, eri alueiden ja eri hallinnonalojen todella käyttämistä rahoista. Jos ohjelmien tarkistuspäätökset tehdään virheellisten pohjatietojen perusteella, on todennäköisenä seurauksena, että joissakin toimenpidekokonaisuuksissa määrärahat ylitetään ja toisissa alitetaan. Alitusten osalta EU-tuki menete-

tään, koska ohjelmat suljetaan toimenpidekokonaisuuksittain.

Poliittinen vaikeus ohjelmien muuttamisessa aiheutuu siitä, että eri tahot pyrkivät pitämään kiinni alun perin saamistaan resursseista, vaikka niistä osa uhkaakin jäädä käyttämättä.

EU:ssa ohjelmien muuttamiseen suhtaudutaan erityisesti kauden alkupuolella pidättyvästi. Alkuperäisistä tavoitteista halutaan pitää kiinni, koska toimenpidekokonaisuudet voivat edetä luonnollisista syistä eri tahtiin ja ohjelmien muuttaminen on hallinnollisesti hankala prosessi. Hankaluus johtuu toisaalta siitä, että muutoksista on sovittava eri osapuolten kanssa yhtäpitävästi ja toisaalta siitä, että muutokset vaikuttavat esimerkiksi rahoitustaulukkojen yksityiskohtia myöten. Myös jo tehtyjä sitoumuksia ja ennakoita joudutaan Brysselissä useimmiten tarkistamaan ohjelmien rahoitustaulukoiden muuttamisen yhteydessä.

Jotta varmistettaisiin muutosten virheetön ja systemaattinen toteuttaminen, ovat pääosastot yhdessä valmistelleet erilliset perusteelliset ohjeet ohjelmien muuttamisen käytännön kysymyksistä.

Erityinen teknisluonteinen muutostarve koskee kaikkia tavoiteohjelmia siksi, että monivuotisissa ohjelmissa on ns. indeksiehto, joka oikeuttaa kasvattamaan ohjelman jäsenmaille lupaamia tukirahoja vuosittain indeksikertoimen verran.

Syksyn 1998 aikana tehdään Suomessa eri tavoiteohjelmien tarkistuksia. Seurantakomiteat päättänevät muutoksista joulukuun 1998 kokouksissaan. Päätökset on annettava tiedoksi komissiolle ja ao. ministeriöille.

12.6 Varautuminen ohjelmien sulkemiseen

Ohjelmien sulkemisella tarkoitetaan tässä niitä EU:n hallinnon toimenpiteitä, joilla tehdään jäsenmaan lopputilityksen jälkeen lopullinen laskelma kyseisen ohjelman saldosta (maksetaan lisää tai peritään takaisin liikaa maksettua).

Suomen tavoiteohjelmat päättyvät vuonna 1999 lukuun ottamatta ensimmäistä tavoite 2 -ohjelmaa, joka oli vain vuosille 1995–96. Koska varsinaisen ohjelmakauden jälkeen voidaan projekteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia laskuja maksaa vielä 2 vuotta ja lopputilityksen tekemiseen on varattu 6 kuukautta, tehdään varsinainen ohjelman sulkeminen normaalisti ohjelmakauden päättymistä seuraavan 3. vuoden jälkimmäisellä puoliskolla, Suomen tavoite 2 -ohjelman osalta siis vuoden 1999 syksyllä ja kaikkien muiden ohjelmien osalta vuoden 2002 syksyllä. Jos ohjelmille on ajoissa haettu ja saatu jatkoaikaa, jos lopputilitykseen joudutaan pyytämään lisäselvityksiä tai ohjelmaan sisältyviä projekteja on vielä oikeusprosessissa käsiteltävänä, siirtyy sulkeminen käytännössä vielä pidemmälle.

Jäsenmaan kannalta on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että tietyt asiat hoidetaan kuntoon jo hyvissä ajoin ennen ohjelmakauden loppua, siis vuosia ennen sulkemista. Esimerkiksi ohjelmien muutokset on tehtävä, jatkoaikaa ohjelmalle haettava ja huonot projektit poistettava ohjelmasta jo varsinaisen ohjelmakauden aikana. Esimerkiksi huonot projekti on poistettava niin ajoissa, että korvaavat projektit ehditään asiallisesti valmistella ja hyväksyä virallisilla päätöksillä ennen varsinaisen ohjelmakauden loppua.

EAKR:n ohjelmaperusteinen tuki lasketaan ohjelman rahoitustaulukoiden osoittamina maksuosuuksina toimenpidekokonaisuuksittain toteutuneista hyväksyttävistä (tukikelpoisista) menoista (ESR:ssa toimintalinjoittain). EU-tukea ei kuitenkaan makseta ko. toimenpidekokonaisuuden (ESR:ssa toimintalinjan) suunniteltujen menojen ylittävästä osasta. Laskutavan seurauksena jäsenmaa menettää EU-tuen kaikkien toimenpidekokonaisuuskohtaisten menojen alituksen osalta. Seuraava EAKR-esimerkki havainnollistaa asiaa:

Taulukko 5. Ohjelman sulkemisesimerkki (EAKR).

	Ohjelma	%	Tuki ohjelman mukaan	Toteutuneet menot	EU maksaa
Tmpk 1	100 000	50	50 000	145 000	50 000
Tmpk 2	200 000	50	100 000	160 000	80 000
Tmpk 3	150 000	50	75 000	215 000	75 000
Tmpk 4	300 000	50	150 000	240 000	120 000
Yhteensä	750 000		375 000	760 000	325 000

Ts. vaikka jäsenmaa on käyttänyt yhteensä enemmän rahaa kuin ohjelmassa suunnitellaan, se saa EAKR:sta suunniteltua vähemmän, koska toimenpidekokonaisuuksien 1 ja 3 ylikäyttöä ei oteta tuen laskennassa huomioon ja toimenpidekokonaisuuksien 2 ja 4 osalta tuki lasketaan toteutuneista menoista.

Edellä kuvatun laskutavan johdosta jäsenmaalle on EU-tuen menetyksen ehkäisemiseksi erityisen tärkeää

- että tietojärjestelmä on luotettava ja ajan tasalla
- että keskeneräiset projektit tarkastetaan systemaattisesti vuoden 1999 alkupuolella ja huonot projektit korvataan paremmilla ennen vuoden loppua
- että tukikelvottomat menot siistitään projekteista ja tilityksistä pois ennen vuoden 1999 loppua
- että projektirahat niistä toimenpidekokonaisuuksista, joissa niitä ei kyetä mielekkäästi käyttämään määräaikojen sisällä, siirretään sinne missä ne tulevat käytetyiksi
- että mahdolliset muutokset ja jatkoaika-anomukset ohjelmille tehdään ennen vuoden 1999 loppua.

13 Rakennerahastojen uudistaminen kaudelle 2000–2006

Luvun tarkoituksena on kuvata rakennerahastojen uudistamissuunnitelmia osana suurta EU:n uudistamisprosessia, joka käsittää mm. EU:n alueellisen laajentamisen, päätöksentekomenetelmien uudistamispyrkimykset, EU:n hallinnon kehittämisen, toiminnan rahoituskehykset ja maatalouspolitiikan uudistamisen. Komissio päätti esityksestään laajaksi uudistuspaketiksi (Agenda 2000) 15.7.1997. Kaikki edellä luetellut uudistusesitykset kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa sekä asiallisesti että ajallisesti. Kytkenän seurauksena uudistusprosessin läpivienti tulee olemaan erittäin vaikea tehtävä.

Kirjan aiheen mukaisesti tässä luvussa keskitytään uudistuspaketin rakennerahastoja koskevaan osaan. On tärkeää muistaa, että Agenda 2000 on vasta komission ehdotus ja lopullisen muotonsa uudistukset saavat myöhemmin. Luvun loppuosassa kerrotaan myös suunnitteluvaiheessa olevasta maksumenettelyn uudistamisesta.

13.1 Agenda 2000

Tärkein asia Agenda 2000 -ehdotuksessa rakennerahastojen suhteen lienee se, että taloudellinen ja sosiaalinen koheesio säilyy edelleen perustamissopimuksen mukaisesti hyvin keskeisenä EU:n tavoitteena. Rakennepolitiikkaan rahoituskehysessä varattu osuus (0,46 % EU:n yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta) takaa sen, että tavoitteen toteuttamiselle on myös varattu riittävät resurssit.

Nykyisten jäsenmaiden rakennerahastoista saama tuki säilyy käytännöllisesti katsoen entisen tasoisena kaudella 2000–2006. Jäsenehdokkaiden ja mahdollisten uusien jäsenten tarvitsema rakennepolitiikan tuki kyetään komission esityksen mukaan rahoittamaan BKT:n kasvusta.

Rakennerahastouudistuksen keskeinen tavoite on toiminnan tehostaminen. Siihen pyritään mm. keskittämisen ja yksinkertaistamisen avulla.

Nykyiset yhteensä 7 eri *tavoiteohjelmaa* on tarkoitus korvata 3 tavoitteella siten, että ensi kaudella olisi vain seuraavat tavoitteet:

Tavoite 1: Alueiden valintakriteerinä alhainen BKT/asukas (alle 75 % EU:n keskiarvosta). Kaksi kolmasosaa rakennerahastojen varoista näille alueille.

Tavoite 2: Rakennemuutoksista kärsiville alueille (joko teollisuuden tai palvelujen rakennemuutokset, taantuva maaseutualue tai vaikeuksissa olevat kaupunkialueet).

Tavoite 3: Niiden alueiden opetus-, koulutus- ja työllisyysjärjestelmien ja inhimillisten voimavarojen kehittämiseen, jotka eivät kuulu tavoite 1:n tai 2:n alueisiin.

On selvää, että keskittäminen 3 ohjelmaan vähentää olennaisesti hallinnointityön määrää sekä EU:ssa että jäsenmaissa hallinnon eri tasoilla.

Toisaalta uudistus merkitsee Suomen ja Ruotsin jäsenneuvotteluissa saaman tavoite 6:n (harvaanasutut alueet) katoamista. Edelleen tavoite 5b ja tavoite 2 yhdistetään uudeksi tavoite 2:ksi. Agenda 2000 -esityksessä on viittauksia niiden nykyisten tavoitealueiden kohtelusta, jotka eivät mahdu uusien tavoitealueiden piiriin. Näille alueille suunnitellaan joko pääsyä erityisjärjestelyin tukialueiden piiriin tai siirtymäkauden tukea. Suunniteltu siirtymäkausi on tavoitteiden 2 ja 5b alueilla EAKR:n osalta 4 vuotta ja muiden rahastojen osalta 7 vuotta.

Mielenkiintoista on nähdä, kuinka tukialueiden väestömäärä koko EU:n alueella onnistutaan pudottamaan nykyisestä 51 %:sta lähelle 40 %:a, kuten on suunniteltu, kun otetaan Suomenkin osalta huomioon em. poikkeusjärjestelyt (jotka pitävät väestöpohjan ennallaan tai laajentavat sitä). Oman mielenkiintonsa tukialueiden muotoutumiseen tuo aika: mitä pidemmälle alueista päättäminen siirtyy, sitä harvemmat alueet näyttävät Suomessa mahtuvan esimerkiksi tavoite 1:n kriteereihin (BKT alle 75 % EU:n keskiarvosta).

Keskittämistä esitetään myös *yhteisöaloitteiden* osalta. Nykyisestä yhteensä 13 yhteisöaloitteesta jäisi jäljelle vain 3. Muut yhteisöaloitteet joko sisällytetään tavoiteohjelmiin tai yhdistetään seuraaviin:

- raja-alue- ja alueiden välinen yhteistyö
- maaseudun kehittäminen
- työllisyys / inhimilliset voimavarat.

Samalla kun yhteisöaloitteiden määrää vähennetään radikaalisti, pienennetään niiden rahoitusosuutta rakennerahastoista nykyisestä 9 %:sta 5 %:iin.

Uudistusesityksessä tavoitellaan myös tehokkuuden lisäämistä esimerkiksi yksinkertaistamalla ohjelmamenettelyä. Jatkossa tavoitteille 1 ja 2 laadittaisiin vain 1 ohjelma molemmille. Tarkoituksena on niin ikään selventää vastuunjako komission sekä kansallisten ja alueellisten viranomaisten välillä. Edelleen pyritään hajauttamaan ohjelmien hallintoa jäsenmaissa enemmän alueille (suuria hankkeita lukuun ottamatta).

Rahoitushallintoa on uudistuksella myös tarkoitus yksinkertaistaa sekä jäsenmaassa että komissiossa. Jäsenmaille siirretään enemmän vastuuta ohjelmien toteuttamisesta ja valvonnasta, mutta samalla komissio haluaa tehostaa varojen käytön valvontaa.

Uusi mielenkiintoinen piirre uudistusesityksessä on varata vähintään 10 % rakennerahastojen resursseista reserviin jaettavaksi myöhemmin niille alueille, jot-

ka ovat menestyneet hyvin ohjelmien toimeenpanossa. Tämän ehdotuksen tarkoituksena on kannustaa jäsenmaita nopeampaan ja toivottavasti tuloksellisempaan ohjelmien toteuttamiseen.

Syyskuussa 1998 tätä kirjoitettaessa uudistusten sisältö, läpimeno ja aikataulu ovat vielä suunnitelmia. Valmistelutyö jatkuu koko syksyn 1998 virkamies-tasolla. Joulukuun Wienin huippukokouksessa pyritään tekemään päätöksiä Agenda 2000:n avainkohdista. Ministerineuvoston tavoitteena on tehdä maaliskuussa 1999 Saksan puheenjohtajakaudella Agenda 2000:ta koskevat poliittiset päätökset ylimääräisessä huippukokouksessa. On tärkeätä muistaa, että myös Euroopan parlamentilla on nyt merkittävä rooli uudistuksista päätettäessä, koska päätökset tehdään ns. yhteispäätösmenettelyllä. Parlamentin ensimmäinen Agenda 2000 -käsittely on täysistunnossa 18.11.1998 ja lopullinen toinen käsittely todennäköisesti maaliskuussa 1999, edellyttäen että ministerineuvosto, komissio ja parlamentti pääsevät kohtuudella yksimielisyyteen asioista.

Vaikka uudistusten isotkin linjat ovat vielä monien vaikeiden päätösten takana, puhumattakaan asetusten yksityiskohdista tai tavoitealueiden rajoista, ovat maakuntien liitot jo kovasti liikkeellä toisaalta lobbaamassa uudelle ohjelmakaudelle tavoitteitaan ja toisaalta valmistelemassa omia esityksiään tuleviin ohjelmiin. Uudistuspäätösten mahdollinen viivästyminen vain korostaa perusteellisen valmistelun tarvetta, jotta päätösten selvittyä päästään ripeästi liikkeelle. Toisaalta valmistelu voi olla vaikeaa täsmällisten pelisääntöjen puuttuessa ja osa työstä voi hyvinkin valua hukkaan.

13.2 Rakennerahastojen tuen maksujärjestelmän uudistamissuunnitelmat

Perusrakenteiden uudistussuunnitelmat

Nykyistä rakennerahastojen tavoiteohjelmien täytäntöönpanojärjestelmää pidetään kohtuuttoman sirpaleisena ja sen myötä raskaana sekä komissiossa että jäsenmaissa. Ohjelmakaudella 2000–2006 on tavoitteena Agenda 2000 -esityksen mukaisesti yksinkertaistaa perusrakenteita siten, että tavoiteohjelmia ja yhteisöaloitteita olisi tuntuvasti nykyistä vähemmän. Pyrkimystä on myös siihen, että ohjelmien rakennetta yksinkertaistetaan poistamalla toimenpidekokonaisuustaso (measure) ainakin rahoitustaulukoista.

Tuen maksujärjestelmän (EU:sta jäsenmaihin) uudistussuunnitelmat

Suunnitellun maksujärjestelmän perusajatus on, että automaattisesti maksetaan tietty ennakko (suuruus auki) ikään kuin maksuvalmiuden takaajaksi ja seuraavat maksuerät maksetaan käytettyjen rahojen perusteella jäsenmaan tilitysten mukaan. Kun maksut maksetaan tilitysten suuruisina, säilyy alussa mainittu ennakko periaatteessa koko ohjelmakauden maksuvalmiuden turvana. Sitä luonnehditaan komission saatavaksi, joka ihannetapauksessa kuittaantuu ohjelmakau-

den lopussa viimeisten maksutilitysten yhteydessä. Tilityksiä suunnitellaan tehtäväksi kolme neljä kertaa vuodessa määräaikoina. Mielestäni kolmesti vuodessa olisi toteuttamiskelpoinen ajatellen sekä työmäärää molemmissa päissä että kesän tuomaa katkosta.

Sitoumukset

Komissio tekisi suunnitelman mukaan sitoumukset ohjelman rahoitustaulukon mukaisina ja kukin tilitys ”söisi” asianomaista sitoumusta määrällään. Kun yksi sitoumus tulisi kokonaan käytetyksi, yli jäävä maksutilityksen osa otettaisiin seuraavasta sitoumuksesta. Jos vuosittainen sitoumus ei tilitysten hitauden takia täytyisi määräaikaan mennessä (esim. 2 vuotta sitoumusvuodesta), käyttämättä oleva osa sitoumuksesta siirrettäisiin esimerkiksi seuraavan ohjelmakauden käyttöön (jäisi ts. saamatta alkuperäisen ohjelmakauden aikana). Tässä järjestelmässä ei ohjelmien maksutaulukoita aiota muuttaa ohjelmakaudella. Mainituilla määräajoilla pyritään vauhdittamaan ohjelmien täytäntöönpanoa ja jäntevöittämään johtamista.

Uudistussuunnitelmissa korostetaan myös tarvetta projektien huolelliseen arviointiin hyvien projektien löytämiseksi ja taloushallinnon parantamiseksi.

Käsitykseni mukaan perusrakenteeseen suunnitellut muutokset helpottavat ja yksinkertaistavat olennaisesti ohjelmien hallinnointia sekä komissiossa että jäsenmaissa. Maksujärjestelmän muutos helpottaisi erityisesti komission töitä nykyisestä.

Jäsenmaan kannalta suunniteltu järjestelmä edellyttää varsin usein toistuvia tilityksiä. Lisääntykö vai väheneekö työmäärä tältä osin nykyisestä riippuu siitä, millaista aineistoa tilitysten tueksi vaaditaan. Muutoksen maksuvalmiusvaikutus riippuu olennaisesti siitä, kuinka suureksi mainittu automaattinen ennakko määritellään. Luonteeltaan suunniteltu järjestelmä perustuu ennakon jälkeen täysin toteutuneiden menojen määräaikaisiin tilityksiin eikä tiettyjen kynnysten ylittämiseen, kuten nykyinen järjestelmä.

Lähdeluettelo

Suomalaisia julkaisuja

- Haveri A.–Majoinen K. 1995, Seudulliset kehittämisohjelmat ja niiden arviointi. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1995.
- Kaakinen–Nieminen–Säkäjärv, Arvio Employment-ohjelman toteutuksesta Suomessa. ESR-julkaisut 25/98. Työministeriö.
- Manner-Suomen tavoite 5b -ohjelman väliarviointiraportti 28.10.1997
- Mikola S.–Sinisalo T., Kunnat ja EU-rahoitus 1996. EU:n ohjelmia ja rahoitusmahdollisuuksia. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Sisäasiainministeriö 14/1995, Euroopan aluekehitysrahastosta Suomeen tulevien varojen hallinnointi. Aluekehitysrahaston taloushallintotyöryhmän (ALTA) mietintö.
- Sisäasiainministeriö 11/1996, Euroopan aluekehitysrahaston varojen hallinnointi ja valvonta Suomessa
- Suomen tavoite 2 -ohjelman 1995–96 arviointi. Turku 1997.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastuskertomus 5/97. EU-rakennerahasto-ohjelman hallinnointi. Tavoite 6 -ohjelman hallinnointi Suomessa.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tarkastusmuistio 28.4.1998. Maakunnan kehittämisrahan myöntäminen, seuranta ja valvonta.
- Valtiovarainministeriö, Valtion virastojen ja laitosten sisäinen valvonta. EU-vaikutukset. Työryhmämuistioita 11/98.
- Väliraportti EU rakennerahaston tavoite 6 -ohjelman arviointi. Helsinki 29.8.1997.

Sekalaisia EU-julkaisuja

- Agenda 2000. KOM (97) 2000, lopullinen, VOL I, Kohti vahvempaa ja laajempaa unionia. Bryssel 15.7.1997.
- Agenda 2000. KOM (97) 2000, lopullinen, VOL II, Laajentumisen haaste. Bryssel 15.7.1997.
- Euroopan yhteisön perustamissopimus
- Euroopan komissio. Käsikirja yhteisön talousarviosta. Vuoden 1997 painos.
- Ohjelmapäätökset ja ohjelma-asiakirjat
- Sopimus Euroopan unionista
- Yhteisöaloiteasiakirjat

Neuvoston asetukset

- Asetus (ETY) N:o 2081/93 rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään ja Euroopan investointipankin toiminnan sekä muiden rahoitusvälineiden kanssa annetun asetuksen (ETY) N:o 2052/88 muuttamisesta (ns. puiteasetus)
- Asetus (ETY) N:o 2082/93 asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan sekä muiden rahoitusvälineiden kanssa annetun asetuksen (ETY) N:o 4253/88 muuttamisesta (ns. yhteensovittamisasetus)
- Asetus (ETY) N:o 2083/93 asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta Euroopan alue-

kehitysrahaston osalta annetun asetuksen (ETY) N:o 4254/88 muuttamisesta
 Asetus (ETY) N:o 2084/93 asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta Euroopan
 sosiaalirahaston osalta annetun asetuksen (ETY) N:o 4255/88 muuttamisesta
 Asetus (ETY) N:o 2085/93 asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta Euroopan
 maatalouden ohjaus- ja tukirahaston osalta annetun asetuksen (ETY) N:o 4256/88
 muuttamisesta
 Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettava, 21.12.1977 annettu varainhoito-
 asetus, sellaisena kuin se on viimeksi muutettu
 Neuvoston asetus N:o 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (vää-
 rinkäytösasetus)
 Neuvoston asetus N:o 2185/96 komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja to-
 dentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja
 muiden väärinkäytösten estämiseksi (tarkastusasetus)

Komission asetukset

Asetus N:o 1681/94/EY rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksista ja
 aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnästä sekä tätä alaa koskevan
 tiedotusjärjestelmän perustamisesta
 Asetus N:o 3418/93/Euratom, EHTY, EY tiettyjen 21.12.1977 annetun varainhoito-
 asetuksen säännösten soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä
 Asetus N:o 2064/97 (valvonta-asetus), jolla säädetään tarkemmin jäsenvaltion valvontavel-
 vollisuuksista

Vuosikertomukset ja yleissopimukset

Euroopan yhteisöjen komissio, Kuudes vuosikertomus rakennerahastoista, 1994. Bryssel
 14.12.1995.
 Euroopan yhteisöjen komissio, Seitsemäs vuosikertomus rakennerahastoista, 1995. Bryssel
 30.10.1996.
 Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 352, 30.12.1995, Tilintarkastustuomioistuimen tar-
 kastuslausuma varainhoitovuoden 1994 yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista
 Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 352, 14.11.1995, Tilintarkastustuomioistuimen vuo-
 sikertomus varainhoitovuodelta 1994 ja toimielinten vastaukset
 Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 340, 12.11.1996, Tilintarkastustuomioistuimen vuo-
 sikertomus varainhoitovuodelta 1995 ja toimielinten vastaukset
 Euroopan yhteisöjen virallinen lehti L 148/41, 21.6.1996, Euroopan parlamentin päätös
 vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle varainhoitovuoden 1994 osalta
 European Commission, Regional Policy and Cohesion, First Cohesion Report, 8.11.1996
 Euroopan yhteisön kilpailupolitiikka, XXVI kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus (1996)
 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tiedote varainhoitovuotta 1996 koskevasta tilintar-
 kastustuomioistuimen vuosikertomuksesta. Marraskuu 1997.
 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3. artiklan perusteella tehty yleissopimus yhteisöjen
 taloudellisten etujen suojaamisesta (allekirjoitettu 26.7.1995).
 Official Journal of the European Communities C 348, 18.11.97, Annual report of the Court
 of Auditors concerning the financial year 1996, together with the institutions' replies.
 Vol I.
 Official Journal of the European Communities C 348, 18.11.97, Annual report of the Court
 of Auditors concerning the financial year 1996, together with the institutions' replies.
 Vol II, Statements of assurance. (DAS-lausunto.)

Kuvioluettelo

- 1 Ohjelmien valmistelu- ja täytäntöönpanoprosessi kaaviona
- 2 Ohjelma-asiakirjan edellyttämät hallintoelimet
- 3 Yhteenveto perinteisen hallinnon toimijoista
- 4 Aluekehitysrahaston tuen kanavointi (SM koordinoivana vastuuministeriönä)
- 5 Projektihakemuksen käsittelymenettely (mukailtu Päijät-Hämeen liiton mallista)
- 6 Tavoiteohjelmien maksuerien kulku komissiossa
- 7 Projektin maksatushakemuksen käsittelyprosessi
- 8 EU:n valvontaorganisaatio osana EU:n instituutiota
- 9 Tarkastusmatkan prosessikuvaus
- 10 Tilintarkastustuomioistuimen sektorikirjeen prosessi

Taulukkoluetelo

- 1 Rakennepoliittisten tukitoimien osuus EU:n budjetista
- 2 Rahastojen osallistuminen eri tavoitteiden rahoittamiseen
- 3 Rakennerahastojen volyyymi kaudella 1994–99 (miljoonaa ecua, 1994 rahan arvo)
- 4 Suomen rakennerahastotuki 1995–99 (1995 rahan arvo)
- 5 Ohjelman sulkemisesimerkki (EAKR)

Liitteet

- 1 Tavoite 6 -ohjelman 1995–1999 toimintalinjat ja toimenpidekokonaisuudet
- 2 Tavoite 2 -ohjelman toimenpidekokonaisuuden 2.2 kuvaus (Uusien innovaatioiden soveltaminen liiketoimintaan)
- 3 Tavoite 6 -ohjelman kokonaisrahoitustaulukko
- 4 Tavoite 6 -ohjelman maksu- ja sitoumuskynnysten taulukko
- 5 Ohjelma-asiakirjoihin sisältyvät tuen rahoitukselliset toimeenpanomääräykset
- 6 Rakennerahastojen englant-suomi-sanastoa
- 7 Sisäasiainministeriön käyttämä lomake ”Todistus menoista ja maksupyyntö”
- 8 Puiteasetuksen, aluekehitysrahastoasetuksen ja sosiaalirahastoasetuksen sisällysluettelo
- 9 Yhteensovittamisasetuksen sisällysluettelo
- 10 Menojen tukikelpoisuuslomakkeet (komission päätös 23.4.1997)
- 11 Hyväksyttävät kustannukset ESR-toimenpiteissä

TOIMINTALINJOJEN JA TOIMENPIDEKOKONAISUUKSIEN NIMET

TL 1	Yritystoiminnan vahvistaminen ja yritysten kilpailukyvyn parantaminen
1.1	Alueen elinkeinorakennetta monipuolistavan ja kehittävän uuden yritystoiminnan synnyttäminen
1.2	Alueella toimivien ja alueelle siirtyvien yritysten kehittämis- ja investointihankkeiden aktivointi
1.3	Yritysten toimintaympäristön parantaminen
1.4	Yritysten perustamisen ja yrittäjyyden edistäminen
1.5	Avainalojen pk-yritysten kilpailukyvyn turvaaminen ja investointien tukeminen henkilöstöä kehittämällä
1.6	Tietoverkkopalvelujen kehittäminen
1.7	Bioenergian ja muiden uusiutuvien energianlähteiden käytön edistäminen ja energiainfrastruktuurin ja -verkkojen kehittäminen
TL 2	Työvoimavarojen ja osaamisen kehittäminen
2.1	Osaamisen kehittämisen vaatimat investoinnit korkeakouluihin, ammatillisiin oppilaitoksiin ja T&K -toimintaan
2.2	Avainalojen kehittymisedellytyksiä tukeva tutkimus, teknologia ja koulutus
2.3	Osaamista edistävän yhteistyön ja verkostoitumisen kehittäminen
2.4	Polut työllisyyteen ja syrjäytymisen estäminen
2.5	Nuorten integroiminen työmarkkinoille (tavoite 3)
2.6	Ammatillinen koulutus ja uudelleen koulutus, ohjaus ja neuvonta (tavoite 4)
2.7	Työmarkkinoiden muutosten ennakointi ja osaamisjärjestelmien kehittäminen (tavoite 4)
2.8	Tietoyhteiskunnan ja etätyön kehittämiseen tähtäävät, työvoimavaroihin kohdistuvat toimenpiteet
TL 3	Maa-, metsä- ja kalatalous, maaseudun kehittäminen ja ympäristö
3.1	Maatalouden tehokkuuden parantaminen (Asetus [ETY] 2328/91): Maatilojen investointituki ja tukitoimenpiteet
3.2	Nuorille viljelijöille myönnettävä käynnistystuki
3.3	Epäsuotuisten alueiden luonnonhaittoja kompensoiva tuki (Asetus [ETY] 2328/91 artiklat 17–19)
3.4	Maataloustuotteiden jalostuksen ja markkinoinnin kehittäminen (Neuvoston asetus 866/90)
3.5	Tuottajajärjestöjen perustaminen maatalous- (asetus 1360/78) ja puutarhatuottajajärjestöjä (asetus 1035/72) varten
3.6	Maatalouden rakennemuutosta edistävä koulutus
3.7	Kalatalouden rakenteen kehittäminen
3.8	Maaseudun kehittämisspaketti, EAKR:n toimenpidekokonaisuus
3.9	Maaseudun kehittämisspaketti, ESR:n toimenpidekokonaisuus
3.10	Maaseudun kehittämisspaketti, EMOTR:n toimenpidekokonaisuus
3.11	Ympäristön hoito ja suojele
Toimintalinjat yhteensä	
Tekninen apu	
YHTEENSÄ	

Liite 2

TAVOITE 2 -OHJELMA, TOIMINTALINJA 2:

Elinkeinotoimintaa tukevan osaamisen ja teknologian tason nostaminen

2.2 Uusien innovaatioiden soveltaminen liiketoimintaan

Toimenpidekokonaisuuden kuvaus: Säilyttääkseen kilpailukykyä yritysten on otettava käyttöön uutta teknologiaa uudistaakseen tuotteitaan ja kehittääkseen osaamistaan. Uutta teknologiaa hyödyntävät yritykset parantavat alueensa tuotantorakennetta ja edistävät edelleen yritystoimintaa ja työpaikkojen luomista alueellaan.

Tavoitteet: Parantaa yritysten kilpailukykyä ja luoda pohja tulevalle yritystoiminnan kasvulle ja työpaikkojen lisäykselle uuden teknologian kehittämisen ja käyttöönoton kautta.

Tuettava toiminta:

- hankkeet, jotka hyödyntävät uutta teknologiaa kehittääkseen yritysten tuotteita, tuotantomenetelmiä ja logistiikkaa

Hankkeiden valintakriteerit:

- hyödyntää uutta teknologiaa
- luo työpaikkoja
- parantaa yritysten teknologiatasoa

Edunsaajat: Pienet ja keskisuuret yritykset, suuremmat yritykset, kun ne ovat osana teknologian siirtoa pk-yrityksiin edistävissä hankkeissa tai verkostoitumista ja alihankkijasuhteita kehittävässä hankkeissa yhdessä pk-yritysten kanssa, tai kun suurempien yritysten kehitys on erittäin tärkeää alueen työllisyydelle.

Yritystukien kansallinen rahoitus: Valtion tukijärjestelmät n:o 3, 6, 7 ja 9 (ks. huomautus I liitteen alussa)

Seuranta- ja arviointi-indikaattorit:

- uutta teknologiaa hyödyntävien kehittämishankkeiden lukumäärä
- kehityshankkeisiin osallistuvien yritysten lukumäärän kasvu
- luotujen tai säilytettyjen työpaikkojen lukumäärä

Rahoitusyhteenveto:

Toimenpide- kokonaisuus	Kokonais- kustannus	Julkinen rahoitus								Yksityinen rahoitus*	EIB- lainat
		Julkinen rahoitus yhteensä	Osuus kokonais- kustann.	EU-rahoitus					Kansall. julkinen rahoitus		
				Yhteensä	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG			
Tpk 2.2	7,5	4,7	62,6 %	1,9	1,9				2,8	2,8	

*Yksityinen rahoitusosuus on arvio.

Vastuuviranomaiset: OPM, KTM, TEKES, sisäasiainministeriö, työministeriö
Maantieteellinen toteuttamisalue: kaikki tavoite 2 -alueet.

Kesto-aika: 1995–96

Liittyy toimenpidekokonaisuuksiin 1.2, 2.3 ja 2.6.

Taulukko 1	TAVOITE 6	SUOMI 1995-1999	KOKONAISRAHOITUSTAULUKKO											
Toim.linja	Kokonais-kustannukset	Julkisen rahoitus yhteensä	EU-rahoitus*							Kansallinen julkinen rahoitus				Yksityinen rahoitus
			Yhteensä	EAKR	ESR	MOTR-0	KOR	Yhteensä	valtio	kunnat	muut			
Toim.linja 1	513,4	307,4	153,7	133,8	19,9	0,0	0,0	153,7	133,6	16,3	3,8	206,0		
TP 1.1	91,8	52,6	26,3	26,3				26,3	23,3	3,0	0,0	39,2		
TP 1.2	236,8	117,2	58,6	58,6				58,6	55,5	3,1	0,0	119,6		
TP 1.3	67,4	63,0	31,5	31,5				31,5	20,7	7,2	3,6	4,4		
TP 1.4	16,0	15,6	7,8		7,8			7,8	7,1	0,7	0,0	0,4		
TP 1.5	33,0	24,2	12,1		12,1			12,1	12,1	0,0	0,0	8,8		
TP 1.6	33,1	18,8	9,4	9,4				9,4	8,5	0,7	0,2	14,3		
TP 1.7	35,3	16,0	8,0	8,0				8,0	6,4	1,6	0,0	19,3		
Toim.linja 2	189,8	175,8	87,9	16,7	71,2	0,0	0,0	87,9	77,2	9,7	1,0	14,0		
TP 2.1	39,2	33,4	16,7	16,7				16,7	15,9	0,7	0,1	5,8		
TP 2.2	19,3	19,0	9,5		9,5			9,5	9,0	0,5	0,0	0,3		
TP 2.3	23,6	22,0	11,0		11,0			11,0	7,0	3,1	0,9	1,6		
TP 2.4	41,7	40,2	20,1		20,1			20,1	18,5	1,6	0,0	1,5		
TP 2.5	25,8	24,8	12,4		12,4			12,4	10,1	2,3	0,0	1,0		
TP 2.6	15,1	13,4	6,7		6,7			6,7	6,3	0,4	0,0	1,7		
TP 2.7	15,7	15,6	7,8		7,8			7,8	7,1	0,7	0,0	0,1		
TP 2.8	9,4	7,4	3,7		3,7			3,7	3,3	0,4	0,0	2,0		
Toim.linja 3	604,5	489,6	209,1	18,6	12,6	174,0	3,9	280,5	273,2	6,8	0,5	114,9		
TP 3.1	36,6	13,2	6,6			6,6		6,6	6,6	0,0	0,0	23,4		
TP 3.2	54,0	16,0	8,0			8,0		8,0	8,0	0,0	0,0	38,0		
TP 3.3	311,8	311,8	119,5			119,5		192,3	192,3	0,0	0,0	0,0		
TP 3.4	23,9	7,2	4,3			4,3		2,9	2,8	0,1	0,0	16,7		
TP 3.5	1,6	0,6	0,3			0,3		0,3	0,3	0,0	0,0	1,0		
TP 3.6	5,7	5,2	2,6		2,6			2,6	2,4	0,2	0,0	0,5		
TP 3.7	9,6	7,8	3,9				3,9	3,9	3,6	0,3	0,0	1,8		
TP 3.8	30,8	24,4	12,2	12,2				12,2	11,5	0,7	0,0	6,4		
TP 3.9	25,3	20,0	10,0		10,0			10,0	9,5	0,5	0,0	5,3		
TP 3.10	89,2	70,6	35,3			35,3		35,3	33,1	2,0	0,2	18,6		
TP 3.11	16,0	12,8	6,4	6,4				6,4	3,1	3,0	0,3	3,2		
Toim.linj. Yht.	1307,7	972,8	450,7	169,1	103,7	174,0	3,9	522,1	484,0	32,8	5,3	334,9		
Tekninen apu	18,4	18,4	9,2	3,4	2,1	3,6	0,1	9,2	9,0	0,2	0,0	0,0		
YHTEENSÄ	1326,1	991,2	459,9	172,5	105,8	177,6	4,0	531,3	493,0	33,0	5,3	334,9		

* EU:n osuus on määritely suhteessa hyväksyttäviin julkisiin kustannuksiin

**CALCULATIONS OF PAYMENTS AND COMMITMENTS DUE
FINLANDS S.P.D., OBJ. 6 (1995-1999)**
ERDF No 95/14/13/002
ECU

Year	Eligible expenditure in ECU	COMMITMENT	ADVANCES 50 % 30% 20%	Level required to pay commit	
1995	44.800.000	22.400.000 ¹	11.200.000 ² 6.720.000 4.480.000	5.600.000 ³ 44.800.000 ⁷	
1996	61.000.000	30.500.000	15.250.000 9.150.000 6.100.000	26.880.000 ⁵ 34.505.000 ⁶ 105.800.000 ¹¹	17.920.000 ⁴
1997	66.400.000	33.200.000	16.600.000 9.960.000 6.640.000	81.400.000 ⁹ 89.700.000 ¹⁰ 172.200.000 ¹⁵	60.240.000 ⁸
1998	77.600.000	38.800.000	19.400.000 11.640.000 7.760.000	145.640.000 ¹³ 155.340.000 ¹⁴ 249.800.000 ¹⁹	120.160.000 ¹²
1999	95.200.000	47.600.000	23.800.000 14.280.000 9.520.000	218.760.000 ¹⁷ 230.660.000 ¹⁸ 345.000.000 ²⁰	189.960.000 ¹⁶
Total	345.000.000	172.500.000			

Viitenumeroiden selitys on tekstin luvussa 6.2 Rakennerrahastojen tukien maksamis- ja tilitysjärjestelmät.

Ohjelma-asiakirjoihin sisältyvät tuen rahoitukselliset toimeenpanomääräykset
(varsinainen teksti tukiohjelman luvusta 4)

Kirjoittajan laatima luettelo em. toimeenpanomääräysten pykälien sisällöstä

1. Sääntöperusta (Reg. 2082/93, Art. 19–24)
2. Erillisen tilinpidon velvoite
3. Tilinpidon osoitettava menojen erittely (tositteittain) sekä yhteenveto
4. Laillisesti sitovat järjestelyt
5. Todelliset menot
6. Lopulliset hyödynsaajat
7. Valtion maksettava viivytyksestä
8. Rahoitustaulukon vuosierät
9. Ensimmäisen vuosierän maksusitoumus
10. Seuraavat maksusitoumukset
11. Rahoitustaulukon muutos
12. Vuosierien käyttöönotto menojen kertymisen mukaan
13. I ennakon maksaminen
14. II ennakon maksaminen
15. Lyhytaikaiset/pienet hankkeet
16. Rahoitustaulukon muutos / liikaa maksetun korjaus / lisäanomus
17. Yhteen hankkeeseen keskittyvä ohjelma
18. Ison muutoksen vaikutus
19. Vuosierän sulkeminen (ERDF: kun menoja riittävästi)
20. Loppuerä
21. Hyväksyttävän ajan alku ohjelmassa
22. Komissiolla 2 kuukautta maksuaikaa tai ilmoitusaikaa
23. Maksatuspyynnöt jaettava tasaisesti vuodelle
24. Kaikki maksut ecuina
25. Menoselvitysten markat muutetaan ecuiksi tilityskuukauden kurssin mukaan
26. Rahoitustaulukot ecuina
27. Indeksointiohjeet
28. Indeksointiohjeita
29. Indeksointiohjeita (Komissio päättää vuoden alussa indeksin ko. vuodelle)
30. Indeksoinnin tuoman lisäävun käyttö
31. Valvonta-/tarkastusraportit säilytettävä
32. Aineiston säilytys 3 vuotta viimeisestä maksuerästä
33. Petoksantorjunta ml. ilmoitusvelvollisuudet
34. Tarkastus / avun leikkaaminen ja takaisinperintä
35. Täytäntöönpanon viivästymisen / avun uudelleenallokointi
36. Jatkoajan myöntäminen (Tulkinta muuttunut! Edellyttää komissaarin päätöstä.)
37. Määräajan (mahd. jatkettun) jälkeen menoja ei hyväksytä

Tuen rahoitukselliset toimeenpanomääräykset (ohjelmien liitteenä)

1. Komissio ja jäsenvaltiot ovat sopineet soveltavansa seuraavalla tavalla 19 joulukuuta 1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88¹ 19–24 artikloja, sellaisena kuin ne on muutettuna asetuksella (ETY) N:o 2082/93,² yhteistyössä tuen toimeenpanosta vastaavien viranomaisten kanssa.

2. Jäsenvaltio sitoutuu varmistamaan, että kaikki ne rakennerahastojen tai kalatalouden ohjausrahaston (KOR:n) osittain rahoittamien toimintojen hoitamiseen ja toteuttamiseen osallistuvat elimet, jotka kulujen oikeellisuuden vahvistamiseen valtuutetut viranomaiset ovat tehtävään määränneet, ylläpitävät joko erillistä kirjanpitojärjestelmää tai riittävää kirjanpitoluokitusta, jonka avulla voidaan laatia yksityiskohtaiset ja kattavat yhteenvedot kaikista yhteisötukeen liittyvistä suorituksista (21 kohdan mukaisesti). Järjestelmän tarkoituksena on helpottaa yhteisön ja kansallisten tarkastusviranomaisten suorittamaa menojen tarkastusta.

3. Kirjanpitojärjestelmän tulee perustua tarkistettavissa oleviin tositteisiin, ja sen tulee tuottaa:

– yksityiskohtaiset tiedot menoista mukaan lukien jokaisen lopullisen edunsaajan osalta yksityiskohdat kunkin osarahoitetun toimenpiteen seurannasta ja kuitenkin todistetut menot kansallisessa valuutassa sekä kunkin tositteen osalta vastaanotto- ja maksupäivämäärät,

– yhteenvedot kaikista osarahoitettujen toimenpiteiden menoista.

Käsitteet ”oikeudelliset ja taloudelliset sitoumukset kansallisella tasolla”, ”toteutuneet menot” ja ”lopulliset edunsaajat”

4. ”Oikeudellisesti sitovat järjestelyt” ja ”tarvittavat taloudelliset sitoumukset” tarkoittavat lopullisten edunsaajien päätöksiä vaatimukset täyttävien toimien toteuttamiseksi ja vastaavien julkisten varojen kohdentamiseksi. Määritelmässä on otettava huomioon institutionaalisten organisaatioiden erityispiirteet, kunkin jäsenvaltion hallintokäytäntö ja toimintojen luonne.

5. ”Toteutuneiden menojen” tulee olla lopullisten edunsaajien suorittamien maksujen mukaiset ja niiden tositteeksi vaaditaan kuitti suorituksesta tai todistusvoimaltaan vastaavat kirjanpitotositteet siten kuin kohdissa 13, 14 ja 20 määrätään.

Asetuksen (ETY) N:o 4253/88 17 artiklan 2 kohdan, sellaisena kuin se on muutettuna, mukaisesti yhteisön tuki lasketaan joko suhteessa hyväksyttäviin kokonaiskustannuksiin tai suhteessa julkisten tai vastaavien hyväksyttävien menojen kokonaismäärään. Valittu vaihtoehto käy ilmi tuen rahoitussuunnitelmasta.

6. ”Lopullisia edunsaajia” ovat:

1 EYVL L 374, 31.12.1988, s. 1

2 EYVL L 193, 31.7.1993, s. 20

- urakoiden tilaamisesta vastaavat julkiset tai yksityiset yhteisöt tai yritykset,
- tukea myöntävät elimet, jos on kyse tukiohjelmista tai tuista, joita myöntävät jäsenvaltion nimittämät yhteisöt.

Kyseisten elinten tulee järjestää rahoitustietojen kerääminen (selvitys kuitatuista laskuista tai todistusvoimaltaan vastaavista kirjanpitoasiakirjoista).

7. Asetuksen (ETY) N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 21 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että maksut on suoritettava lopullisille edunsaajille ilman minkäänlaisia vähennyksiä tai pidätyksiä, jotka voisivat vähentää heille kuuluvan taloudellisen tuen määrää. Saman artiklan 5 kohta edellyttää, että jäsenvaltiot suorittavat ennakot ja maksut lopullisille edunsaajille niin pian kuin mahdollista, yleensä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun jäsenvaltio on vastaanottanut määrärahat, edellyttäen, että edunsaajien hakemukset täyttävät maksun suorittamiseksi vaaditut ehdot.

Yhteisön maksusitoumuksia ja maksuja koskevat menetelmät

8. Ensimmäinen ja myöhemmät talousarvioon liittyvät maksusitoumukset perustuvat rahoitussuunnitelmaan, ja ne maksetaan yleensä vuotuisina erinä paitsi tarpeen mukaan siinä tapauksessa, että toimenpiteet on määrä toteuttaa alle kahdessa vuodessa tai jos yhteisön tuki on enintään 40 miljoonaa ecua.

9. Ensimmäisestä vuotuisesta maksuerästä tehdään maksusitoumus, kun komissio tekee päätöksen, jolla avustusmuoto hyväksytään.

10. Myöhemmät maksusitoumukset tehdään tuen *käytön* edistymistä osoittavien kuluselvitysten perusteella. Ne tehdään yleensä sen jälkeen, kun jäsenvaltio on vahvistanut komissiolle, että lopullisten edunsaajien todelliset kulut ovat:

- vähintään 40 % arvioiduista (rahoitussuunnitelmasta ilmenevistä) edelliseen maksusitoumukseen kohdistuvista hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista ja että avustusmuoto etenee ohjelman mukaisesti,
- vähintään 80 % hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista tai menoista, jotka kohdistuvat viimeistä edelliseen maksusitoumukseen,
- 100 % viimeistä edellistä maksusitoumusta edeltävään tai edeltäviin vuotuiseriin kohdistuvista hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista. Aikaisempia vuotuiseriä koskeva lopputilitys tulee toimittaa tähän mennessä.

11. Rahoitussuunnitelmaa muutettaessa voidaan tehdä jo sidottua vuosierää koskevia maksusitoumuksia. Lisäennakkoa näiden uusien maksusitoumusten perusteella voidaan maksaa vain jäsenvaltion pyynnöstä.

12. Määrärahojen puitteissa yhteisön tukirahoituksen piiriin kuuluva vuotuinen maksuerä myönnetään, kun 9 ja 10 kohdan ehdot on täytetty, riippumatta tapahtuman päivämäärästä. Näin ollen menneeseen tai tulevaan vuoteen liittyvää vuosittaista maksuerää koskeva sitoumus voidaan tehdä minkä tahansa varainhoitovuoden aikana.

13. Kustakin sitoumuksesta voidaan maksaa ensimmäisenä enakkona enintään 50 %. Ensimmäistä sitoumusta lukuun ottamatta ennakko voidaan maksaa, kun jäsenvaltio vahvistaa voimassa olevan rahoitus suunnitelman mukaisesti, että lopulliset edunsaajat ovat käyttäneet 60 % edelliseen ja 100 % viimeistä edelliseen maksuerään liittyvistä hyväksytyistä kustannuksista. Tässä vaiheessa näyttö todellisista menoista voi perustua niille tiedoille, jotka saadaan tuen seuranta järjestelmältä. Lisäksi jäsenvaltion on vahvistettava, että toiminta edistyy ohjelman mukaisella tavalla.

14. Kun jäsenvaltio on vahvistanut, että lopulliset edunsaajat ovat käyttäneet vähintään puolet ensimmäisestä ennakosta (eli vähintään 25 % maksusitoumuksesta, jos ensimmäinen ennakko on ollut 50 %) ja että tuen täytäntöönpano edistyy ohjelman mukaisessa aikataulussa, voidaan maksaa toinen ennakko, joka yhdessä ensimmäisen ennakon kanssa ei saa ylittää 80 % maksusitoumuksesta. Tässä vaiheessa toteutuneet kustannukset tulee todentaa 13 kohdassa esitettyjen ehtojen mukaisesti.

Poikkeuksellisissa ja asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja erityisten vaikeuksien voittamiseksi komissio voi kuitenkin jäsenvaltion pyynnöstä hyväksyä, että vahvistetut kustannukset perustuvat lopullisille edunsaajille maksettuihin määriin (erityisesti, kun toiminnasta vastaa itsehallinnollinen elin).

15. Asetuksen (ETY) N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 20 artiklan 3 kohdan mukaisen maksusitoumuksen ensimmäinen ennakko on enintään 50 % sitoumuksesta, jos ennusteiden mukaan vähintään 50 % ehdot täyttävistä kustannuksista toteutuu kahden ensimmäisen toimeenpanovuoden aikana. Muussa tapauksessa ensimmäinen ennakkoerä on enintään 30 %. Toinen ennakkoerä lasketaan kyseisen asetuksen 21 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

16. Jos yhteisön jo tekemät maksusitoumukset ja/tai suorittamat maksut ylittävät tukimuodon rahoitus suunnitelmaa muutettaessa muutettuun rahoitus suunnitelmaan merkityt määrärahat, komissio ottaa huomioon liian suuren maksusitoumuksen tai maksun, kun se hyväksyy muutosta seuraavan rahoitustapahtuman (maksusitoumus tai maksu)³. Jos muutos luo oikeuden uusiin maksuihin aiempien maksuerien lisäksi, jäsenvaltion on tehtävä lisähakemus maksusta (kts. 11 kohta). Komissio tekee tilityksen seurantakomitean tai komission muuttaman, voimassa olevan rahoitus suunnitelman mukaisten vuotuisten maksuerien perusteella.

³ Jos maksusitoumuksien peruuttaminen käy tarpeelliseksi siksi, että toiminnot, joihin ennakot on myönnetty, ovat jääneet kokonaan tai osittain toteutumatta, ja maksusitoumuksien peruuttaminen tapahtuu sitoumuksien tekemistä edeltävien tilikausien aikana, sovelletaan Euroopan yhteisöjen yleistä talousarviota (21.12.1977) koskevan varainhoitoasetuksen 7 artiklan 6 kohdan säännöksiä sellaisina kuin ne on viimeksi muutettuna asetuksella (EURATOM, EHTY, ETY) N:o 610/90 (EYVL, L 70, 16.3.1990)

17. Jos rahoitussuunnitelmaa muutetaan niin, että menot keskitetään voimakkaasti yhteen maksuerään, kyseisen erän ensimmäinen ennakko on normaalisti enintään 30 %.

18. Jos rahoitussuunnitelman muutos ylittää seurantakomiteoille myönnetty valtuudet, tarkistetun rahoitussuunnitelman aikaisempien vuosien sitoumuseriä koskevien määrien tulee vastata näiden vuosien todellisia menoja sellaisina kuin ne on esitetty tai esitetään toteutusta koskevista vahvistuksista ja vuosiraporteissa.

19. Vuotuisen maksuerän lopputilitys (menoselvitys loppuerän maksamista varten) voidaan tehdä joko:

- järjestelmällisesti kyseisen vuoden joulukuun 31. päivänä, mikä edellyttää rahoitussuunnitelman tarkastamista ja taannehtivaa mukauttamista, mikäli todelliset menot kyseisen vuoden aikana eivät vastaa ohjelmoituja kuluja (ESR noudattaa tätä menettelyä), tai

- ajankohdasta riippumatta, kun todelliset kustannukset saavuttavat kyseiselle vuotuiserälle rahoitussuunnitelmassa määrätyn summan. Tämä tarkoittaa, että budjettipäätös voidaan yleensä tehdä muuna tilikautena kuin sinä, jonka aikana sen tarkoittamat kustannukset ovat toteutuneet (EAKR ja EMOTR ovat valinneet tämän menettelyn).

20. Kunkin maksusitoumuksen loppumaksu voidaan suorittaa vain sillä edellytyksellä, että seuraavat ehdot on täytetty:

- Jäsenvaltion tai nimetyn vastuuviranomaisen tulee jättää komissiolle maksuhakemus kuuden kuukauden kuluessa kyseisen vuoden tai toiminnan päättymisestä. Hakemuksen tulee perustua lopullisten edunsaajien todellisiin kuluihin.

- Komissiolle on toimitettava asetuksen (ETY) N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 25 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua toimeenpanoa koskevat vuosiraportit. Niiden tulee sisältää riittävät tiedot, joiden perusteella komissio voi arvioida osarahoitettujen toimenpiteiden edistymistä. Asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta, raporttien tulee sisältää tiedot todellisista kuluista, jotka vastaavat viimeisiä ennen vuosikertomuksen toimittamista saatuja vahvistuksia.

- Jäsenvaltion tulee toimittaa komissiolle vahvistus maksuhakemukseen ja raporteihin sisältyvistä tiedoista.

Ilmoitus menoista ja komission hyväksymä maksuhakemus

21. Päivämäärä, jonka jälkeiset kulut voidaan hyväksyä, ilmoitetaan tuen myöntämispäätöksessä.

Maksuhakemuksen tueksi esitettyjen menoselvitysten tulee osoittaa menojen vuotuinen jakautuminen, jakautuminen aliohjelmille ja/tai toimenpidekokonaisuuksille tai toiminnoille ja näiden menojen kokonaismäärä siten, että niistä il-

menee yhteys indikatiivisen rahoitussuunnitelman ja todellisuudessa maksettujen menojen välillä. Menovahvistusten tulee perustua 3 kohdassa tarkoitettuihin yksityiskohtaisiin menoselvityksiin.

22. Kaikki komission tuen osana suorittamat maksut suoritetaan jäsenvaltion nimeämälle viranomaiselle tai kansalliselle, alueelliselle tai paikalliselle elimelle yleensä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun komissio on saanut sitä koskevan hyväksyttävän hakemuksen. Mikäli hakemusta ei voida hyväksyä, komissio ilmoittaa siitä kyseiselle viranomaiselle tai elimelle saman ajan kuluessa.

23. Jäsenvaltion tulee varmistaa, että maksupyynnöt ja kuluselvitykset toimitetaan komissiolle mahdollisuuksien mukaan säännöllisin väliajoin vuoden aikana.

Ecun käyttö ja muuntokurssit, indeksointimenettely

24. Asetuksen (ETY) N:o 4253/88 22 artiklan ja ecun käyttöön liittyvistä yksityiskohtaisista säännöistä talousarvion toteuttamisessa rakennerahastojen osalta 2. heinäkuuta 1990 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1866/90, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) 402/94⁵, säännösten mukaisesti⁴ kaikki maksusitoumukset ja maksut suoritetaan ecuina.

25. Asetuksen (ETY) N:o 1866/90 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti kansallisessa valuutassa tehdyt menoselvitykset muunnetaan ecuiksi sen kuukauden kurssin mukaan, jonka aikana selvitykset saapuvat komissioon.

26. Asetuksen (ETY) N:o 1866/90 2 ja 4 artikloiden mukaisesti yhteisön tukikehyksien (CSF:t), yhtenäisten suunnitteluasiakirjojen (SPD:t) ja avustusten (mukaan lukien myös yhteisöaloitteille myönnetty tuki) rahoitussuunnitelmat laaditaan ecuina eivätkä ne ole indeksiin sidottuja seuraavien sääntöjen mukaisesti.

27. Joka vuosi komission kokonaistukea CSF-kehyksille, SPD-asiakirjoille ja yhteisöaloitteita (CI) koskeville ehdotuksille täydennetään rakennerahastojen ja KOR:n indeksoinnista syntyvillä lisävaroilla. Nämä varat perustuvat ecuina ilmoitettavan tuen vuosittaiseen jakaumaan, joka on esitetty komission CSF:n tai SPD:n hyväksymistä koskevissa tai jäsenvaltioille ehdotetuista yhteisöaloitteista (CI) tehdyissä päätöksissä.

⁴ EYVL, L 170, 3.7.1990, s. 36

⁵ EYVL, L 54, 25.2.1994

Vuosittainen jakauma perustuu sen vuoden hintatasoon, jonka aikana päätös on tehty ja se tulee laskea siten, että se vastaa asetuksen (ETY) N:o 2052/28 II liitteessä, sellaisena kuin se on muutettuna, esitettyä sitoumusmäärärahojen progressiivista kasvua. Indeksointia varten tämän vastaavuuden on säilyttävä CSF:n, SPD:n tai CI:n koko toteutusajan.

Komission päätökset sisältävät lisäksi ohjeelliset, eriteltyt ennusteet suunnitelmiin sisältyvistä rakennerahastojen ja KOR:n osuuksista edellyttäen, että eritellyä voidaan myöhemmin muuttaa mahdollisten ohjelmamuutosten perusteella.

28. Indeksointi perustuu vuosittain yhteen lukuarvoon, joka vastaa talousarvio-määrärahoihin sovellettavaa, talousennusteiden teknistä tarkistusta koskevan järjestelmän perusteella laskettua vuotuista indeksikerrointa.

29. Kunkin yhteisön tukikehyksen (CSF), ohjelma-asiakirjan (SPD) tai yhteisöaloitetta (CI) koskevan ehdotuksen indeksoinnista syntyvät lisävarat lasketaan seuraavasti:

Viimeistään kunkin vuoden alussa komissio soveltaa kyseisen vuoden indeksilukua kyseisen vuoden ja seuraavien vuosien maksuserien laskemiseen. Laskelman perustana on uusin indeksoitu versio yhteisön avustusten vuosierittelyssä kullekin CSF:lle, SPD:lle tai yhteisöaloite-ehdotukselle, jotka sisältyvät komission päätökseen kyseisten asiakirjojen hyväksymisestä.

Ero näin saadun tuen ja edellisestä indeksiin sitomisesta saadun tuen välillä muodostaa uuden lisärahoituksen, joka saadaan kyseisen vuoden indeksoinnista.

Menettely vastaa asetuksessa (ETY) N:o 2052/88 olevassa II liitteessä tarkoitettua indeksiin sitomisesta saatavien lisämäärärahojen erittelyä kunkin CSF:n, SPD:n ja CI-ehdotuksen suhteellisen määrärahaosuuden mukaisesti.

30. Kunkin CSF:n, SPD:n ja CI-ehdotuksen indeksoinnista syntyvät lisävarat jaetaan seuraavasti:

- CSF-, SPD- tai CI-valvontakomitea ehdottaa kyseisten toimintojen indeksoinnista syntyvien lisävarojen osoittamista⁶ tiettyjen jo toteutettujen toimenpiteiden vahvistamiseen ja/tai uusien toimintojen aloittamiseen. Tässä menettelyssä erotetaan aina CSF:lle/SPD:lle (kansallisille aloitteille) sellaisenaan osoitettavat varat yhteisöaloitteiden rahoituksesta.

- Tämän ehdotuksen perusteella komissio päättää virallisesti * joko lisätuen myöntämisestä tai uusien toimintojen rahoittamisesta voimassaolevan menettelyn mukaisesti.

⁶ Lisävaroille ei välttämättä joka vuosi tarvitse osoittaa käyttöä. Jos esimerkiksi CSF:t tai SPD:t ovat suhteellisen pieniä, indeksoinnista syntyvät lisävarat voidaan yhdistää ja jakaa kerralla ohjelman viimeisenä toimintavuonna.

Taloudellinen valvonta ja väärinkäytökset

31. Sekä jäsenvaltio että komissio voivat suorittaa tarkastuksia asetuksen (ETY) N:o 4253/88 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti sen varmistamiseksi, että määrärahat käytetään asetettujen tavoitteiden, voimassaolevien sääntöjen ja moitteetoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Komission on voitava tarkastuksien avulla varmistaa, että kaikki määrärahojen tiliin merkityt menot ovat todella maksettu ja oikein ilmoitettu, hyväksyttäviä ja asianmukaisia. Jäsenvaltio ja komissio antavat toisilleen välittömästi kaikki näiden tarkastusten tuloksia koskevat asiaankuuluvat tiedot väärinkäytöksistä ja rakenteellisten ohjelmien rahoituksen yhteydessä virheellisesti maksettujen rahasummien takaisinperinnästä sekä näihin liittyvän tietojärjestelmän luomisesta 12 päivänä heinäkuuta 1994 annetun asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti.

Jäsenvaltion tulee pitää komission saatavilla kaikki kunkin tukimuodon käytöstä laaditut kansalliset tarkastusraportit.

32. Asetuksen (ETY) N:o 4253/88 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti toteutuksesta vastaavien viranomaisten tulee pitää komission saatavilla kaikki kuluihin ja toiminnan tarkastuksiin liittyvät tukiasiakirjat kolmen vuoden ajan tuen viimeisestä maksusta lukien.

Väärinkäytöksiä ehkäiseminen ja paljastaminen

Tuen vähentäminen, keskeyttäminen tai peruuttaminen

Virheellisin perustein maksetun tuen takaisinperintä

33. Komission asetus (EY) N:o 1681/94⁷ sisältää tarkempia määräyksiä asetuksen (ETY) N:o 4253/88, sellaisena kuin se on muutettuna, 23 artiklan I kohdan toisen kohdan toimeenpanemisesta.

34. Jäsenvaltion ja edunsaajien tulee varmistaa, että yhteisörahoitus käytetään niihin kohteisiin, joihin se on tarkoitettu. Jos toiminta tai toimenpide ei näytä oikeuttavan siihen myönnettyyn tukeen tai oikeuttaa vain osaan siitä, komissio voi vähentää tukea tai keskeyttää sen maksamisen, jolloin jäsenvaltion tulee periä takaisin maksetut määrärahat rakennerahastojen tuen maksun viivästymisestä aiheutuvasta viivästymiskorosta 2 päivänä heinäkuuta 1990 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1865/90⁸ määräysten mukaisesti. Kohdassa 22 mainittu jäsenvaltion nimittämä viranomainen vastaa virheellisin perustein maksettujen suoritusten palauttamisesta komissiolle. Kiistatapauksissa komissio suorittaa asianmukaisen tutkinnan partnership-periaatteella, pyytäen erityisesti jäsenvaltioita tai muita nimittämiään toimeenpanoviranomaisia esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa. Tällöin noudatetaan komission asetusta N:o 1681/94.

⁷ EYVL, L 178, 12.07.1994

⁸ EYVL, L 170, 3.7.1990, s. 35

35. Jos tuen toimeenpanossa esiintyy huomattavaa myöhästymistä, komissio voi yhdessä jäsenvaltion kanssa harkita rahastojen varojen uudelleen jakamista vähentämällä kyseisen tuen rahoitusosuutta. Tämä ei merkitse CSF:lle osoitetun rahoitusmäärärahan vähentämistä.

Tuen lakkautusmenettely

36. Tuen myöntämistä koskevissa päätöksissä määrätään toimeenpanon aikarajoista, jotka liittyvät sekä oikeudellisesti sitovien määräysten hyväksymiseen että jäsenvaltion sitoutumiseen tarvittavaan rahoitukseen ja lopullisten edunsaajien saaman rahoituksen lopputilitykseen. Jäsenvaltion asianmukaisesti ennen määräaikojen päättymistä tekemästä pyynnöstä, jossa muutos perustellaan, komission viranomaiset voivat pidentää aikarajoja enintään vuodella. Jos anottu pidentäminen on enemmän kuin yksi vuosi, komissiolta vaaditaan sitä koskeva virallinen päätös.

37. Viimeisen päivämäärän, joka on tarpeen mukaan siirrettävissä, jälkeen aiheutuneita menoja ei voida ottaa huomioon myönnettäessä tukea rakennerahastoista.

Liite 6

RAKENNERAHASTOJEN ENGLANTI–SUOMI-SANASTOA

(Huom. Sanasto on epävirallinen ja soveltuu käytettäväksi vain rakennerahastojen yhteydessä, jossa sanoilla saattaa olla ”normaalikäytöstä” poikkeava merkitys.)

account codification	kirjanpidon tilinumerointi
additionality	täydentävyys (EU:n periaatteita)
advance	maksuennakko
aid scheme	avustusjärjestelmä (esim. KTM:n yritystukijärjestelmät)
allocation of aid	tuen ohjaaminen/uudelleenjakaminen
annual instalment	kullekin vuodelle jaettu avustuserä
application of payments	maksatushakemus
appraisal	ennakkoarviointi
appropriation	määräraha
as amended	kuten muutettu (§:ssä xx)
assessable	arvioitavissa oleva
balance	loppuerä, jolla maksetaan maksusitoumuk sen ja maksettujen ennakoiden erotus
certification of expenditure	todistus menoista
close an annual instalment	vuosierän loppuselvityksen tekeminen
co-financed	yhteisesti rahoitettu
commitment	maksusitoumus, tavallisesti vuosittain tehtävä
community initiatives, CI	yhteisön aloitteet, joille rakennerahastojen tuesta on komission päätöksellä varattu 8 %; esimerkkejä yhteisöaloitteista ovat INTERREG, LEADER, ADAPT YOUTHSTART, REGIS, HORIZON
community support framework, CSF	yhteisön tukikehys kokonaisuudessaan
concentration	keskittäminen (EU:n periaatteita)
control mission	tarkastusmatka (esim. jäsenmaahan)
conversion rate	kurssi, jolla vaihdetaan ecut ja markat
Court of Auditors	tilintarkastustuomioistuin
de-commitment	sitoumuksen peruuttaminen
de-minimis rule	rajaus, joka koskee sekä yritystukien (-järjestelmien) ilmoittamista että tuen kattoa
declaration of expenditure	menojen tilitys
depopulation	väestön väheneminen
designated authority	jäsenvaltion valtuuttama viranomainen
eligible costs	tukikelpoiset kustannukset
eligible expenditures	tukikelpoiset menot

eligible operations	tukikelpoiset toimenpiteet
empowered authority	toimivaltainen viranomainen
ex ante appraisal	ennakkoarviointi
ex ante assessment	ennakkoarviointi
ex poste evaluation	jälkikäteisarviointi
final beneficiaries	lopulliset edunsaajat
financing plan	rahoitussuunnitelma
Financial Control	varainhoidon valvonta (pääosasto XX)
financial instrument	rahoitusväline
financial regulation	varainhoitoasetus
follow-up meeting	seurantakokous
fraud	petos
gauge	mitata tehokkuutta
geographical unit	maantieteellisin perustein jaetut yksiköt esim. aluepolitiikan pääosastossa (valmistelu- luvastuu ohjelmista)
global grant	yleisavustus; rakennerahastojen yksi avus- tustapa
grace period	vapaavuodet
guarantee default ratio	takaustappiosuhde
implementation	täytäntöönpano
implementation provisions	täytäntöönpanoehdot (ohjelman liitteessä)
indexation procedure	indeksointijärjestelmä, jolla tarkistetaan alkuperäisiä ecumääriä
indicative financial plan	alustava rahoitussuunnitelma
inter-service meeting	kokous, johon osallistuvat useiden eri pääosastojen edustajat
interim assesment	väliarviointi (esim. tukiohjelmille)
irregularity	väärinkäytös tai muu säännösten rikkominen
joint municipal board	kuntayhtymä
legally binding	oikeudellisesti sitova
measure	toimenpidetkokonaisuus
monitor	seurata
monitoring	seuranta
monitoring committee	seurantakomitea
mutual agreement	yhteinen sopimus
notification	ilmoitus (esim. tukijärjestelmistä komissiolle)
objectives	komission eri alueille hyväksymät tavoitteet (1, 2, 3, 4, 5a, 5b, 6)
on-the-spot mission	paikalle (jäsenmaahan) tehtävä tarkastusmatka
operating prerequisite	toimintaedellytys
operational program, OP	toimintaohjelma
overlapping	pällekkäinen
partnership	kumppanuus (EU:n periaatteita)

payment	maksuerä, joko ennakko tai loppuerä
penultimate commitment	viimeistä edellinen maksusitoumus
pilot project	pilottiprojekti (varattu pieni raha ohjelmissa)
precedent	edeltävä
preceding instalment	edellinen vuosierä
priority	toimintalinja (tukiohjelmissa)
program(me)	tukiohjelma
programming	ohjelmointi (EU:n periaatteita)
project	toimenpidekokonaisuuteen sisältyvä hanke, jotka hyväksytään kansallisella tai alueellisella tasolla tukiohjelman piiriin
public procurement	julkiset hankinnat
receipt	kuitti (todistettu)
receipted invoices	menotositteet (todistetut)
Regional Management Committee	alueellinen yhteistyöryhmä, joka vastaa oman alueensa hankkeiden toteuttamisesta
repercussions	negatiiviset seuraukset
request for payment	maksatuspyyntö
risk capital fund	riskipääomarahasto
sector letter	tilintarkastustuomioistuimen kirje, jonka se lähettää tarkastuksesta sekä jäsenmaalle että komission ao. pääosastolle
Single Programming Document, SPD	komissiossa kullekin tukialueelle tai yhteisöaloitteelle hyväksyttävä ohjelma-asiakirja
SPD Monitoring Committee	ohjelmakohtainen seurantakomitea, joka vastaa ohjelman toteuttamisesta ja sen valvonnasta
statement of expenditure	todistus menoista
sub-program	alaohjelma
subsidiarity	läheisyysperiaate
sums unduly paid	aiheettomasti maksetut summat
suspension	maksuerän pidättäminen (toistaiseksi)
take action	puuttua, ryhtyä toimeen
transaction	tulonsiirto/maksu
transparency	läpinäkyvyys
Uclaf	pääsihteeristössä oleva petoksentorjuntayksikkö (Unit cordination de lutte de anti fraud)
verification of expenditure	menojen todentaminen

EUROOPAN KOMISSIO

EUROOPAN ALUEKEHITYSRAHASTO
(EAKR)**Todistus menoista
ja maksupyyntö**

(vastuuviranomainen palauttaa virallista tietä myöten Talaushallinto- ja tarkastusyksikköön (DG XVI / F 1))

Ohjelma:

Komission päätös n:o

päiväys

EAKR:n viitenumero

Minä allekirjoittanut _____ todistan, että tämän ohjelman
perusteella maksettujen tukikelpoisten menojen kokonaismäärä, joka käytettiin

_____ 19 _____ jälkeen, oli yhtensä _____
(valuutta)
Päätöksessä todettu päiväys tai sen puuttuessa
asetuksen (ETY) 4253/88 artiklan 15(2) mukaisesti,
sellaisena kuin se on muutettu asetuksella 2082/93.

Yhteenveto näistä menoista on liitteessä I, ja se on erottamaton osa tätä asiakirjaa.

Todistan edelleen, että ohjelma etenee tyydyttävästi sekä tavoitteiden, asetusten (ETY) 2052/88, 4253/88 ja 4254/88, sellaisena kuin ne ovat muutettuna asetuksilla (ETY) 2081/93, 2082/93 ja 2083/93 sekä niiden soveltamissäännösten mukaisesti ja että ohjelmaan liittyvät asiakirjat ovat ja tulevat olemaan saatavissa asetuksen (ETY) 4253/88 artiklan 23(3) mukaisesti sellaisena kuin se on muutettu asetuksella (ETY) 2082/93.

Lisäksi pyydän viimeisimmän voimassa olevan rahoitussuunnitelman mukaisesti maksusuoritusta seuraavista maksueristä:

Maksuerä	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. ennakko						
2. ennakko						
Loppuerä						

(Merkintä asianmukaiseen ruutuun)

Maksu tulee ohjata:

Maksun saaja:

Pankki ja tilinumero

Loppuerän maksua pyydetessä asetuksen (ETY) 4253/88, niinkuin muutettu asetuksella 2082/93, artiklan 25(4) edellyttämät kertomukset

	ovat liitteenä
	on toimitettu aikaisemmin

ja vahvistan niiden sisältämien tietojen olevan totuudenmukaisia.

Päiväys			199
---------	--	--	-----

Toimivaltaisen viranomaisen nimi, leima, asema ja allekirjoitus

ASETUSTEN SISÄLLYSLUETTELOT

Puiteasetus (Framework reg. 2081/93)

Artikla

- 1 Rakennerahastojen päämäärät
- 2 Rakennerahastojen keinot
- 3 Rahastojen tehtävä
- 4 Täydentävyys, yhteistyöhön osallistuminen, tekninen apu
- 5 Tuen antamisen muodot
- 6 Ennakkoarviointi, seuranta ja jälkiarviointi
- 7 Yhdenmukaisuus yhteisön oikeuden kanssa ja valvonta
- 8 Tavoite 1
- 9 Tavoite 2
- 10 Tavoitteet 3 ja 4
- 11a Tavoite 5a
- 11b Tavoite 5b
- 12 Varat ja niiden keskittäminen
- 13 Tuen määrän suhteuttaminen
- 14 Avun yhdistely ja päällekkäisyys
- 15 Siirtymäsäännökset
- 16 Kertomukset
- 17 Komiteat
- 18 Täytäntöönpano
- 19 Tarkastuslauseke

Neuvoston asetus aluekehitysrahastosta (2083/93)

- 1 Toiminta-ala
- 2 Alueelliset suunnitelmat
- 3 Alueelliset toimenpideohjelmat
- 4 Tukijärjestelmien yhteisrahoittaminen
- 5 Hankkeet
- 6 Kaiken kattava tuki (Global grants)
- 7 Valmistelevat toimenpiteet sekä ennakkoarviointiin, seurantaan ja jälkiarviointiin liittyvät toimenpiteet
- 8 Säännöllisesti annettava kertomus ja suuntaviivat
- 9 Alueellinen yhteistyöhön osallistuminen
- 10 Tukitoimenpiteiden määrittely
- 11 Yhdenmukaisuuden valvonta
- 12 Siirtymäsäännöksiä

Neuvoston asetus sosiaalirahastosta (2084/93)

- 1 Soveltamisala
- 2 Menot, joihin voidaan myöntää tukea
- 3 Tukitoimenpiteiden keskittäminen
- 4 Suunnitelmat
- 5 Tuen antamisen muodot
- 6 Tekninen apu, pilotti- ja esittelyhankkeet
- 7 Tuen yhdistely ja päällekkäisyys
- 8 Siirtymäsäännöksiä

YHTEENSOVITTAMISASETUKSEN SISÄLLYSLUETTELO

Coordination regulation (2082/93)

Artikla

- 1 Yleisiä säännöksiä yhteensovittamisesta
- 2 Rahastojen ja KOR:n yhteensovittaminen
- 3 Rahastojen, EIP:n ja muiden olemassa olevien rahoitusvälineiden yhteensovittaminen
- 4 –
- 5 Suunnitelmien soveltamisala ja sisältö
- 6 Suunnitelmien kesto ja aikataulu
- 7 Suunnitelmien valmistelu
- 8 Yhteisön tukikehysten valmistelu, soveltamisala ja sisältö
- 9 Tuen täydentävyys
- 10 Hyväksyntä ja täytäntöönpano
- 11 Yhteisön aloitteet
- 12 Tuen antamisen muodot
- 13 Yhtenäistetty lähestymistapa
- 14 Hakemusten käsittely
- 15 Edellytykset tuen saamiselle
- 16 Erityissäännöksiä
- 17 Rahastojen taloudellinen tuki
- 18 Tuen ja lainan yhdistäminen
- 19 Yleisiä säännöksiä
- 20 Maksusitoumukset
- 21 Maksut
- 22 Ecut käyttö
- 23 Varainhoidon valvonta
- 24 Tuen vähentäminen, pidättäminen ja peruuttaminen
- 25 Seuranta
- 26 Ennako- ja jälkiarviointi
- 27 Alueellista kehitystä ja uudistamista käsittelevä neuvoa antava komitea
- 28 Perustamissopimuksen 124. artiklassa tarkoitettu komitea
- 29 Maatalouden rakenteita ja maaseudun kehittämistä käsittelevä hallintokomitea ja kalatalouden rakenteiden pysyvä hallintokomitea
- 29a Yhteisön aloitteita käsittelevä hallintokomitea
- 30 Muita säännöksiä
- 31 Kertomukset
- 32 Tiedotus ja mainonta
- 33 Siirtymäsäännöksiä

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 23 päivänä huhtikuuta 1997,

yhtenäisen tukikriteerien, yhteisöisten soveltamisohjeiden ja Suomen keskeisten yhteisöohjeiden hyödyksyneistä keskeisten päämien muuttamisesta

(Ainainen suomenkielinen teksti on todennäköinen)

(97/338/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen,

ottaa huomioon rakennettaistensa päämäärien ja teho-
kuudesta ja niiden toiminnan yhteisövoimavaroista keske-
näisen sekä Euroopan yhteisövoimavarojen toiminnan ja maan-
den yhteisövoimavarojen kanssa 24 päivänä huhtikuuta
1988 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 2052/88⁽¹⁾, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetu-
ksen asetuksella (EY) N:o 3531/96⁽²⁾, ja erityisesti sen 5
artiklan 5 kohdan neljännen alakohtaan, 9 artiklan 4
kohdan kolmannen alakohtaan, 10 artiklan 2.3 kohdan
kolmannen alakohtaan, 11 artiklan ja 14 artiklan 4
kohdan kolmannen alakohtaan,

ottaa huomioon asetuksen 2052/88 soveltamisesta yhti-
mäisistä ja rakennettaistensa ja yhteisöisten voimavaroista
ja Euroopan yhteisövoimavarojen ja niiden rakennettaistensa
voimavaroista yhteisövoimavaroista osasta 19 päivänä
huhtikuuta 1988 annettua neuvoston asetuksen (ETY) N:o
4253/88⁽³⁾, sellaisena kuin se on viimeksi muutet-
tu asetuksella (EY) N:o 3531/96, ja erityisesti sen 5
artiklan 3 kohdan, 10 artiklan 1 kohdan neljännen al-
kohtaan, 11 artiklan ja 14 artiklan 3 kohdan,

sekä katsoo, että

asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta Euroopan
yhteisövoimavaroista osasta 19 päivänä huhtikuuta 1988
annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 4253/88⁽⁴⁾,
sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o
2052/88⁽⁵⁾, 1 artiklassa määritellään ne rakennettaistensa,
joihin ESRK on osallistunut.

asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta Euroopan
yhteisövoimavaroista osasta 19 päivänä huhtikuuta 1988 anne-

tuun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88⁽⁶⁾, sellai-
sena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 2052/88⁽⁷⁾,
1 artiklassa määritellään ne rakennettaistensa, joihin
ESR voi osallistua ja 2 artiklassa annettua, jolloin rakennettaistensa
tukien määrän määrittäminen.

asetuksen (EY) N:o 2052/88 soveltamisesta Euroopan
yhteisövoimavaroista osasta 19 päivänä huhtikuuta 1988
annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 4253/88⁽⁸⁾, sellaisena
kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 2052/88⁽⁹⁾,
1 artiklassa määritellään ne rakennettaistensa, joihin
EMOTR:n ohjelmasta voi osallistua.

asetuksen (EY) N:o 2052/88 soveltamisesta kaivon-
tien ohjelmasta osasta 20 päivänä huhtikuuta 1988
annettua neuvoston asetuksen (EY) N:o 2052/88⁽¹⁰⁾, 1 artiklassa
määritellään ne rakennettaistensa, joihin ESRK voi osallistua
sekä 1 artiklan ja yhteisöisten voimavarojen osasta 19
päivänä huhtikuuta 1988 annettua neuvoston asetuksen (EY)
N:o 4253/88⁽¹¹⁾, sellaisena kuin se on viimeksi muutet-
tu asetuksella (EY) N:o 2052/88⁽¹²⁾, rakennettaistensa
perusteet ja edellytykset.

vuoden 1984 yhteisövoimavarojen soveltamisesta keskeisten
rakennettaistensa soveltamisesta osasta 11 päivä
huhtikuuta 1986 annettua neuvoston asetuksen (EY) N:o
2052/88⁽¹³⁾, 1 artiklassa määritellään ne rakennettaistensa,
joihin ESRK voi osallistua.

⁽¹⁾ EYVL N:o L 124, 31.12.1988, s. 21.⁽²⁾ EYVL N:o L 151, 31.7.1996, s. 38.⁽³⁾ EYVL N:o L 374, 31.12.1988, s. 27.⁽⁴⁾ EYVL N:o L 193, 31.7.1996, s. 44.⁽⁵⁾ EYVL N:o L 193, 31.7.1996, s. 3.⁽⁶⁾ EYVL N:o L 346, 31.12.1996, s. 2.⁽⁷⁾ EYVL N:o L 6, 10.1.1997, s. 7.⁽⁸⁾ EYVL N:o L 325, 23.7.1988, s. 3.⁽⁹⁾ EYVL N:o L 317, 24.12.1996, s. 11.⁽¹⁰⁾ EYVL N:o L 374, 31.12.1988, s. 1.⁽¹¹⁾ EYVL N:o L 374, 31.12.1988, s. 45.⁽¹²⁾ EYVL N:o L 303, 31.7.1996, s. 34.

asestusten mukaisesti III, alustuen edeltävien aikojen hyväksymisen suhteen sitä jäsenvaltioiden omia menettelyjä koskevat ja nauttimaan siitä oikeutetut yhteisöistä jäsenvaltioiden kanssa laadittu liian yhteinen väkijärjestelmä, yhteisten menettelysääntöjen ja käytännön ohjeiden yhteisöistä hyväksymisen mukaisesti laadittu väkijärjestelmä.

siikerehtujen odotusten periaattien näkökulmaksi jo valitusten hankkeisiin voidaan otella ammattien näkökulman näkökulmaksi, jotta ei ole aseta jätteenkäsittelyn sivalla näkökulmalle näkökulman näkökulmaksi tai eläin.

yhteistyönä on ohjeistusta, kysymyksiä sen kaikkien osapuolien instituutioidensa, teknisten sekä väestön-
nän lähtökäsitteiden.

Tämä päätös on valmistautumisen rakenteiden ja resurssien kehittämisen hallituskomitean ja kalastuksen rakenteiden neuvoston hallituskomitean kutsunon mukainen, ja

kaiktuun alaniden kehittämistä ja uudistamista kärkele-
vään koostussa ja perustamissopintakseen 12^a artiklan
mukaan komitea.

ON TRENT TÄMÄN SÄÄDÖSEN.

1. **உதாரணம்**

1. Tämän päätöksen liite (2) on nimenomaan osa yhteisön tukikelpuutta, yhteisösten tukitoimenpiteiden ja vä-
rönsäällyksen hyväksymistä koskevia päätöksiä.

2. Sillä näin kuin tämän liitteen mukaisesti asustavan jäsenverkkoon on nimitettyjä naisia on täydentäviä rasitusta ja eroja, mitä sovelletaan alustettiin 5 kohdassa mainittuun toimintaan, järjestötoimintaan, toimintaprestit ja harkittuun, joka on vähintään 1 päivän vuoksu vuorokauden 1997 jälkeen.

2. 背景

‘Tisagis nish’ya na nashineta Sauten tashen’kile.

¹Ընդոյ ճոյրիկիսս 17 ոչիւնոն խելուկուտո 1987.

ՀՀ ԿՈՆՏԻՏՈՐ

အထူး နိဒါန်း

Κατάσταση ήπειρος

Pt. Newcomen 11.3.1996 aurama sinisine väeten 1005 kooko-
vete valmistamiseksi, keittä 1 l, luku 4 (E888).

21. Karan tükəniz, izzallığınız bədənə çevir. 31.

LIITE

Maailman kehitysohjelmien kehittämissuunnitelmien mukaiset keskeiset tavoitteet

KÄSITTEELLINEN KUVAUS

Luokitus nro	Tavoite
1	"Lopullinen vuorokauden" lähte
2	Väestökehittämisen
3	Kuuluvuuden voimaistaminen ja osallisuuden
4	Todelliseen kehitykseen liittyviä koskevia lähtökäsitteitä
5	Väestön kehityksen kehittäminen
6	Maailma
7	Luonnonsuojelun kehittäminen kansainvälinen yhteistyö
8	Käsitteellisen lähtökäsitteen kehittäminen kansainvälinen yhteistyö
9	Maailman kehityksen kehittäminen
10	Käsitteellisen, poliittisen ja oikeudellisen kehittäminen
11	Käsitteellisen kehittäminen
12	Käsitteellisen kehittäminen ja lähtökäsitteiden kehittäminen
13	Käsitteellisen kehittäminen
14	Käsitteellisen kehittäminen
15	Air ja maan kehittäminen ja kehittäminen
16	Käsitteellisen kehittäminen ja kehittäminen
17	Käsitteellisen kehittäminen ja kehittäminen
18	Käsitteellisen kehittäminen ja kehittäminen
19	Käsitteellisen kehittäminen ja kehittäminen
20	Käsitteellisen kehittäminen
21	Käsitteellisen kehittäminen ja kehittäminen
22	Käsitteellisen kehittäminen ja kehittäminen

Luokka A 2.3

Tukikelpoiset osat rakennustaloudesta

VÄLILISTEN KUSTANNUSTEN KORVAUKSEN

VIISIANNOS:

Käsitteet koulutusmaksut on koulutustalouden osittomaksuina ja niidenä käytettyjä koulutusmaksuina su-
mitaan.

Koulutusmaksu ESR:n osittomaksuina koulutustaloudesta yhteisöissä väliset kustannukset on koulutusmaksun
vähennyksen jälkeen maksu, joka vastaa työvoimavaroja koulutusta ja joka maksaa osittomaksuina
koulutusmaksuina ja koulutusmaksu vastaa koulutusta yhteisöä koulutustalouden osittomaksuina
maksu väliset maksuina.

Järjestö:

- Vastuuvelvoite (2 artikla)
- Koulutus, koulutusmaksu maksu (2 artikla, 2 artikla)

Lentokäy 6

Tietokoneiden monet rakennemuutokset

POSTIT

YHTEENVETO:

Postin palvelus on yksi yhteiskunnan tärkeimmistä palveluksista ja sen toiminta on keskeinen osa kansainvälistä viestintää. Tämän vuoksi unionin toimielinten on otettava huomioon postin erityiset tarpeet ja varmistettava sen toiminnan jatkuvuus ja laatu.

Tämän selvityksen tarkoituksena on selvittää postin toiminnan nykytila ja mahdolliset muutokset tulevaisuudessa.

RAKENTAMISEN TILITTEVÄ ERITYISPIEHTO:

EIR

Postin palvelus on yksi yhteiskunnan tärkeimmistä palveluksista ja sen toiminta on keskeinen osa kansainvälistä viestintää. Tämän vuoksi unionin toimielinten on otettava huomioon postin erityiset tarpeet ja varmistettava sen toiminnan jatkuvuus ja laatu.

Lähteet:

- Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
- Postin palvelus

Lomake no 5

Tekijänsä nimen salustamisesta

MAKSETUSTA YSTEISÖN KOKOUKSTA AJAUTUNEIDEN PÄÄTÖSKORJUKSEN KIRJAAMINEN

YHESLÄISYYS

Ennen kuin tässä lomakkeella annetaan vastaus, on otettava huomioon yhteisön sääntöjen mukainen päätös, joka on annettu yhteisön kokouksessa.

1. Yhteisön toimien ollessa julkisen väkivalan alaisena

Jäsenvaltiot ja yhteisön toimien alaisena olevat maat ovat julkisen väkivalan alaisena ollessa yhteisön kokouksessa. Tässä tapauksessa yhteisön ei ole oltava mukana yhteisön kokouksessa, vaan se on annettu jäsenvaltioiden ja yhteisön välillä yhteisön toimien alaisena ollessa.

Kun yhteisön toimien alaisena olevat maat ovat julkisen väkivalan alaisena ollessa, yhteisön kokouksessa on annettu päätös, joka on annettu yhteisön kokouksessa.

2. Komissio on julkisesti ilmoittanut, että yhteisön kokouksessa on

Komissio on julkisesti ilmoittanut, että yhteisön kokouksessa on annettu päätös, joka on annettu yhteisön kokouksessa.

Tässä tapauksessa komissio on julkisesti ilmoittanut, että yhteisön kokouksessa on annettu päätös, joka on annettu yhteisön kokouksessa.

Lisä:

- Komissio on julkisesti ilmoittanut, että yhteisön kokouksessa on annettu päätös, joka on annettu yhteisön kokouksessa.
- Komissio on julkisesti ilmoittanut, että yhteisön kokouksessa on annettu päätös, joka on annettu yhteisön kokouksessa.

* Yhteisön toimien alaisena olevat maat ovat julkisen väkivalan alaisena ollessa yhteisön kokouksessa.

** Yhteisön toimien alaisena olevat maat ovat julkisen väkivalan alaisena ollessa yhteisön kokouksessa.

Lomake 4015

Täydelliset minor rakennushankinnat

RAHOITUS, PANKKI JA OIKEUDENKÄSITTELYT

VÄLISÄÄNTÖ:

Uusintuotoksen hyväksyntä on annettujen ohjeiden mukaisesti hyväksyttävä ja toteutettava luottopu-
kuset. Tuotantoyhtiöitä kuullaan ja niiden lausunto on otettava huomioon otettaessa päätöksiä.

1. Rahoitusluku: Vain kassasta löytyvä kassa tai pankkitalaus on hyväksyttävä kassaluvuksi tai
bankin luottotilinä tai pankkitalaus on hyväksyttävä kassaluvuksi, jos kassasta löytyy
vähintään yksi ja pankkitalaus on hyväksyttävä kassaluvuksi, jos se hyväksytään vain ollen annettujen
ohjeiden mukainen.

2. Pääomien arvostus ja hankinta, toteutus ja muista laskennallisista toimenpiteistä aiheutuvat kustan-
nukset. Jos arvostus edellyttää hankintamäärän tarkennusta, niin arvostus ja hankinta toteutetaan
kassa tai pankkitalaus luottotilinä tai pankkitalaus kassaluvuksi, ja se hyväksytään vain ollen annettujen
ohjeiden mukainen.

YSL:n ja pankin ohjeiden mukaan pankkitalaus voidaan käyttää vain ollen annettujen ohjeiden
mukainen. Tällaiset näin liittyvät kassaluvuksi tai pankkitalaus kassaluvuksi, jos se hyväksytään
vain ollen annettujen ohjeiden mukainen.

3. Sakot, rangaistukset ja oikeudenkäynnit. Tällaiset kulut ovat ole hyväksyttävissä, koska ne eivät
välttämättä liity hankintaan tai rangaistuksen maksamiseen.

4. Oikeudellisesti arvostettavat, vähintään kassa, pankkitalaus ja hankinta, vähintään kassa tai pankkitalaus
arvostettavasta tekijästä tai oikeudellisesti arvostettavasta vähintään kassa tai pankkitalaus
arvostettavasta, jos ne hyväksytään vähintään kassaluvuksi tai pankkitalaus kassaluvuksi, jos se hyväksytään
vain ollen annettujen ohjeiden mukainen.

Lohkot:

- ... Vuosittainen (1/12)
- ... Pääomien (1/12)
- ... Laskennalliset (1/12)
- ... Oikeudellisesti arvostettavat (1/12)

Lisajoon 13

Tähtsusetuse meetod rakendamiseks

ALV JA MUUD VERGOD JA MARKID

KESKSEADUS:

1. *Alamühenduse, josta see põhikõrge on või josta kõrge on juba teinud, ei tohiks panna rakitõrget, sest, kuigi see rakitõrgetest on alati vabalt kasutatav, ei ole see.*

Alamühenduse, josta see põhikõrge on või josta kõrge on juba teinud, ei tohiks panna rakitõrget, sest, kuigi see rakitõrgetest on alati vabalt kasutatav, ei ole see.

Alamühenduse, josta see põhikõrge on või josta kõrge on juba teinud, ei tohiks panna rakitõrget, sest, kuigi see rakitõrgetest on alati vabalt kasutatav, ei ole see.

Alamühenduse, josta see põhikõrge on või josta kõrge on juba teinud, ei tohiks panna rakitõrget, sest, kuigi see rakitõrgetest on alati vabalt kasutatav, ei ole see.

2. *Alamühenduse, josta see põhikõrge on või josta kõrge on juba teinud, ei tohiks panna rakitõrget, sest, kuigi see rakitõrgetest on alati vabalt kasutatav, ei ole see.*

Lisajoon

- ... *Alamühenduse, josta see põhikõrge on või josta kõrge on juba teinud, ei tohiks panna rakitõrget, sest, kuigi see rakitõrgetest on alati vabalt kasutatav, ei ole see.*
- ... *Alamühenduse, josta see põhikõrge on või josta kõrge on juba teinud, ei tohiks panna rakitõrget, sest, kuigi see rakitõrgetest on alati vabalt kasutatav, ei ole see.*

C. Käsikirja "edustajallisuus ja valtuustollisuus" sisältyy osaan "edustajallisuus ja valtuustollisuus" osaan "edustajallisuus ja valtuustollisuus" osaan "edustajallisuus ja valtuustollisuus".

1. Ситуация взаимодействия рассилка:

Valitsuskokouksen päättämät muutokset olivat Alkuperäisen päätöksen mukaisesti koskevat tilittien alustavien perusteiden oikeudellista ja teknistä toteutusta osittain ottaen huomioon lausuntojen perusteella tehdyt tarkistukset.

2. Табуляційний підсумок роботи

Toukokuun alkuun mennessä meillä on muutenkin osakkaiden valtuustokokouksen esittämistä päämajatöiden kulu- maksista laaksettua päätöstä tullessa erittäin suuren valtuuden voimalla suunnitelmakokouksen kutsua, joka kutsuu osakkaita kokoukseen kerran edellyttäen.

Эдгээрхыг удирдсан тусламчид тэдгээрийнхээ дундаж
салахыг хэлжээ. Энэ тусламчид нь хамгийн их
ашигтай үүрэгдэх нь эхний, өөр тусламчид нь тус-
ламчид туслахыг эхэлснээс үргэлжлүүлэн дараа-
хныг хэлжээ.

Uudet rahitöytäkirjat on otettu käyttöön ohjeistena kunnissa osarahoitusta käytävien rakennuslupien, pääsuunnitelmien ja siltä oltava valvonta tarvittavissa rakennusmaissa ennakkoon rakennusluottamusten päättämisen lisäksi, jos yleisissä osotissa kunnat eivät ole voimassa kunnien rakennusmaissa.

3. Julkisten ja yksityisten markkinoiden os. markkinat: valvontaviranomaisen päättämällä tavalla samalla aikavälillä markkinat ja osat markkinat markkinat: osat markkinat.

15. Taimen kasvatusiga seotud tegevustele-koostööle liigessis 13

1. Yhteisöjen yhteistyönä pidetty seurustelutapahtumien järjestäminen on edellyttänyt osallistujien toimintakokemuksen parantamista pitämällä kymmeniä vuosittain järjestettyjen yhteisöjen yhteistyönä pidettyjen tapahtumien lisäksi myös koulutusta ja ohjelmia käyttäen ja vuorokautta kuluva aikaa näiden mallien mukaisesti.

2. Tietäminen toimii hegemonisen väkivallan mukaisen ihmiskunnan yhteiselle ajattelulle määrääväksi tekijäksi on elvytettyä väkivallastaan luokiteltavien taloudellisten aineiden valmistusta mukauttaa kokonaisuutensa ajattelutavaksi yhteiskunnan väkivallan rheitistämistä.

2) Terveystieteiden tutkimuskeskus, josta on otettu lähtökappaleita tutkimukseen. Terveystieteiden tutkimuskeskus on ollut tutkimuksen johtajana ja tutkimuksen johtajana. Terveystieteiden tutkimuskeskus on ollut tutkimuksen johtajana ja tutkimuksen johtajana.

iii) jos kokeesta ryhtynyt kättänsä in geurankenttään
valokuvaa kuitaan näkönsä inperanvittellin
villanin kua 25 prosenttia, rahansa rakkellun
poreja villanin inperanvittellin ja inperanvittellin
jäännä villaninvittellin inperanvittellin inperanvittellin
inperanvittellin inperanvittellin inperanvittellin

5. Tukimusten lupausajankuuden mukaan jätetty voimaan otettuihin osallisiin mukaan toteutuneiden ja toteutuneiden, jollain osalla toteutuneiden lupausajankuuden ole tällä alalla kukaan eriyttänyt yhteiskunnasta muuten ja lupausajankuuden muuttamiseksi näiden lupausajankuuden muuttamiseksi.

ROMANIGROBIN (HETRYN) FERTILISER

949

Yakın gelecekteki tıbbın gelişmesi açısından PK-yükseklik ve FAKR-yaş ilişkisi araştırılarak 1. aşamada 5 ayrı klinikte bulunan hastaların hastanelerinde araştırıldı.

[illegible]

1. $\frac{1}{2}$

- [illegible]

Läsnäolijain 10

Yhteisöjen yhteisöjen virallinen lehti

Yhteisöjen yhteisöjen virallinen lehti

Yhteisöjen yhteisöjen virallinen lehti

Kokouksen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Kokouksen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen yhteisöjen virallinen lehti

Yhteisöjen yhteisöjen virallinen lehti

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen yhteisöjen virallinen lehti

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Yhteisöjen puolesta on oltava vähintään kolme henkilöä, jotka ovat yhteisöjen puolesta.

Հիմնականում տեղաբնակներն են:

1.64552%

VLZISS&XIN)@:

B. Endogenous Learning

የሃይለስላሴውን ወደ ክፍላቸው ላይ አስገቡ፡-

T. esigegemisel on al eukleptoonia järelevalve määhtelluun eale-
võime (')

4. Tūkstūmīmpīteceši ģyūtylās kalygysoņānkietas on oduān tākzīmētois kōdēni lōnāts, tēkko mīss on mīdēnītois pōdēn-āpāts, jēkka vōnā pēlmīnīzān āpīnānēn kōdēnēn ālām kōdēnēn kōdēnēn.

Tukijaņģe vauden vārsāmberismāt pūšļatvāro

7. Vurderat, påko uppfattningen om samhällets samhällsstruktur (samhällsstruktur) ja även de indikatorer som används för att mätas och även om de indikatorer som används för att mätas, på mätning, vilka och vilka indikatorer.

A. Strong Incentive

[illegible][illegible]

1. Tõlkemehed ei ole ühtegi sõna võõrastanud, sest neil on olnud alati alustamisel kogu keele laud. Nii et sõna on millegi ühe tõlkeks olnud, aga keele pühakirja järgi on tõlkimiseks olnud kogu keele laud.

[illegible][illegible]

Tämä tutkimus on ollut viera, jota on seurattu vuosisittain alustettiin kummitutkimus vuosi 1960 alkuun. Kun taas tutkimus on ollut viera, jota on seurattu vuosisittain alustettiin kummitutkimus vuosi 1960 alkuun.

[illegible]

4. *Chlorophyllin* အသုံးပြုမှုများသည် အသား အရောင်ကို ထိန်းသိမ်းပေးပြီး အရသာကို ပိုမိုကောင်းမွန်စေသည်။

Omavalvottajien ammattiliiton ja sen yhtiön johtajien fyysikkoina kokevat nauttaneen.

Yhteis- ja kansainvälinen on osittain sellaisen kansainvälistymisen
lignyyden seurauksena, josta ei voida kysyä, vuorokauttamista.
Tämä, itse, lähtökohdistaan katoavista, kansainvälinen
hallinnasta, kansainvälinen ja kansainvälinen on osittain
allina kansainvälinen kansainvälinen kansainvälinen on osittain
kansainvälinen kansainvälinen kansainvälinen on osittain
kansainvälinen kansainvälinen kansainvälinen on osittain

4. Հանցյեղծին անհետն յիշումը անը որ հայտնի էին
հանցանքային գործողությունը նրան

854145700115 1E1T9V13 1R2T960155VE74:

abstraktsliā šķērsojusi virkzaruotuma karmyvidu vaukriņi
u. vaukavīro karkāļa, nūānā.

-- ESK

© 2000 Blackwell Science Ltd *Journal of Internal Medicine* 247: 395–402

(2) Nömi eadlirkei sse wamoa tñi valm valdagehedeä vñ-
dä mott wamoa.

3) ESR:n ja muiden hyödykkeiden osalta, vaan eteenpäin
niihin tulkittiin, että muiden osalta katoa on joka kerta.

TYÖMINISTERIÖ

12.8.1997

HYVÄKSYTTÄVÄT KUSTANNUKSET ESR-TOIMEN- PITEISSÄ

1 ESR-TUKEEN OIKEUTTAVAT KUSTANNUKSET

1.1 Opetus-, koulutus- ja tukihenkilöstön kustannukset

- Palkat/palkkiot/korvaukset projektiorganisaation omalle henkilöstölle (opetus, koulutus-, johto-, hallinto-, tuki- ja tekninen henkilöstö)
- Henkilöstön palkkojen/palkkioiden/korvausten sivukulut – sosiaaliturva- ja eläkemaksut
- Opetus-, koulutus- ja tukihenkilöstön ESR-toimintaan liittyvät matka- ja majoituskustannukset sekä päivärahat kansallisen matkustussäännön mukaisesti korvattuina
- Ulkopuoliseen opetus-, koulutus- ja tukihenkilöstöön liittyvät kustannukset
- Osallistumismaksut ulkopuolisesta koulutuksesta

1.2 Osallistujien kustannukset

- Koulutukseen, ohjaukseen ja neuvontaan jne. osallistuvien tuet, palkat ja palkkiot
- Palkaton, yksityisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön suorittama vapaaehtoistyö (tarkemmat edellytykset komission päätöksen 23.4.1997 n:o 97/330/EY liitteessä tukikelpoisista menoista rakennerahastoissa, lomake n:o 7)
- Osallistuvien tukiin, palkkoihin ja palkkioihin liittyvät sivukulut (sosiaaliturva- ja eläkemaksut)
- Osallistuvien matka- ja majoituskulut osallistuttaessa ulkopuolisiin kursseihin kansallisen matkustussäännön mukaisesti korvattuina
- Osallistuvien huollettavana olevien sellaiset hoitokustannukset, jotka ovat saajan maksettavia (esim. päivähoito)
- Työllistämistuet, opintososiaaliset etuudet, työmarkkinatuki yms. vastaavat etuudet

1.3 Laitteet ja tarvikkeet (kts. myös kohta 2. Kustannukset, jotka eivät ole hyväksyttäviä ESR-toimenpiteiden kustannuksiksi)

- Opetus- ja koulutusmateriaalit
- Muut kulutustarvikkeet, jotka eivät kansallisten määräysten ja käytäntöjen mukaisesti oikeuta poistoihin ja jotka ovat välttämättömiä toimenpiteen toteuttamisen kannalta (mukaan lukien henkilökohtaiset suojalaitteet ja suojavaate-tus)
- Sellaisten tietokoneohjelmistojen hankinta, jotka eivät kansallisten määräys-ten ja käytäntöjen mukaisesti oikeuta poistoihin ja jotka ovat välttämättömiä toi-menpiteen toteuttamisen kannalta
- Laitteiden (ml. moottoriajoneuvot) vuokraus ja leasing (kts. yleiset määräyk-set kohdasta 3 ja komission päätöksen n:o 97/330/EY liite, lomake n:o 20)
- Sellaisten toimistokalusteiden ja -tarvikkeiden hankinta, jotka eivät kansallis-ten määräysten ja käytäntöjen mukaisesti oikeuta poistoihin ja jotka ovat välttä-mättömiä toimenpiteen toteuttamisen kannalta
- Poistot uutena tai käytettynä hankituista koneista ja laitteista tai kalustosta (käsiteltävä poistoina kansallisten määräysten ja komission päätöksen n:o 97/330/EY liitteeseen sisältyvän lomakkeen n:o 6 mukaan. Kts. myös kohta 2, ko-neiden ja laitteiden hankintameno sekä käytettynä ostettujen koneiden ja lait-teiden hankintameno)

1.4 Tilakustannukset (kts. myös kohta 2. Kustannukset, jotka eivät ole hyväksyttäviä ESR-toimenpiteiden kustannuksiksi)

- Tilojen vuokraus- tai leasingkustannukset (kts. komission päätöksen n:o 97/330/EY liite, lomake n:o 20)
- Lakisääteiset verot ja maksut, joista tuensaaja vastaa tosiasiallisesti ja lopulli-sesti
- Rakennusten ja irtaimiston vakuuttaminen
- Kiinteän omaisuuden poistot (kts. kohta 2 kiinteän omaisuuden hankintame-no)
- Tilojen muuttaminen vajaakuntoisille sopiviksi (esim. luiskat, WC:t jne.)

1.5 Hallinnolliset kustannukset

- ESR:n osarahoittaman toimenpiteen markkinointiin ja osallistujien valintaan liittyvät kustannukset
- Tiedottaminen ESR:n roolista (Komission päätös 31.12.1994 nro 94/342/EC)
- Valmistelukustannukset (mukaanlukien opetus ja kurssimateriaalien valmistelu)
- Hankekohtaisten (tai useampaan ESR-projektiin liittyvien) pankkitilien avaa-misesta ja hoidosta, tilisiirroista ja muista hallinnollisista tehtävistä aiheutuvat kulut

- Välittömästi hankkeeseen liittyvät oikeudellisesta neuvonnasta aiheutuneet kulut, notariaattikulut ja hankkeen valmisteluun ja/tai toteuttamiseen tarvittavasta teknisestä tai taloudellisesta asiantuntija-avusta aiheutuneet kulut
 - Postin ja sähköisen viestinnän maksut
 - Muut maksut ostetuista palveluista
 - Valaistus, lämmitys, kaasu ja sähkömaksut
 - Tilojen siivous ja ylläpito
 - Puhelin- ja faxpalvelut
 - Toimistotarvikkeet
 - Tietojenkäsittelymaksut
 - Kurssien dokumentointi ja tiedotusmateriaali (ESR:oon liittyvä)
 - Päivähoitomaksut (mikäli tuen saajat eivät ole velvoitettuja maksuihin)
 - Projektien vaikuttavuuden arviointiin ja seurantaan liittyvät kustannukset
 - Muut hallinnolliset ESR-toimintaan liittyvät kustannukset

2 KUSTANNUKSET, JOTKA EIVÄT OLE HYVÄKSYTTÄVÄÄ ESR-TOIMENPITEIDEN KUSTANNUKSIKSI

Seuraavat kustannukset eivät oikeuta ESR-tukeen:

- Kiinteän omaisuuden hankintameno (kts. kohta 1.4 kiinteän omaisuuden pois-
tot)
- Maa-alueen hankintameno
- Koneiden ja laitteiden hankintameno, mikäli kansallisten vero- ja kirja-
pito- sääntöjen tai yleisesti hyväksyttyjen kirja-
pito- käytäntöjen mukaan koneista ja lait-
teista tehdään poistoja (kts. kohta 1.3 poistot vanhana tai käytettynä hankituis-
ta koneista ja laitteista tai kalustosta)
- Käytettynä ostettujen koneiden tai laitteiden hankintameno (kts. kohta 1.3)
- Poistot sellaisesta omaisuudesta, jonka hankintaan on aiemmin saatu osara-
hoitusta rakennerahastoista
- Sakot, rangaistusmaksut ja oikeudenkäyntikulut
- Rahoituskulut: Velan korot (muuta kuin tukimuotojen osalta hyväksyttyjä kor-
kohyvityksiä tai komission hyväksymään valtion tukijärjestelmään kuuluvia ve-
lan korkoja), pankin toimituskulut, vaihtokulut ja muut puhtaasti rahoitukselli-
set kulut
- Pankkitakaukseen liittyvät kulut (poikkeuksena komission rahoittamat ns. yleis-
kattavat tuet, kts. komission päätöksen n:o 97/330/EY liite, lomake n:o 11)
- Rahoitusleasingkustannukset – omaisuuden hankinnan rahoittamisen korot tai
muut poistoina käsiteltävien hankintojen kustannukset eivät ole hyväksyttäviä
(Leasingtoiminnan ohjeet Rakennerahastoissa nro 93/C 250/03 ja komission
pätöksen n:o 97/330/EY liite, lomake n:o 20)
- Arvonlisävero, josta saa palautuksen tai joka korvataan jollain muulla tapaa
(kts. tarkemmin komission päätöksen 97/330/EY liite, lomake n:o 15)
- Ei-lakisääteiset tai sopimuksiin perustumattomat lisäpalkkiot tai provisiot
- Tukitoimenpiteiden, mukaanlukien tekninen apu, osarahoitukseen ei voida

hyväksyä sellaisia julkisesta hallinnosta aiheutuvia kustannuksia ja kansallisten ja paikallisten virkamiesten kustannuksia, jotka aiheutuvat osarahoitettujen toimien säännösten mukaisista päivittäisistä hallinto-, seuranta- ja valvontatehtävistä (kts. tarkemmin komission päätöksen n:o 97/330/EY liite, lomake n:o 22)

3 YLEISET MÄÄRÄYKSET

- Kaiken ESR-toiminnan (ammatillinen koulutus, rakenteiden kehittäminen, uusien menetelmien kehittäminen jne.) tulee olla ESR:n Rakennerrahastoasetuksen (Neuvoston asetus nro 2084/93, 20.7.1993) 1 artiklan määräysten mukaista.
- Menon tukikelpoisuutta on arvioitava suhteessa sen yleiseen asiayhteyteen, luonteeseen ja määrään, tavaran tai palvelun aineelliseen tai ajalliseen käyttöön ja osarahoitettuun toimintaan. Osarahoitukseen hyväksytään ainoastaan välittömästi hankkeen valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvät kulut.
- Kaikkien hyväksyttävien kustannusten tulee olla Koordinaatioasetuksen määräysten mukaisia todellisia, maksettuja kustannuksia – *arvioidut* kustannukset (lopputilitysvaiheessa) *tai ennakoon oletetut, maksamattomat kustannukset eivät ole hyväksyttäviä* (Neuvoston asetus nro 2082/93, 20.7.1993 – Artikla 21.1).
- Hyväksyttävien kustannusten tulee olla syntynyt sinä ajankohtana, jota kyseessä oleva lopputilitys koskee (tai niinä ajankohtina, jotka määritelty ko. komission päätöksessä).
- Kaikkien hyväksyttävien kustannusten tulee olla asianmukaisilla dokumenteilla, maksetuilla laskutositteilla tai vastaavilla luotettavilla kirjanpitodokumenteilla todennettuja. Vastaavilla luotettavilla kirjanpitodokumenteilla tarkoitetaan siinä tapauksessa, että laskun esittäminen ei ole aiheellista kansallisten vero- ja kirjanpitosäännösten mukaan, mitä tahansa asiakirjaa, joka osoittaa, että kirjanpidon vienti vastaa todellista tilannetta ja on voimassa olevan kirjanpitolain mukainen.
- Tulot ja yksityiset rahoitusosuudet tulee ottaa huomioon ennen kuin ESR:n rahoitusosuudet lasketaan.
- Hyväksyttävät kustannukset, jotka ovat suoraan kohdennettavissa projektille tai ESR-toimintaan, voidaan maksaa sellaisenaan. Välilliset kustannukset on kohdennettava asianmukaisesti ja yleisesti hyväksyttyjä kirjanpitosääntöjä noudattaen.
- Välillisten kustannusten kohdentamismenetelmän tulee ottaa tarkasti huomioon projektien/toimenpiteiden kesto aika.
- Kaikkien kustannusten (mukaanlukien investointien poistot ja välilliset kustannukset) tulee perustua voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön ja olla laskettu yleisesti hyväksyttyjen laskentaperiaatteiden mukaisesti.

*Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisujen sarjassa
ovat ilmestyneet*

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen – Jouni Kaipainen – Timo Tohmio
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari – Pauli Niemelä – Olli Pusa – Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki – Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin – Markku Hyypiä – Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari – Tuula Laukkanen – Antti Miettinen – Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen – Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki – Juha Salomaa – Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS
(1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin – Seppo Laakso – Markku Lankinen – Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTA-
TASOLLA – case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT –
ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)



Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitettavien tutkimusten tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Vuoden 1998 alun jälkeen ilmestyneet julkaisut ovat luettavissa ja tuostettavissa myös säätiön kotisivuilta.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite Kasarmikatu 23 A 15
00130 Helsinki

Puhelin (09) 624 112
Telekopio (09) 624 113

Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 624 115
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 624 117
Taloudenhoitaja	Tuulikki Saarinen, (09) 624 116
Säätiön esittely ja hakuohjeet	www.kaks.fi