

EAYY
**Käytännön kehityssuuntia: lisäarvoa ja
ongelmien ratkaisuja**

Tiivistelmä

**Tiivistelmän on laatinut
METIS GmbH.
Se ei edusta alueiden komitean virallisia näkemyksiä.**

Lisätietoa Euroopan unionista ja alueiden komiteasta on saatavilla internetissä osoitteissa
<http://www.europa.eu> ja <http://www.cor.europa.eu>.

Luettelonumero: QG-80-10-186-EN-C

ISBN: 978-92-824-2522-0

DOI: 10.2860/41298

© Euroopan unioni, 2010

Osittainen jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan selvästi.

Painettu Belgiassa

Tiivistelmä

Tutkimuksessa luodaan yleiskatsaus eurooppalaisten alueellisen yhteistyön yhtymien (EAYY) nykytilanteeseen ja tuodaan esille, millaista lisäarvoa EAYY:stä saadaan poliittisella tasolla ja käytännön elämässä. Lisäksi tutkimuksen avulla osallistutaan keskusteluun lainsäädännön tarkistamisesta ja meneillään olevaan monitasoisen hallinnon kehittämiseen. Menetelminä on käytetty tosiseikkoihin perehtymistä ja perustettujen EAYY:iden kartoitusta. Tutkimuksessa esitetään ajantasaiset tiedot kansallisista säännöksistä, kuvaillaan seikkaperäisesti kymmenen esimerkkitapausta, esitetään tiivistetysti keskeiset tulokset, kehityssuunnat ja toimintamallit sekä tehdään konkreettisia suosituksia.

EAYY:tä koskeva ehdotus sai alkunsa, kun poliittisissa piireissä tunnustettiin tarve luoda oikeudellinen rakenne eri jäsenvaltioissa toimivien julkisten ja yksityisten tahojen yhteistyölle. Tarve oli erityisen suuri rajatylittävissä hankkeissa, joihin käytetään julkisia varoja.

Edistysaskeleet EAYY:iden perustamista edistävien kansallisten säännösten hyväksymisessä

EAYY-asetus (N:o 1082/2006) annettiin 5. heinäkuuta 2006. Jäsenvaltiot veloitettiin antamaan kansalliset ja alueelliset säännöksensä viimeistään 1. elokuuta 2007. Todellisuudessa täytäntöönpanomenettelyt ovat kestäneet kauemmin kuin alun perin kaavailtiin:

Tähän mennessä täytäntöönpanomenettely on saatu päätökseen 23 jäsenvaltiossa. Ensimmäiset maat (BG, HU, UK, EL, PT, RO) ottivat EAYY:t käyttöön jo vuonna 2007. Toinen ryhmä (DK, EE, ES, FR, LT, PL, SK, SI) teki niin vuonna 2008, ja kolmas ryhmä (CY, CZ, FI, IE, IT, LV, LU, NL, SE) sai menettelynsä päätökseen vuonna 2009. Maaliskuuhun 2010 mennessä Itävalta, Saksa ja Belgia eivät olleet vielä saaneet liittovaltiotason menettelyjä päätökseen eikä Malta ollut pannut asetusta täytäntöön.

Käytännön kehityssuuntia – perustettujen EAYY:iden valikoima kasvaa

- **Lillen, Kortrijkin ja Tournain eurometropolin EAYY** perustettiin tammikuussa 2008 ensimmäisenä tällaisena yhtymänä. Se tarjoaa yhteistyöpuutteet hyvin erilaisille viranomaistahoille kolmelta eri hallintotasolta Belgiassa ja Ranskassa. Sen toiminta-alue on käytännössä noin 2 miljoonan asukkaan suuri taajama-alue. EAYY:hyn osallistuu 145 kunnan lisäksi Ranskan valtio, yksi Ranskan alue ja yksi lääni, Belgian liittovaltio, Flanderin ja Vallonian alueet sekä Belgian ranskankielinen yhteisö ja hollanninkielinen yhteisö. Yhteistyöyhtymän työkielet ovat hollanti ja ranska. Vaikka yhtymän kotipaikka on virallisesti Ranskassa, Ranskan viranomaiset ovat hyväksyneet EY-asetuksen ensisijaiseksi säädökseksi. Näin ollen henkilöstö voidaan palkata Belgian lainsäädännön mukaisilla edellytyksillä. Tämän EAYY:n organisatoriset juuret ulottuvat vuonna 1991 paikallisviranomaisten yhteistyöelimeksi perustettuun pysyvään konferenssiin (COPIT).

- **Ister-Granumin EAYY:hyn** kuuluu 51 Unkarin ja 38 Slovakian paikallisviranomaista Esztergomia ympäröivältä alueelta Unkarin ja Slovakian rajalla. Tämä syyskuussa 2008 perustettu EAYY oli toinen tällainen yhtymä. Sen päätehtävänä on toteuttaa rajatylittäviä yhteistyöohjelmia ja -hankkeita, joissa Euroopan unioni on osarahoittajana. Yhtymä haluaa myös edustaa aluettaan ja osallistua EU:n päätöksentekoon. Se suunnittelee avaavansa oman edustuston Brysseliin.
- **Galician ja Pohjois-Portugalin EAYY:n** osapuolet ovat Galician (Espanja) aluevaltuusto ja Pohjois-Portugalin alueellinen koordinointi- ja kehittämistoimikunta. EAYY perustettiin lokakuussa 2008 Espanjan ja Portugalin vuonna 1993 käynnistämän raja-alueyhteistyön luomalle perustalle. EAYY:ssä toimii yhdessä viranomaisia, joilla on eritasoista hajautettua toimivaltaa. Yhtymän toiminta-ala on laaja, ja se osallistuu operatiivisen alaohjelman hallintoihin ja toteuttamiseen.
- **EAYY "Amphictyony"** perustettiin joulukuussa 2008 oikeudelliseksi kehykseksi 63 paikallisviranomaisen tekemälle yhteistyölle. Tämä yhdeksän Välimeren maan paikallisviranomaisten yhteistyö käynnistyi vuonna 1991. Tätä nykyä jäseninä on 42 kreikkalaista, 7 kyproslaista ja 3 italialaista kuntaa sekä 1 ranskalaiskunta. Amphictyonyn tavoitteena on laajentaa jäsenkuntaansa, ja siihen voivat osallistua myös EU:n ulkopuolisten maiden yhteisöt. Sen puitteissa on laadittu yhtymän jäsenille osoitettu valkoinen kirja ympäristökysymyksistä, mm. kestävyysperiaatteista ja energiatehokkuudesta.
- Helmikuussa 2009 rekisteröityyn **Karst-Bodvan EAYY:hyn** osallistuu paikallisviranomaisia Gömör-Tornan karstialueelta ja Bódva-joen laaksosta Unkarin ja Slovakian rajaseudulta. Sitä edelsi vuonna 2001 perustettu Kars-euroregio. Tällä EAYY:llä on ollut alkuhankaluuksia rahoituksessa sekä suhteissa ympäröiviin alue- ja paikallisviranomaisiin ja Unkarin ja Slovakian keskushallintoihin. Kieliongelmiä on esiintynyt.
- **Duero-Douron EAYY** perustettiin maaliskuussa 2009. EAYY luotiin Espanjan ja Portugalin vuonna 1993 käynnistämän raja-alueyhteistyön pohjalta. Yhtymään osallistuu 188 paikallisviranomaista (NUTS III), kaksi järjestöä, yksi riippumaton taho ja kaksi yliopistoa (asukasmäärä noin 120 000). Tällä EAYY:llä on ollut tukikelpoisuusongelmia erilaisten (muiden kuin Interregiin liittyvien) EU:n menettelyjen yhteydessä.
- **West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque-Côte d'Opalen EAYY** rekisteröitiin maaliskuun 2009 lopulla. Ranskasta siihen kuuluvat Ranskan valtio, Nord-Pas-de-Calais'n alue, Nord-Pas-de-Calais'n läänit ja Dunkerquen kaupunkiyhteisö. Belgiasta mukana ovat liittovaltio, Flanderin alue ja Länsi-Flanderin lääni. Tämä EAYY on kehittynyt vuosikymmeniä jatkuneen, Interreg-ohjelmien vahvistaman rajatylittävän yhteistyön pohjalta. Sitä pidetään monitasoisen hallinnon testikenttänä ja kyseisen alueen edunvalvonnan foorumina.
- **"Pyrénées-Méditerranée"-euroregio-alueen EAYY:ssä** on kyse paljolti oikeudellisen kehyksen luomisesta kahden ranskalaisalueen (Midi-Pyrénées ja Languedoc-Roussillon) ja kahden espanjalaisen itsehallintoalueen (Katalonia ja Baleaarit) yhteistyölle ja yhteiselle

toiminnalle. EAYY rekisteröitiin elokuussa 2009. Se pohjautuu euroregio-alueeseen¹, joka perustettiin vuonna 2004 palvelemaan 13:a miljoonaa asukasta. EAYY:n neljä perustajaa ovat valtuuttaneet sen kehittämään ja toteuttamaan eri alojen ohjelmia. EAYY:n on tarkoitus edustaa ja ajaa etujaan eri tasoilla ja eri foorumeilla.

- **Strasbourg-Ortenaun EAYY** perustettiin helmikuussa 2010. Se valmistele jo henkilöstön palkkaamista. EAYY:hyn osallistuvat Strasbourgin kaupunkiyhteisö Ranskasta, Ortenaun piirikunta Saksasta sekä Offenburgin, Lahrin, Kehlin, Achernin ja Oberkirchin kaupungit. Tätä EAYY:tä luonnehtivat erittäin vahvat alueellisen taloudellisen yhdentymisen siteet, eurooppalaisten toimielinten läsnäolo ja huomattava pyrkimys yhteiskunnalliseen integraatioon. Valtiotason poliittiset päättäjät tukivat aloitetta merkittävästi.
- **EAYY "Hospital de la Cerdanya"**, joka perustettiin huhtikuussa 2010, on erityisen kiinnostava ja haasteellinen hanke. Se edustaa uutta tapaa hallinnoida sairaalaa ja vaikuttaa suoraan sairaalapiiriin (kahden valtion alueella sijaitsevan laakson) noin 30 000 asukkaan elämään (17 000 asukasta Espanjan puolella ja 13 000 asukasta Ranskan puolella). EAYY:n osapuolet ovat Katalonian aluehallitus Espanjasta sekä Ranskan terveysministeriö, Ranskan kansallinen sairausvakuutuslaitos ja Languedoc-Roussillonin alueellinen sairaalatoimi.
- **EAYY "Grande Region"**, joka perustettiin huhtikuussa 2010, on ensimmäinen esimerkki siitä, että EAYY toimii rajatylittävän ohjelman hallintoviranomaisena. Lähtökohtana oli päätös perustaa rajatylittävä neljän jäsenvaltion yhteistyöohjelma. Päätös tehtävien jakautumisesta osallistujamaiden kesken ei ollut helppo. Näin ollen EAYY:n perustamista pidettiin vartenotettavana vaihtoehtona.

Tieto **EAYY:iden "Zasnet", "Archimed" ja "UTTS"** perustamisesta saatiin tämän tutkimuksen käsikirjoituksen valmistumisen jälkeen. EAYY:n "Zasnet" kotipaikka on Bragança (PT), ja jäseniä on Portugalista (Terra Fria do Nordeste Transmontanon ja Terra Quente Transmontanon kuntajärjestöt) ja Espanjasta (Zamoran ja Salamancan maakunnat sekä Zamoran kaupunki). EAYY:n tavoitteena on edistää jäsentensä keskinäisiä suhteita ympäristö-, kulttuuri-, matkailu- ja talouskehitysasioissa, toteuttaa yhteishankkeita, tehdä aluettaan tunnetuksi sen ulkopuolella ja luoda synergioita alueen negatiivisen väestökehityksen kääntämiseksi. Välimeren saariston EAYY:n "Archimedin" muodostavat Sisilian alue (IT), Baleaarien aluehallitus (ES) ja Larnakan hallintopiirin kehittämisvirasto (CY). EAYY:n virallinen kotipaikka on Taorminassa (IT). EAYY:n tavoitteena on luoda Välimeren saarille vakaa yhteistyöfoorumi Italian, Espanjan ja Kyproksen alueelle. Tarkoituksena on ajaa yhteisiä etuja suhteessa Euroopan unioniin sekä edistää jäsenten vuorovaikutusta ja alueellisen yhteistyön ohjelmien, hankkeiden ja toimien täytäntöönpanoa. Toimia toteutetaan seuraavilla aloilla: kevävä kehitys, maaseudun kehittäminen, kalastus, liikenne, kulttuuri, matkailu, innovaatio, alueellinen yhteistyö, energia ja maahanmuutto. Euroopan unionin ulkopuolisten kumppaneiden integroiminen: EAYY "UTTS" on Unkarin, Slovakian ja Romanian paikallisviranomaisten muodostama. EAYY:n ensisijaisina tavoitteina on edistää taloudellisen ja

¹ Euroregioon kuului myös Espanjan itsehallintoalue Aragonia.

sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistumista sekä lähentymistavoitteiden saavuttamista yhtymän jäsenvaltioiden alueella. Yhtymä pyrkii päätavoitteiden saavuttamisen kautta edistämään yhteistyön kehittämistä alueellisten yksiköiden ja erilaisten rajaseuduilla toimivien organisaatioiden välillä. Tarkoituksena on parantaa alueen asukkaiden elämänlaatua ja vähentää alueellisia eroja.

Yleissuuntaukset, ongelmakohdat ja tulevaisuudennäkymät

EAYY:iden poliittinen taustatilanne on vuonna 2010 erilainen kuin silloin, kun EAYY-asetusta valmisteltiin ja edistettiin ja kun se hyväksyttiin onnistuneesti. Lissabonin sopimuksen hyväksymisen myötä unionin päätavoitteisiin lisättiin "alueellinen yhteenkuuluvuus" sekä "taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus". EAYY-väline puolestaan on suunniteltu nimenomaan edistämään "alueellista yhteistyötä". Rakennerahastojen ohjelmakausi 2007–2013 on nyt täydessä käynnissä, ja kautta unionin on havaittavissa kasvava taipumus omaksua ohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa alueellinen lähestymistapa, mikä tuottaa EAYY:ille uusia mahdollisuuksia. Toimintalaa laajentaa myös Interreg-aloitteen valtavirtaistuminen sekä makroalueiden aluestrategioiden (EU:n Itämeren alueen strategia, Tonavan alueen strategia) edistäminen. Lisäksi Eurooppa 2020 -strategiassa käsitellään joitakin Lissabonin strategian puutteita, jotka liittyvät erityisesti täytäntöönpanoon – jossa EAYY:t ovat osoittaneet varteenotettavia mahdollisuuksia.

Makroaluestrategioiden kannalta uusien EAYY:iden kehittämismahdollisuudet toimivat "edelläkävijöinä", jotka tukevat sitoutumista yhteiseen politiikkaan, ja "kohdistettuna välineenä", jolla edistetään pitkän aikavälin sitoutumista erityistoimien toteuttamiseen yhteisesti. Merkittävä osa makroaluestrategioiden tuottamasta lisäarvosta syntyy keskittymisestä siihen, että toimielimet ja kumppanit ohjaavat ensisijaisten toimien toteuttamista. EAYY, joka muodostaa uudet keskustelupuitteet ja on monenlaisten tehtävien toteuttamista palveleva avoin väline, voitaisiin tässä yhteydessä lisätä keskusteluun yhtenä vaihtoehtona, jonka avulla olisi mahdollista kehittää ja vahvistaa sitoutumista uusiin yhteisiin tehtäviin.

Kansallisten säännösten täytäntöönpanon viivästyminen sekä muiden yhteistyömekanismien olemassaolo vaikuttavat alueellisiin malleihin ja EAYY-aloitteiden kehittyneisyyteen. Jos tarvittavien säännösten hyväksyminen on eri syistä viivästynyt jäsenvaltioissa, sillä on ollut selkeä vaikutus uusien EAYY-aloitteiden määrään ja kehittyneisyyteen.

Useita vuosia vireillä olleissa mutta vielä toteuttamatta olevissa EAYY-aloitteissa ongelmien syitä on ollut useita: Kansallisten menettelyjen hyväksymisen viivästyminen on ollut ongelmana erityisesti Itävallassa ja Italiassa. Joskus taas vaaleissa muuttuvat poliittiset taustat muuttavat poliittista kannatusta. Useimmissa analysoiduissa tapauksissa ongelmana on ollut se, että EAYY-välineeseen perehtyminen ja sen soveltaminen käytännössä on kaiken kaikkiaan hyvin monimutkaista.

Perustetuista EAYY:istä kuvastuu yhteistyön kehityskaari epämuodollisemmasta yhteistyöstä kohti yhä virallisempaa ja tiiviimpää yhteistyötä. Euroregio- ja eurodistrict-alueet, yhteistyöryhmät ja muut järjestäytyneen yhteistyön muodot ovat olleet monille EAYY:ille tärkeitä tienraivaajia.

EAYY:iden jäsenrakenne on yleensä sellainen, että mukana on useita alue- tai paikallistason kumppaneita, mutta valtiotason kumppanit ovat edelleen melko harvassa. Rakenteeltaan monitasoiset EAYY:t eivät ole sääntö vaan poikkeus: useimmat EAYY:t ovat saman hallintotason toimijoiden kumppanuuksia.

Edustuselimillä on useissa EAYY:issä voimakas asema, mutta eräissä yhtymissä pyritään vielä vahvempaan osallistavuuteen: jotkin EAYY:t ovat luoneet järjestelyjä yhteyksien tiivistämiseksi kansalaisyhteiskuntaan (esim. Ister-Granumin kansalaisparlamentti sekä Lillen, Kortrijkin ja Tournain eurometropolin kunnanjohtajakonferenssi). EAYY:n jäsenten yhteinen päätöksenteko perustuu keskinäiseen valvontaan ja tasapainoon henkilöstöä, kotipaikkaa ja kielikäytäntöjä koskevissa asioissa.

Enemmistö EAYY:istä ei ole vielä palkannut henkilökuntaa, mutta useimmat aikovat tehdä niin lähitulevaisuudessa. Tähän vaikuttavat EAYY:n budjetti ja valtioiden erilaiset työlainsäädännöt.

Kaikki EAYY:t ovat laatineet asetuksen N:o 1082/2006 11 artiklassa tarkoitetun vuotuisen talousarvion, mutta monivuotisten budjettien laatiminen on edelleen poikkeus. Sellainen on kuitenkin tärkeä EAYY:n henkilöstön turvaamiseksi. Useat EAYY:t ovat tehneet erityisen tiedotusbudjetin.

Suosituksset asetuksen N:o 1082/2006 tarkistamista varten

a) Jäsenyys

- Unionin ulkopuolisten maiden osallistumista EAYY:ihin tulee edistää mainitsemalla ne 1 ja 3 artiklassa (ominaispiirteet ja kokoonpano) ja luomalla yhteydet liittymistä valmistelevalle tukivälinettä (IPA) ja eurooppalaista naapurisuuden ja kumppanuuden välinettä (ENPI) koskeviin asetuksiin.
- Tulee tarkastella edelleen mahdollisuuksia sallia yksityisten organisaatioiden osallistuminen (asetuksen N:o 1082/2006 3 artikla) tietyin edellytyksin.

b) Jäsenvaltioiden rooli

- Nykyisen EAYY:n käyttöä ja liikkumavaraa tulee lisätä sovellettavaa lainsäädäntöä (2 artikla) koskevissa asioissa niin, että esitetään havainnollisia kommentteja asetuksen 1 artiklassa säädetyn oikeudellisen hierarkian vaikutuksista.
- Tulee korostaa, että päätös EAYY:n hyväksymisestä täytyy tehdä asetuksessa säädettyssä kolmen kuukauden määräajassa (4 artikla).
- Toimivaltaisille viranomaisille tulee tarjota koulutusta ja teknistä apua.
- Tulee harkita yhdenmukaistamisen syventämistä EAYY-asetuksessa niin, että EAYY saisi julkisen aseman kaikissa jäsenvaltioissa.
- Toimivaltaisia viranomaisia asianmukaisesti neuvomalla tulee pyrkiä siihen, ettei julkisten varojen hoidon valvontaa (6 artikla) tehdä kahteen kertaan.

c) Tehtävät ja tavoitteet

- Tulee muuttaa 7 artiklan 3 kohdan sanamuotoa, jotta EAYY:n "tehtäviä" ei tulkita liian kapeasti tai väärin.
- Tulee tarkistaa 7 artiklan 3 kohdan sanamuotoa ja edistää maaseudun kehittämisen lisäämistä EAYY:n mahdolliseksi tehtäväksi.
- Tulee täsmentää, että EAYY:t ovat lainsäädännön mukaan oikeutettuja hakemaan mukaan kaikkiin EU-rahoitteisiin ohjelmiin ilman tarvetta lisäkumppaneihin.
- Tulee antaa lisävalaistusta 7 artiklan 4 kohtaan – "poliisivaltuuksien, sääntelyvaltuuksien, oikeusasioiden ja ulkopoliitiikan" poissulkeminen.

d) Oikeudellinen järjestelmä

- Sopimuksen ja perussäännön sisältöjen välillä tulee tehdä selvä ero. Tämä voidaan tehdä tarkistamalla 8 artiklaa (sopimukset) ja 9 artiklaa (perussäännöt) tai harkitsemalla jommankumman poistamista.
 - Henkilöstön palkkaamista tulee helpottaa tutkimalla mahdollisuutta luoda kansalliset sääntelyt ylittävä työsuhdemalli.
 - EAYY:n perustamiseen (10 artikla – organisaatio) tulee antaa lisäopastusta sekä suhteellisuusperiaatteen että osallistavan demokratian periaatteen edistämiseksi.
 - Tulee selostaa laajemmin tai tarkistaa 10 artiklan 3 kohtaa EAYY:n vastuusta, joka pätee "silloinkin, kun [nämä] toimet eivät ole EAYY:n tehtävien mukaisia".
 - Tulee antaa lisäopastusta EAYY:n perustamiseen (11 artikla – talousarvio) – artiklan käytännön vaikutukset henkilöstön palkkaamiseen.
 - Tulee antaa lisävalaistusta 13 artiklasta (yleinen etu) ja selostaa unionin tuomioistuimen tekemiä tulkintoja.
-