



EUROOPAN KOMISSIO

Euroopan rakenne- ja investointirahastot

Kaupunkialueiden yhdennettyä kestävää kehitystä  
koskeva opas jäsenvaltioille  
(EAKR-asetuksen 7 artikla)

**VASTUUVAPAUCLAUSEKE**

*”Tämä on komission yksiköiden laatima valmisteluasiakirja. Siinä annetaan sovellettavaan EU:n lainsäädäntöön perustuvia teknisiä ohjeita Euroopan rakenne- ja investointirahastojen seurantaan, valvontaan tai täytäntöönpanoon osallistuville kollegoille ja tahoille tätä alaa koskevien EU:n sääntöjen tulkintaa ja soveltamista varten. Valmisteluasiakirjan tavoitteena on selittää ja tulkita kyseisiä sääntöjä ohjelmien täytäntöönpanon helpottamiseksi ja hyvien käytäntöjen edistämiseksi. Näillä ohjeilla ei kuitenkaan rajoiteta unionin tuomioistuimen tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tulkintoja eikä komission päätöksiä.”*

## Sisällysluettelo

1.	TAUSTA .....	3
1.1.	Viittaukset lainsäädäntöön.....	3
1.2.	Ohjeiden tarkoitus .....	3
2.	OHJEET .....	4
2.1.	Ohjelmasuunnittelun osatekijät .....	4
2.2.	Kaupunkiviranomaisten valtuuttaminen.....	5
2.2.1.	Yksittäisten toimien valinta .....	5
2.2.2.	Kaupunkiviranomaisten nimeäminen välittäviksi elimiksi .....	6
2.2.3.	Ehdotus hallintoviranomaisen ja kaupunkiviranomaisten välisistä järjestelyistä tehtävän kirjallisen sopimuksen sisällöksi .....	7
2.2.4.	Tarkastusvaatimukset .....	7
2.2.5.	Lisätehtävien siirtäminen kaupunkiviranomaisille – yleiskattava tuki.....	7
2.2.6.	Eturistiriidat .....	8
2.3.	Kaupunkialueiden kestävästä kehitystä koskevat yhdenmetyt strategiat.....	8
2.3.1.	EAKR-asetuksen 7 artiklan mukaiset yhdenmetyt kaupunkistrategiat.....	8
2.3.2.	Yhdenmetyt kaupunkistrategioiden keskeiset periaatteet.....	8
2.3.3.	Tekninen apu strategioiden laatimista ja nykyisten strategioiden muuttamista varten.....	10
2.3.4.	Kaupunkialueiden kestävästä kehityksen tukeminen rahoitusvälineistä.....	10
2.4.	Strategian täytäntöönpanon seuranta ja arviointi .....	10
2.4.1.	Seurantakomitea .....	10
2.4.2.	Seuranta .....	11
2.4.3.	Arviointi .....	11
	LIITE I – EHDOTUS YHDENNETYN KAUPUNKISTRATEGIAN SISÄLLÖKSI.....	12
	LIITE II – MALLI HALLINTOVIRANOMAISEN JA KAUPUNKIVIRANOMAISEN VÄLISISTÄ JÄRJESTELYISTÄ TEHTÄVÄÄ KIRJALLISTA SOPIMUSTA VARTEN .....	14

## 1. TAUSTA

### 1.1. Viittaukset lainsäädäntöön

Asetus	Artiklat
Asetus (EU) N:o 1303/2013 ERI-rahastoihin sovellettavista yhteisistä säännöksistä annettu asetus <i>(jäljempänä 'yhteisiä säännöksiä koskeva asetus')</i>	<b>Maaseuturahasto, EMKR, EAKR, ESR ja koheesiorahasto</b> 15 artiklan 2 kohdan a alakohdan i alakohta – Kumppanuussopimuksen sisältö kaupunkialueiden kestävästä kehitystä koskevien yhdenmukisten toimien osalta 32 artikla – Yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen 33 artikla – Yhteisölähtöiset paikalliset kehittämissstrategiat 34 artikla – Paikalliset toimintaryhmät 35 artikla – ERI-rahastoista yhteisölähtöiseen paikalliseen kehittämiseen myönnettävä tuki 36 artikla – Yhdenmukiset alueelliset investoinnit Liite I – kohdat 3.3 (yhdenmukiset aluestrategiat) ja 6.5 (järjestelyt keskeisiin alueellisiin haasteisiin vastaamiseksi) <b>EAKR, ESR ja koheesiorahasto</b> 96 artiklan 3 kohdan b alakohta – Toimenpideohjelmien sisältö kaupunkialueiden kestävästä kehitystä koskevien yhdenmukisten toimien osalta
Asetus (EU) N:o 1299/2013 Euroopan alueellinen yhteistyö <i>(jäljempänä 'alueellista yhteistyötä koskeva asetus')</i>	2 artiklan 3 kohdan b alakohta – Kokemusten vaihto kaupunkialueiden kestävästä kehityksestä
Asetus (EU) N:o 1301/2013 Euroopan aluekehitysrahastoa koskeva asetus <i>(jäljempänä 'EAKR-asetus')</i>	7 artikla – Kaupunkialueiden kestävä kehitys 8 artikla – Kaupunkialueiden kestävä kehityksen innovatiiviset toimenpiteet 9 artikla – Kaupunkialueiden kehittämisverkosto
Asetus (EU) N:o 1304/2013 Euroopan sosiaalirahasto <i>(jäljempänä 'ESR-asetus')</i>	12 artikla – Alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamista koskevat erityissäännökset

### 1.2. Ohjeiden tarkoitus

Koska kaupungeilla on tärkeä merkitys Eurooppa 2020 -strategian toteutuksessa (samalla kun yhdenmukista alueellisesta lähestymistavasta saatava lisäarvo tunnustetaan yhä laajemmin), koheesio politiikan kaupunkiulottuvuutta on vahvistettu merkittävästi kaudella 2014–2020. Tämä näkyy erityisesti EAKR:ssä, sillä jäsenvaltioiden on nyt varattava vähintään 5 prosenttia kansallisella tasolla (Investoinnit kasvuun ja

työpaikkoihin -tavoitteen mukaisesti) kohdennettavista EAKR:n varoista yhdenntettyjen, kestäväää kaupunkikehitystä koskevien strategioiden tukemiseen siten, että kaupunkiviranomaiset vastaavat ainakin tehtävistä, jotka liittyvät toimien valintaan. Lisäksi on otettu käyttöön uusia välineitä, joilla pyritään edistämään innovointia ja kokeiluja kaupunkikehityksen alalla (kaupunkialueiden innovatiiviset toimenpiteet, EAKR-asetuksen 8 artikla) ja syventämään keskustelua kaupunkiulottuvuuteen liittyvien toimien toteutuksesta (kaupunkialueiden kehittämisverkosto, EAKR-asetuksen 9 artikla).

Vaikka EU:n tukemien kaupunkialueita koskevien investointien kirjo on varsin laaja (niihin kuuluu esimerkiksi vähintään 50 prosenttia EAKR:n piiriin kuuluvista ja muista kaupunkialueiden kehittämiseen liittyvistä komission aloitteista), tässä oppaassa käsitellään erityisesti niitä kansallisia, alueellisia ja paikallisia viranomaisia askarruttavia kysymyksiä, jotka liittyvät EAKR-asetuksen 7 artiklassa tarkoitetun kaupunkialueiden yhdenntetyn kestävään kehityksen toteutukseen. Oppaassa käydään läpi keskeisiä ohjelmissa määriteltäviä osatekijöitä ja esitetään vastauksia toteutusta koskeviin kysymyksiin, jotka liittyvät tehtävien siirtoon kaupunkiviranomaisille, yhdenntettyjen strategioiden suunnitteluun ja edistymisen seurantaan ja arviointiin.

## 2. OHJEET

### 2.1. Ohjelmasuunnittelun osatekijät

Yksittäisiä osa-alueita tarkastellaan tarkemmin jäljempänä, mutta ensin on syytä koota yhteen ne kaupunkikehityksen kannalta merkittävät osatekijät, joka olisi määriteltävä ohjelmasuunnittelun yhteydessä:

- Kaupunkialueiden valinta EAKR-asetuksen 7 artiklan mukaisiin tarkoituksiin – Kaupunkialueiden / yhdenntettyjen kestävään kehityksen strategioiden **valinta** on hallintoviranomaisen vastuulla (jäsenvaltioiden tehtäväksi jää **määritellä, mitkä alueet** katsotaan ”kaupunkialueiksi”). Kaupunkialueiden valinnassa sovellettavat periaatteet vahvistetaan kumppanuussopimuksessa, ja niihin voivat lukeutua kaupunkialueiden **esivalinta** tarveanalyysin pohjalta (esim. taloudelliset kasvukeskukset, suurkaupunkialueet tai köyhät asuinalueet), **kilpailut** tai **jatkuva valinta**, joka perustuu tiettyihin kriteereihin, esim. köyhyyden tasoon.
- Tehtävien siirto – EAKR-asetuksen 7 artiklan 4 kohdan mukaan kaupunkiviranomaiset ”vastaavat tehtävistä, jotka liittyvät ainakin **toimien valintaan**”. Ohjelmista on käytävä ilmi, että tämä vähimmäisvaatimus täyttyy ja että kyseiset kaupunkiviranomaiset nimetään ”**välittäviksi elimiksi**”, koska ne hoitavat hallintoviranomaiselle yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan nojalla osoitettuja tehtäviä.
- Toteutustapa — EAKR-asetuksen 7 artiklassa tarkoitettuun kaupunkialueiden kestävään kehitykseen pyritään yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 36 artiklassa tarkoitetuilla yhdenntetyillä alueellisilla investoinneilla, erityisellä ohjelmalla tai erityisellä toimintalinjalla. ”Erityisellä” toimintalinjalla tarkoitetaan tässä yksinomaan kaupunkialueiden kestävään kehitykseen keskittyvää toimintalinjaa. Valitusta toteutustavasta riippumatta sovelletaan samoja toteutusta koskevia vaatimuksia, joihin kuuluvat tehtävien siirtoa koskeva vähimmäisvaatimus, **vähintään kahden temaattisen tavoitteen** käyttö (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 96 artiklan 1 kohdan c alakohta) ja rahoituksen yhdenntetty käyttö.
- EAKR-asetuksen 7 artiklan keskeisenä osatekijänä ovat **kaupunkialueiden kestäväää kehitystä koskevat yhdenntetyt strategiat**, joilla vastataan

taloudellisiin sekä ympäristöön, ilmastoon ja väestörakenteeseen liittyviin ja sosiaalisiin haasteisiin. Tällainen strategia muodostaa kehyksen **yksittäisten toimien** valinnalle (liitteessä I on ehdotuksia siitä, mitä osatekijöitä strategiaan voidaan sisällyttää).

## 2.2. Kaupunkiviranomaisten valtuuttaminen

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaan hallintoviranomainen *voi nimetä* yhden tai useamman välittävän toimielimen hoitamaan tiettyjä tehtäviä (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 123 artiklan 6 kohta). EAKR-asetuksen 7 artiklan 4 kohdassa tähän kuitenkin velvoitetaan. Kaupunkiviranomaiset *on nimettävä* välittäviksi elimiksi, olipa niille delegoitujen tehtävien laajuus mikä tahansa. Ne vastaavat ainakin toimien valintaan liittyvistä tehtävistä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 123 artiklan 6 kohdan mukaisesti (tai tapauksen mukaan kyseisen asetuksen 123 artiklan 7 kohdan mukaisesti).

### 2.2.1. Yksittäisten toimien valinta

EAKR-asetuksen soveltamisalaan kuulumattomien toimien osalta hallintoviranomainen valitsee toimet (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 3 kohta) seurantakomitean hyväksymiä menettelyjä ja perusteita noudattaen (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 110 artiklan 2 kohdan a alakohta).

Seurantakomitealla on vastuu toimien valinnassa käytettävien menetelmien ja perusteiden hyväksymisestä myös EAKR-asetuksen 7 artiklassa tarkoitetun kaupunkialueiden kestävä kehityksen yhteydessä. Toimien paremmuusjärjestykseen asettaminen ja niiden valinta on kuitenkin delegoitu kaupunkialueiden kestävä kehitystä koskevan strategian täytäntöönpanosta vastaavalle kaupunkiviranomaiselle.

”Toimien valintaan” kuuluvat tehtävät eritellään yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125 artiklan 3 kohdassa. Niihin kuuluvat muun muassa toimien sisällön arviointi sekä tukikelpoisuuden, hallinnollisten valmiuksien ja säännöstenmukaisuuden varmistaminen.

Jotta kaupunkiviranomaiset voisivat suorittaa niille delegoidut tehtävät, niiden on saatava käyttöönsä asiaan liittyvät keskeiset tiedot, kuten tieto siitä, onko toimi tukikelpoinen ja sovellettavan lainsäädännön mukainen ja onko tuensaajalla tukiedellytysten täyttämiseen tarvittavat hallinnolliset, toiminnalliset ja rahoitusvalmiudet. Jos kaupunkiviranomaisella ei ole riittävää asiantuntemusta näiden tarkistusten suorittamiseen, niiden suorittamisesta voi huolehtia hallintoviranomainen (tai jokin toinen välittävä elin sen puolesta). Kaupunkiviranomainen voi tällöin arvioida pelkästään toimien laatua ja niiden merkitystä kaupunkialueiden yhdenmukaisen strategian ja asianomaisen ohjelman kannalta. Delegoitavien tehtävien laajuudesta päättää hallintoviranomainen kaupunkiviranomaisia kuultuaan, ja päätös on tehtävä muodollisesti kirjallisena (liitteessä II annetaan esimerkki siitä, miten tämä asiakirja voitaisiin muotoilla).

Hallintoviranomaiset voivat pidättää oikeuden toimien tukikelpoisuuden lopulliseen tarkastamiseen ennen niiden hyväksymistä. Näin hallintoviranomainen voi varmistua siitä, että kaupunkiviranomaiset ovat soveltaneet oikein toimen valintamenettelyjä ja -perusteita, erityisesti niiden vaatimusten osalta, joilla varmistetaan, että

- toimet edistävät asiaankuuluvien toimintalinjojen erityistavoitteiden ja tulosten saavuttamista;
- menettelyt ovat syrjimättömät ja avoimet ja niissä otetaan huomioon yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 7 ja 8 artiklassa säädetyt yleiset periaatteet.

Jos hallintoviranomaisella on näyttöä siitä, että valintaperusteita on sovellettu väärin, toimien valintaan liittyvä tehtävien siirto olisi keskeytettävä, kunnes asiaan löydetään ratkaisu.

### 2.2.2. Kaupunkiviranomaisten nimeäminen välittäviksi elimiksi

Kaupunkiviranomainen toimii välittävänä elimenä, kun sille on siirretty toimien valintaan liittyviä tehtäviä.

Hallintoviranomaiseen ja todentamisviranomaiseen sovellettavat nimeämismenettelyt (komissiolle tehtävä ilmoitus ja riippumattoman tarkastuselimen kertomus ja lausunto mukaan lukien) vahvistetaan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 124 artiklassa.

EAKR-asetuksen 7 artiklan yhteydessä kaupunkiviranomaisiin sovelletaan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 124 artiklassa vahvistettua nimeämismenettelyä **vain niille siirrettyjen tehtävien osalta**. Tämä tarkoittaa sitä, että riippumattoman tarkastuselimen, joka antaa **kertomuksen ja lausunnon** nimeämisprosessin yhteydessä, on saatava varmuus siitä, että siirrettyihin tehtäviin liittyvä järjestelmä on rakenteeltaan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen liitteessä XIII vahvistettujen nimeämisperusteiden mukainen. Tätä varten riippumattoman tarkastuselimen on voitava tarkastaa hallintoviranomaisen ja/tai todentamisviranomaisen oma arviointi välittävästä elimestä ja tehdä joitakin lisätestejä välittävän elimen tasolla, mahdollisesti otantamenetelmän avulla.

Jos kaupunkiviranomaiselle siirretyt tehtävät koskevat vain toimien valintaa, **riippumattoman tarkastuselimen on näin ollen saatava varmuus** siitä, että

- hallintoviranomaisen ja kaupunkiviranomaisten välisistä asiaan liittyvistä järjestelyistä on tehty viralliset **kirjalliset muistiinpanot** (esimerkiksi liitteeseen II sisältyvän mallin mukainen kirjallinen sopimus), ja
- kaupunkiviranomaisilla on käytössään siirrettyihin tehtäviin liittyvät **asianmukaiset menettelyt** ja hallintoviranomaisella on käytössään asianmukaiset menettelyt, joilla valvotaan kaupunkiviranomaisille siirrettyjen tehtävien tehokasta hoitoa.

Hallintoviranomaisen ja välittävän elimen välinen **kirjallinen sopimus sovellettavista järjestelyistä** on oleellinen osa hallinto- ja valvontajärjestelmää. Periaatteessa sellainen olisi tehtävä heti ohjelman alussa. EAKR-asetuksen 7 artiklan (kaupunkialueiden kestävä kehitys) yhteydessä kaupunkiviranomaisten valinta välittäviksi elimiksi voi kuitenkin tapahtua ohjelman toteutuksen aikana (esimerkiksi jos järjestetään kilpailu parhaiden strategioiden valintaa varten). Tällöin tarkastusviranomainen tekee kaupunkiviranomaisia koskevan tarkastuksen vasta ohjelman toteutuksen aikana sen jälkeen, kun kyseiset viranomaiset on virallisesti nimetty välittäviksi elimiksi.

Hallintoviranomaisen on ilmoitettava välittömästi tarkastusviranomaiselle ohjelman toteutuksen aikana nimettävistä uusista välittävistä elimistä. Tämän jälkeen tarkastusviranomainen arvioi uuteen välittävään elimeen liittyvät riskit ja muuttaa tarkastusstrategiaansa sen mukaisesti. Näin voidaan varmistaa, että hallintoviranomainen täyttää edelleen nimeämisperusteet uusille välittäville elimille siirrettyjen tehtävien osalta.

Jäsenvaltioille suunnatun, nimeämismenettelyä koskevan oppaan 2.10 kohdassa todetaan seuraavaa:

*”Jos hallintoviranomainen (...) siirtää tehtäviä uudelle välittävälle elimelle ohjelman toteutuksen aikana, hallintoviranomaisen (...) nimeämistä ei tarvitse ilmoittaa uudestaan. Nimeämisen seurannasta vastaavan elimen on kuitenkin*

*seurattava, että kyseiset elimet ovat muutoksen jälkeenkin nimeämisperusteiden mukaisia. (...) Nimeämisen seurannasta vastaavan elimen on oltava varma siitä, että uudelle välittävälle elimelle siirrettyihin tehtäviin liittyvät järjestelmät ovat rakenteeltaan asianmukaiset. Tarkastusviranomaisen on varmistettava tämä tehdessään järjestelmätarkastuksen. (...).”*

### 2.2.3. *Ehdotus hallintoviranomaisen ja kaupunkiviranomaisten välisestä järjestelyistä tehtävän kirjallisen sopimuksen sisällöksi*

EAKR-asetuksen 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti hallintoviranomainen määrittää kaupunkiviranomaisia kuultuaan niiden kestävästä kaupunkikehitystä tukevien, yhdenmukaisesti toimenpiteisiin liittyvien tehtävien laajuuden, joista kaupunkiviranomaisten on huolehdittava. Tämä päätös on sen jälkeen kirjattava muodollisesti. Yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen sisältyvän, nimeämisperusteita käsittelevän liitteen XIII mukaisesti järjestelyjä koskevassa kirjallisessa sopimuksessa on oltava kuvaus välittävien elinten ja delegoivien elinten vastuista ja velvoitteista, lausunto, jonka mukaan hallintoviranomainen on tarkistanut välittävän elimen valmiudet hoitaa siirrettyjä tehtäviä, ja kuvaus raportointimenettelyistä.

Liitteessä II on esimerkki tällaisesta sovellettavista järjestelyistä koskevasta kirjallisesta sopimuksesta. Olisi kuitenkin huomattava, että muitakin menetelmiä voidaan käyttää (esim. joissakin jäsenvaltioissa järjestelyt vahvistetaan säädöksellä).

### 2.2.4. *Tarkastusvaatimukset*

Edellä selostettujen nimeämisprosessiin liittyvien vaatimusten lisäksi kaupunkiviranomaiset kuuluvat ohjelman toteutuksen aikana EAKR-asetuksen 7 artiklan nojalla nimettyinä välittävänä eliminä tarkastusviranomaisen suorittamien **järjestelmätarkastusten ja toimien tarkastusten** sekä komission tai Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suorittamien tarkastusten piiriin. Järjestelmätarkastuksissa arvioidaan delegoidun asetuksen (EU) N:o 480/2014 liitteessä IV esitettyjen hallinto- ja valvontajärjestelmien keskeisten vaatimusten noudattamista siinä määrin kuin ne liittyvät delegoituihin tehtäviin. Tarkastusviranomaisen suorittamat toimien tarkastukset ovat laajuudeltaan kyseisen asetuksen 27 artiklassa määritellyn mukaisia.

### 2.2.5. *Lisätehtävien siirtäminen kaupunkiviranomaisille – yleiskattava tuki*

Jos jäsenvaltio tai hallintoviranomainen on siirtänyt kaupunkiviranomaiselle toimien valinnan lisäksi muitakin tehtäviä, esimerkiksi ohjelman osan hallinnon yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 123 artiklan 7 kohdan mukaisesti (”yleiskattava tuki”), riippumattoman tarkastuselimen on tarkistettava, onko hallintoviranomainen ottanut käyttöön järjestelyn, jolla varmistetaan, että kaupunkiviranomaisille kuuluvat vastuut ja velvoitteet on määritelty ja erityisesti että niiden valmiudet hoitaa siirrettyjä tehtäviä on tarkistettu ja että käytössä on raportointimenettelyjä yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen liitteessä XIII olevan 1 kohdan ii alakohdassa vahvistettujen nimeämisperusteiden mukaisesti.

Tämä tarkoittaa sitä, että jos jäsenvaltio/hallintoviranomainen on nimeämisprosessin yhteydessä antanut kaupunkiviranomaisille yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 123 artiklan 7 kohdassa tarkoitettua ”yleiskattavan tuen”, riippumattoman tarkastuselimen olisi arvioitava, voidaanko hallintoviranomaiselta edellytetyn järjestelyn avulla tarkistaa tyydyttävästi, että kaupunkiviranomaiset antavat tarvittavat takeet ja että niillä on riittävä varainhoitoa koskeva valmius.

Nimeämistä koskevan ilmoituksen tekemisen jälkeen ja ohjelman toteutuksen aikana tarkastusviranomaisen on myös tarkistettava erityisesti järjestelmätarkastusta tehdessään, onko hallintoviranomainen soveltanut asianmukaisesti menettelyjä, jotka se on ottanut käyttöön varmistaakseen, että yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 123 artiklan 7 kohdan soveltamisalaan kuuluvat kaupunkiviranomaiset antavat tarvittavat takeet ja että niillä on riittävä varainhoitoa koskeva valmius.

#### 2.2.6. *Eturistiriidat*

Kun kaupunkiviranomainen on EAKR-asetuksen 7 artiklan mukainen välittävä elin ja samalla itse valitsemansa toimen tuensaja, on käyttöön otettava järjestelyt, joilla varmistetaan tehtävien eriyttämistä koskevan periaatteen noudattaminen yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 72 artiklan mukaisesti. Tämä periaate on perusvaatimuksena kaikissa hallinto- ja valvontajärjestelmissä. Sillä torjutaan merkittäviä riskejä, jotka liittyvät siihen, että toimiva johto sivuuttaa kontroleja, ja vähennetään petosriskiä. Tehtävien eriyttäminen myös vähentää virheitä, sillä silloin prosessiin liittyvien tapahtumien toteuttamisesta tai tarkastamisesta on vastuussa useampi kuin yksi henkilö, mikä lisää virheen havaitsemisen todennäköisyyttä.

Keskeistä tässä on se, että hallintoviranomaisen välittävälle elimelle siirtämät tehtävät osoitetaan sellaisille kaupunkiviranomaisen yksiköille/osastoille, jotka eivät ole suoraan yhteydessä tuensajan vastuualueisiin.

Jos tehtävien eriyttäminen kaupunkiviranomaisen eri yksiköihin/osastoihin ei asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa olisi oikeasuhteista (kun otetaan huomioon henkilöstön määrä ja hallinnoitavien varojen määrä), välittävälle elimelle ja tuensajalle kuuluvien tehtävien hoitoa varten olisi nimettävä vähintäänkin erilliset vastuuhenkilöt. Tällöin välittävän elimen tehtäviä hoitavan kaupunkiviranomaisen päällikön on varmistettava tehostettu valvonta ja laaduntarkastus.

### **2.3. Kaupunkialueiden kestävä kehitystä koskevat yhdenmetyt strategiat**

#### 2.3.1. *EAKR-asetuksen 7 artiklan mukaiset yhdenmetyt kaupunkistrategiat*

EAKR-asetuksen 7 artiklan mukaisesti yhdenmetyjen kaupunkistrategioiden olisi muodostuttava toisiinsa liittyvistä toimista, joilla pyritään pysyvällä tavalla parantamaan kaupunkialueen taloudellisia, ympäristöön, ilmastoon ja väestörakenteeseen liittyviä sekä sosiaalisia edellytyksiä. Vaikka ERI-rahastoista tuettujen toimien ei tarvitse kattaa kaikkia näitä näkökohtia, niiden tulee olla osa laajempaa strategiaa.

”Toisiinsa liittyvillä” tai ”toisiinsa yhteydessä olevilla” tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että toimia ei pitäisi ehdottaa eikä rahoittaa täysin erillään toisistaan vaan niitä olisi kehitettävä laajemman strategian puitteissa siten, että selkeänä tavoitteena on ratkaista johdonmukaisella ja yhdenmetyllä tavalla kyseisellä kaupunkialueella (köyhä asuinalue, kaupunginosa, koko kaupunki, suurkaupunkialue) havaittuja ongelmia. Vaikka yhdenmetyt toimet ovat erityisen suositeltavia, yksittäisen toimen ei itsessään tarvitse olla yhdenmetyt.

#### 2.3.2. *Yhdenmetyjen kaupunkistrategioiden keskeiset periaatteet*

Vaikka asetuksessa ei käsitellä yksityiskohtaisesti yhdenmetyjen kaupunkistrategioiden sisältöä, suosittelomme tiettyjen keskeisten periaatteiden huomioon ottamista:

- Yhdenmetyä kaupunkistrategiaa ei pitäisi käsittää hallintorutiiniksi, joka kaupunkiviranomaisen on suoritettava voidakseen saada rahoitusta EAKR-



asetuksen 7 artiklan perusteella. Sen olisi oltava kattava ja kehittyvä strategia, josta on aidosti hyötyä kaupunkiviranomaiselle keskeisten haasteiden käsittelyssä.

- Strategian olisi perustuttava asianomaisen alueen todellisiin kehitystarpeisiin ja alueen ja väestörakenteen perusteelliseen analyysiin, jossa määritetään
  - haasteet;
  - vahvuudet;
  - heikkoudet;
  - mahdollisuudet (kohdealueella ja suhteessa ympäröivään alueeseen);
  - kehittämisstrategia (ohjeelliset toimet, toimenpiteet, investoinnit).
- Strategiassa olisi esitettävä keskipitkän/pitkän aikavälin visio, joka ulottuu ainakin vuoteen 2020 saakka.
- Strategian olisi muodostuttava sellaisten toisiinsa liittyvien toimien järjestelmästä, joilla pyritään pysyvällä tavalla parantamaan kaupunkialueen taloudellisia, ympäristöön, ilmastoon ja väestörakenteeseen liittyviä sekä sosiaalisia edellytyksiä. Vaikka ERI-rahastoista rahoitettujen toimien ei tarvitse kattaa kaikkia näitä näkökohtia, niiden tulee olla osa laajempaa strategiaa. Vaikka se ei olekaan pakollista, jäsenvaltioiden olisi pyrittävä synergiaetuihin hyödyntämällä EAKR:n ohella myös ESR:n rahoitusta tukeakseen strategian puitteissa suunniteltuja ja toteutettavia toimenpiteitä, jotka liittyvät työllisyyteen, koulutukseen, sosiaaliseen osallisuuteen ja institutionaalisiin valmiuksiin.
- Koska kaikkia asianomaisella kaupunkialueella toteutettavia toimia ei rahoiteta EAKR-asetuksen 7 artiklan mukaisen kestävästä kaupunkikehityksen puitteissa, strategiassa olisi selkeästi viitattava muihin kyseisellä kaupunkialueella toteutettaviin merkittäviin investointeihin (ERI-rahastoista rahoitettavat investoinnit mukaan lukien) ja hyödynnettävä niitä. Vastaavasti kaikissa EU:n rahoittamissa investointihankkeissa olisi pyrittävä ottamaan huomioon ”7 artiklan mukainen” kaupunkialueiden yhdenmisyysstrategia ja luomaan yhteys siihen. Komissio suosittelee, että asianomaisten hallintoviranomaisten välillä otetaan käyttöön koordinoitumismekanismeja, joilla varmistetaan asianomaisella kaupunkialueella toteutettavien investointien ja erityisesti EU:n tukemien investointien välinen synergia ja koordinointi.
- Strategian olisi oltava sopusoinnussa asianomaisen alueen ja jäsenvaltion yleisten kehitystavoitteiden kanssa.
- Strategian olisi oltava realistinen suhteessa täytäntöönpanovalmiuksiin ja oikeassa suhteessa kyseeseen tulevan rahoituksen määrään.
- Strategiaan sisältyvien ERI-rahastoista rahoitettavien toimien on liityttävä sen ohjelman tavoitteisiin, josta varat ovat peräisin. Jos yhdenmisyysstrategiaan investointiin käytetään useista toimintalinjoista ja ohjelmista peräisin olevaa rahoitusta, jäsenvaltio voi halutessaan ilmaista investoinnin tavoitteet täydentävillä tulosindikaattoreilla, jotka kattavat kaikki mukana olevat toimintalinjat ja ohjelmat.
- Strategiassa olisi osoitettava selvästi, miten paikalliset asukkaat, kansalaisyhteiskunta ja muut hallintotasot osallistuvat strategian täytäntöönpanoon. Strategian laatimisen olisi oltava kollektiivinen hanke, sillä yhteistyöhön perustuva menetelmä lisää yhdenmisyysstrategian lähestymistavan todennäköisyyttä ja täytäntöönpanon onnistumismahdollisuuksia. Vaikka onkin selvää, että strategian laatiminen yhteistyöhön perustuvalla menetelmällä on

haastavaa ja vaatii lisäponnisteluja, siitä on kaupunkiviranomaiselle hyötyä pitkällä aikavälillä.

Liitteessä I esitetään lisätietoja siitä, mitä yhdennetty kaupunkistrategia voisi sisältää.

### 2.3.3. *Tekninen apu strategioiden laatimista ja nykyisten strategioiden muuttamista varten*

Kaupunkialueiden kestävä kehitystä koskevien yhdennettyjen strategioiden laatimista voidaan rahoittaa teknisestä avusta, jos tästä on määrätty asianomaisessa ohjelmassa. EAKR-asetuksen 7 artiklan perusteella rahoitettavien strategian osien jatkokehittäminen ja muuttaminen voidaan tarvittaessa rahoittaa joko teknisestä avusta tai kaupunkikehityksen erityisestä toimintalinjasta, erityisestä kaupunkiohjelmasta tai yhdennettyihin alueellisiin investointeihin liittyvistä investointiprioriteeteista.

### 2.3.4. *Kaupunkialueiden kestävä kehityksen tukeminen rahoitusvälineistä*

Kaupunkialueiden kestävä kehitystä voidaan tukea millä tahansa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 66 artiklassa säädetyistä tukimuodoista. Rahoitusvälineet ovat yksi näistä. Ne voisivat sopia erityisen hyvin rakennustoiminnan, ympäristövaurioalueiden kunnostamisen, energiatehokkuusinvestointien ja kaupunkiliikenteen kaltaisille aloille. Vuosina 2007–2013 yksitoista maata perusti kaupunkialueiden kehitysrahastoja JESSICA-tuen avulla. Ne ovat investoineet yhteensä 1,5 miljardia euroa kaupunkialueisiin.

Koska ainakin toimien valintaan liittyvien tehtävien delegointi tarkoittaa itse asiassa yksittäisten kaupunkikehitystoimien valintaa, on tärkeää noudattaa asianmukaista toimintatapaa silloin, kun EAKR-asetuksen 7 artiklan mukaiseen kaupunkialueiden kestäväan kehitykseen myönnetään tukea rahoitusvälineiden kautta.

Rahoitusvälineiden tapauksessa toimia koskevien yksittäisten investointipäätösten on perustuttava liiketoimintasuunnitelmiin, joissa osoitetaan taloudellinen elinkelpoisuus markkinastandardien mukaisesti. Päätösten tekemisestä vastaavat markkinakäytäntöjen mukaisesti toimivat rahastonhoitajat [ainoana poikkeuksena on yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 38 artiklan 4 kohdan c alakohta]. Kaupunkiviranomaiset tai muut julkisen sektorin sijoittajat, hallintoviranomaiset mukaan lukien, eivät saa osallistua yksittäisten investointipäätösten tekemiseen. Jos rahoitusvälineitä kuitenkin käytetään EAKR-asetuksen 7 artiklan puitteissa ja niillä edistetään osaltaan säädetyin 5 prosentin vähimmäisvaatimuksen täyttämistä, kaupunkiviranomaisten on oltava edustettuina asianomaisen rahoitusvälineen hallintoelimissä, kuten hallituneuvostossa tai neuvoo-antavassa komiteassa. Vastaava vaatimus suhteessa yksittäisiin investointipäätöksiin vahvistetaan myös kaupunkikehitysrahastoja koskevassa valtioneuvoston päätöksessä, josta säädetään asetuksessa (EU) N:o 651/2014.

## **2.4. Strategian täytäntöönpanon seuranta ja arviointi**

### 2.4.1. *Seurantakomitea*

Seurantakomitean kokoonpanoa koskevista vaatimuksista säädetään yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 48 artiklassa. Seurantakomitean kokoonpanosta päättää jäsenvaltio. Vaatimuksena on kuitenkin, että se koostuu asianomaisen jäsenvaltion viranomaisten ja välittävien elinten edustajista sekä toimivaltaisista alue- ja paikallisviranomaisista jäsenvaltion institutionaalisten ja oikeudellisten puitteiden mukaisesti (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 5 artikla). Erikseen mainitaan vielä toimivaltaiset kaupunki- ja muut viranomaiset.

#### 2.4.2. *Seuranta*

- Jäsenvaltion on perustettava seurantajärjestelmä, joka mahdollistaa tietojen ilmoittamisen kustakin ohjelmasta, toimintalinjasta, rahastosta ja tukitoimien luokasta erikseen (tarvittaessa myös alueellisten toteutustapojen ja aluetyypin mukaan jaoteltuna). Tämän ansiosta menot voidaan tarkastuksia varten eritellä ja ilmoittaa kunkin yksittäisen prioriteetin osalta, myös niiden prioriteettien, joilla edistetään kaupunkialueiden yhdenmety strategian täytäntöönpanoa. Edistymistä ohjelman täytäntöönpanossa ja tavoitteiden saavuttamisessa arvioidaan laadullisilla ja määrällisillä indikaattoreilla (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 27 artiklan 4 kohta). Ne ovat perustana seurannassa, arvioinnissa ja tulosten tarkastelussa ja niihin kuuluvat kohdennettuihin menoihin liittyvät taloudelliset indikaattorit, tuettaviin toimiin liittyvät tuotosindikaattorit ja kyseiseen prioriteettiin liittyvät tulosindikaattorit. Edellä mainitut lainsäädännölliset vaatimukset koskevat myös EAKR-asetuksen 7 artiklan perusteella tuettavia kaupunkialueiden kestävä kehitystä koskevia toimia.
- Jäsenvaltioiden on raportoitava ohjelman täytäntöönpanosta antamalla vuotuisia täytäntöönpanokertomuksia (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 50 artikla), joissa käsitellään myös kaupunkialueiden yhdenmety kestävä kehitystä. Lisäksi jäsenvaltioiden on vuosina 2017 ja 2019 annettava (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 52 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaisesti) kumppanuussopimuksen täytäntöönpanoa koskeva edistymiskertomus. Näissä edistymiskertomuksissa arvioidaan muun muassa, miten aluekehitystä koskeva yhdenmety lähestymistapa, joka käsittää myös kestävä kaupunkikehityksen, on toteutunut. Sen vuoksi komissio kannustaa jäsenvaltioita seuraamaan seurantakomiteoissa säännöllisesti EAKR-asetuksen kaupunkistrategioita koskevan 7 artiklan täytäntöönpanoa.
- Raportoidessaan kumppanuussopimus- ja ohjelmaneuvottelujen tuloksista (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 16 artiklan 3 kohta) komissio laati 31. joulukuuta 2015 mennessä kertomuksen siitä, missä määrin kaupunkialueiden yhdenmety kestävä kehitys on sisällytetty kumppanuussopimuksiin ja ohjelmiin.
- Kaupunkialueiden kehittämisverkosto, jonka tavoitteena on edistää valmiuksien parantamista, verkostoitumista ja kokemusten vaihtoa kaupunkialueiden kestävä kehitystä koskevien strategioiden täytäntöönpanosta vastaavien kaupunkiviranomaisten välillä unionin tasolla, pyrkii saamaan jatkuvaa palautetta EAKR-asetuksen 7 artiklan täytäntöönpanosta.

#### 2.4.3. *Arviointi*

- Ohjelmakauden aikana suoritettavaa arviointia varten (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 56 artikla) jäsenvaltioiden on tarkasteltava vähintään kerran kauden aikana sitä, miten rahastoista maksettu tuki on edistänyt kunkin prioriteetin mukaisia tavoitteita. Näiden arviointien on perustuttava arviointisuunnitelmaan (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 56 artiklan 1 kohta), jonka olisi vastattava sen ohjelman, prioriteetin tai yhdenmety alueellisen investoinnin yhteydessä asetettuja tavoitteita ja suunniteltuja toimia, jonka avulla kestävä kaupunkikehitystä toteutetaan.
- Jos yhdenmety kaupunkistrategiaa rahoitetaan useista toimintalinjoista tai ohjelmista, komissio suosittelee painokkaasti täydentävien arviointikysymysten sisällyttämistä arviointeihin tai sellaisten täydentävien arviointien tekemistä, joissa arvioidaan, miten strategia kokonaisuudessaan on edistänyt kaupunkikehitykseen liittyviä tavoitteita.

## LIITE I – EHDOTUS YHDENNETYN KAUPUNKISTRATEGIAN SISÄLLÖKSI

Urbact-ohjelman (<http://urbact.eu/>) puitteissa on tehty paljon työtä yhdenntyn lähestymistavan kehittämiseksi ja yhdenntettyjen paikallisten toimintasuunnitelmien ja -strategioiden rakenneosien systematisoimiseksi. Seuraava luettelo, jossa esitetään yhdenntyn kaupunkistrategian mahdolliset osat, perustuu Urbact-ohjelman paikallisen tukiryhmän työvälineisiin (*URBACT Local Support Group Toolkit*) sisältyvään vastaavaan luetteloon. Näiden osien esittämistapa riippuu tietysti paikallisista olosuhteista.

### *a) Lyhyt kuvaus kaupunkiympäristöstä ja keskeisten ongelmien ja poliittisten haasteiden yksilöinti*

Mahdollinen sisältö:

- tilastotiedot ja lähdeviittein varustetut todisteet kaupunkiympäristön ja sen haasteiden kuvaamiseksi ja määrittämiseksi (tähän on sisällyttävä selkeä viittaus EAKR-asetuksen 7 artiklassa mainittuihin viiteen haasteeseen), esimerkiksi:
  - väestötilastot ja väestörakenne;
  - työttömyyttä ja työllisyyttä koskevat tilastot;
  - teollisuuden/työllisyyden rakenne;
  - yhteenveto kaupungin kattavista asiaankuuluvista ohjelmista (EAKR ja ESR).
- Suositeltavaa on myös esittää tilannekatsaus EAKR-asetuksen 7 artiklassa mainituista viidestä haasteesta (taloudelliset, ympäristöön, ilmastoon ja väestörakenteeseen liittyvät ja sosiaaliset haasteet), esimerkiksi:
  - yhteenveto institutionaalisesta tilanteesta – eri virastojen tehtävät ja vastuualueet;
  - yhteenveto alalla voimassa olevista strategioista ja toimintapolitiikoista (paikalliset, alueelliset ja kansalliset);
  - perustasotutkimuksesta saatavat tiedot / laajennettu SWOT-analyysi;
  - ongelmien ja ratkaisuvaihtoehtojen esittely ja analysointi.

### *b) Painopisteen ja tavoitteiden määrittely*

Mahdollinen sisältö:

- strategian painopisteen kuvaus ja selvitys siitä, miksi tämä on valittu;
- tiivistelmä strategian keskeisistä pyrkimyksistä;
- strategisen tavoitteen tai vision esittely;
- luettelo toimintasuunnitelman yleisistä painopisteistä; sekä
- luettelo keskeisistä tavoitteista eli siitä, mitä halutaan saavuttaa – tavoitteiden on oltava täsmällisiä, mitattavia, saavutettavia, realistisia ja aikasidonnaisia (SMART-periaatteen mukaisia).

### *c) Toimet/aikataulu*

Mahdollinen sisältö:

- erittely ohjeellisista toimenpiteistä/toimista, joita kehitetään ja toteutetaan näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja tulosten saamiseksi (toimet voidaan esittää eri tavoitteiden ”alle” jaoteltuina);
- tieto siitä, milloin nämä toimet toteutetaan;
- Ganttin kaavio, josta käyvät ilmi toimet ja aikataulu.

### *d) Rahoitussuunnitelma*

Mahdollinen sisältö:

- tiivistelmä tarvittavista resursseista;
- tiivistelmä mahdollisista rahoituslähteistä (muun muassa EAKR ja ESR);
- selvitys siitä, miten toimet liittyvät vuosien 2014–2020 ohjelmiin (ja muihin unionin aloitteisiin, kuten Horisontti 2020 -ohjelmaan).

*e) Toteutusta koskeva kehys*

Mahdollinen sisältö:

- tieto siitä, kuka toteuttaa toimet – toimijoiden tehtävät ja vastualueet;
- tietoa hallintojärjestelyistä;
- tiivistelmä indikaattoreista, joita käytetään edistymisen seurantaan.

*f) Riskianalyysi*

Mahdollinen sisältö:

- kuvaus riskityypistä (esim. operatiivinen, taloudellinen, oikeudellinen, henkilöstöön liittyvä, tekninen, käyttäytymiseen liittyvä);
- riskin luokittelu (alhainen, keskitasoinen tai korkea riski);
- hahmotelma toimenpiteistä, joilla riskin toteutumisen todennäköisyyttä ja vaikutuksia voitaisiin pienentää.

## LIITE II – MALLI HALLINTOVIRANOMAISEN JA KAUPUNKIVIRANOMAISEN VÄLISISTÄ JÄRJESTELYISTÄ TEHTÄVÄÄ KIRJALLISTA SOPIMUSTA VARTEN

### Toimien valintaa koskevat järjestelyt kaupunkiviranomaisen XY ja hallintoviranomaisen välillä

1. Kaupunkiviranomainen XY huolehtii hallintoviranomaisen alaisuudessa yhdenntetyin kaupunkistrategiansa toteuttamiseksi tarvittavien toimien valinnasta.
2. Kaupunkiviranomainen XY toimii sen vuoksi toimien valinnan osalta hallintoviranomaisen välittävänä elimenä EAKR-asetuksen 7 artiklan ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 123 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Hallintoviranomainen on tarkistanut välittävän elimen valmiudet hoitaa siirrettyjä tehtäviä.
3. Seurantakomitea hyväksyy toimien valinnassa käytettävät menetelmät ja perusteet.
4. Hallintoviranomainen vahvistaa, että kaupunkiviranomaisen XY yhdenntetty kaupunkistrategia on sopusoinnussa ohjelman toimintalinjan XY kanssa. Hallintoviranomainen ja kaupunkiviranomainen XY sopivat asianmukaisista raportointimenettelyistä, joiden avulla seurataan strategian vaikutusta asianomaisen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseen.
5. Toimien valintaan liittyvät viranomaisen tehtävät ovat seuraavat:

*(Jotta kaupunkiviranomainen voisi tehdä perusteltuja päätöksiä, sillä olisi toimia valitessaan oltava käytettävissään kaikki tarpeelliset tiedot, kuten oppaan 2.2.1 kohdassa todetaan. Sillä olisi erityisesti oltava tieto siitä, onko toimi tukikelpoinen ja sovellettavan lainsäädännön mukainen ja onko tuensaajalla tukiedellytysten täyttämiseen tarvittavat hallinnolliset, toiminnalliset ja rahoitusvalmiudet. Jos kaupunkiviranomaisella ei ole riittävää asiantuntemusta näiden tarkistusten suorittamiseen, niiden suorittamisesta voi huolehtia hallintoviranomainen. Tarkistusten tulokset on sitten toimitettava kaupunkiviranomaiselle. Sovittujen valintamenettelyjen ja -perusteiden soveltaminen kuuluu kuitenkin aina kaupunkiviranomaiselle, jollei tukikelpoisuuden lopullisesta tarkastuksesta muuta johdu).*

6. Hallintoviranomaisella on oikeus toimien tukikelpoisuuden lopulliseen tarkastamiseen ennen niiden hyväksymistä, jotta se voisi varmistua siitä, että valintamenettelyjä ja -perusteita on sovellettu oikein.
7. Jos kaupunkiviranomainen on myös toimen tuensaaja, sen on varmistettava tehtävien asianmukainen eriyttäminen mahdollisten eturistiriitojen välttämiseksi. Käytössä on oltava asianmukaiset menettelyt tätä varten.
8. Kaupunkiviranomainen kirjaa toimien valintaa koskevan menettelyn vaiheet ja valinnan tulokset, ja kaikki tähän liittyvät asiakirjat säilytetään EAKR:stä rahoitettavia toimia koskevia määräaikoja noudattaen. Hallintoviranomaisella, tarkastusviranomaisella, Euroopan komissiolla ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimella on oikeus suorittaa valintaa koskeva tarkastus.
9. Hallintoviranomainen ja kaupunkiviranomainen XY sopivat alustavasta talousarviosta strategian tukemiseksi. Kaupunkiviranomaisen valitsemille hankkeille ei kuitenkaan taata automaattisesti rahoitusta, sillä niiden on oltava lainsäädännön vaatimusten mukaisia ja lisäksi tuki riippuu rahoituksen saatavuudesta.