

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 9.11.2010
KOM(2010) 642 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE, ALUEIDEN KOMITEALLE
JA EUROOPAN INVESTOINTIPANKILLE**

**Taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevän viidennen
kertomuksen päätelmät: koheesio politiikan tulevaisuus**

{SEK(2010) 1348 lopullinen}

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE, ALUEIDEN KOMITEALLE
JA EUROOPAN INVESTOINTIPANKILLE**

**Taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevän viidennen
kertomuksen päätelmät: koheesiopolitiikan tulevaisuus**

1. JOHDANTO

Euroopalla on edessään mittava tehtävä. Sen on päästävä ulos syvästä kriisistä ja vähennettävä työttömyyttä ja köyhyyttä samalla kun se siirtyy vähähiiliseen talouteen. Näin haastava tehtävä vaatii nopeita toimia monilla rintamilla. Juuri tästä syystä Eurooppa-neuvosto hyväksyi Eurooppa 2020 -strategian¹. Tehtävän onnistumiseksi Euroopan unionin, jäsenvaltioiden sekä alue- ja paikallistason toimijoiden on kaikkien tehtävä oma osuutensa. Koheesiopolitiikan olisi edelleen oltava keskeisessä asemassa näinä vaikeina aikoina, jotta saamme synnytettyä älykästä, kestävästä ja osallistavaa kasvua edistäen samalla unionin ja sen alueiden sopusointuista kehitystä vähentämällä alueellisia eroja.

Koheesiopolitiikalla on merkittävästi edistetty kasvun ja vaurauden levittämistä kaikkialle unioniin ja vähennetty taloudellisia, sosiaalisia ja alueellisia eroja. Viides taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevä kertomus osoittaa, että tällä politiikalla on luotu uusia työpaikkoja, lisätty inhimillistä pääomaa, rakennettu oleellista infrastruktuuria ja parannettu ympäristönsuojelua etenkin vähiten kehittyneillä alueilla. Ilman koheesiopolitiikkaa alueiden väliset erot olisivat kiistämättä suuremmat. Kriisin jälkeensä jättämät pysyvät sosiaaliset vaikutukset, maailmanlaajuisista haasteista johtuva innovoinnin kysyntä ja välttämätön tarve saada kaikki irti jokaisesta julkisesta eurosta edellyttävät silti, että politiikkaa uudistetaan kunnianhimoisesti.

EU:n talousarvion tarkistuksen² perusteella edistystä on erityisesti saatava aikaan seuraavilla avainalueilla: voimavarojen keskittäminen Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin, jäsenvaltioiden sitouttaminen politiikan tuloksellisuuden vaatimien uudistusten täytäntöönpanoon ja politiikan tuloksellisuuden parantaminen kiinnittämällä enemmän huomiota tuloksiin. Koheesiopolitiikan ja Eurooppa 2020 -strategian selkeä linkittäminen tarjoaa todellisen tilaisuuden jatkaa EU:n köyhimpien alueiden auttamista muiden saavuttamisessa, helpottaa EU:n eri politiikkojen koordinoimista ja kehittää koheesiopolitiikkaa niin, että se kuuluu johtaviin kasvun synnyttäjiin – myös laadullisesti – koko EU:ssa ja vastaa samalla ikääntymisen ja ilmastonmuutoksen kaltaisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin.

Näillä päätelmillä komissio käynnistää julkisen kuulemisen koheesiopolitiikan tulevaisuudesta. Kuuleminen järjestetään esittämällä joukko kysymyksiä koheesiopolitiikan uudistusta koskevista avainajatuksista.

Tässä tiedonannossa tarkastellaan, miten politiikkaa voidaan tehostaa ja sen vaikutusta parantaa suuremman lisäarvon saamiseksi Euroopan tasolla (jakso 2), miten politiikan

¹ ”Eurooppa 2010: Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia” (KOM(2010) 2020, 3.3.2010).

² ”EU:n talousarvion kokonaistarkastelu” (KOM(2010) 700, 19.10.2010).

hallinnointia voidaan vielä vahvistaa (jakso 3), miten täytäntöönpanojärjestelmää voidaan virtaviivaistaa ja yksinkertaistaa (jakso 4) ja minkälainen politiikan rakenne on (jakso 5).

2. KOHEESIOPOLITIIKAN EUROOPPALAINEN LISÄARVO

Koheesiopolitiikan lisäarvosta käydään jatkuvasti keskustelua poliittisten päättäjien, tiedeyhteisön ja sidosryhmien keskuudessa. Joidenkin mielestä koheesiopolitiikalla ei ole tiivistä yhteyttä EU:n painopistealoihin, sen varat ripotellaan liian väljästi politiikan eri aloille ja sen vaikutusta on usein vaikea mitata. Komissio suhtautuu tällaiseen kritiikkiin hyvin vakavasti, vaikka kertomus osoittaaakin, että koheesiopolitiikalla on edistetty alueiden taloudellista ja sosiaalista kehittämistä ja ihmisten hyvinvointia.

Koheesiopolitiikan tulevissa uudistuksissa olisi siksi säilytettävä politiikan yleistavoite, mutta pyrittävä suuntaamaan sitä selvästi tuloskeskeisyyteen ja toteutettava tulosten saavuttamiseen tarvittavat uudistukset vähentämällä byrokratiaa ja yksinkertaistamalla politiikan jokapäiväistä hallinnointia.

2.1. Strategisempaa ohjelmatyötä

Koheesiopolitiikka on jo merkittävältä osin linjattu Lissabonin strategiaan, erityisesti korvamerkitsemällä määrärahat. Tämä ei kuitenkaan riitä, sillä kahden strategisen menettelyn ohjausjärjestelmien väliin jää aukko. Koheesiopolitiikkaa voidaan tulevaisuudessa vielä yhdenmukaistaa Eurooppa 2020 -strategian kanssa. Tätä varten tarvitaan ensisijaisesti Euroopan tasolla annettavia selkeitä ohjeita sekä strategisempaa prosessia neuvotteluihin ja jatkotoimiin.

EU:n talousarvion tarkistuksessa luonnosteltiin uutta strategista ohjelmatyömallia koheesiopolitiikkaan, jotta EU:n politiikat voidaan yhdentää toisiinsa paremmin Eurooppa 2020 -strategian ja yhdennettyjen suuntaviivojen toteuttamiseksi. Tämä malli sisältää

- komission hyväksymän **yhteisen strategiakehyksen**, jossa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet siirretään investointien painopisteisiin. Kehystä on määrä soveltaa koheesiorahastoon, Euroopan aluekehitysrahastoon, Euroopan sosiaalirahastoon, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoon ja Euroopan kalatalousrahastoon;
- **kehittämis- ja investointikumppanuussopimuksen**, jossa yhteisen strategiakehyksen pohjalta vahvistettaisiin investointien painopisteet, kansallisten ja EU:n varojen jako painopistealoille ja ohjelmille, sovitut tukiehdot ja asetetut tavoitteet. Koheesiopolitiikka kuuluisi sopimuksen soveltamisalaan. Sopimuksen soveltamisalaa saattaisi olla hyödyllistä laajentaa myös muihin politiikkoihin ja EU:n rahoitusvälineisiin, jotta taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta voidaan edistää johdonmukaisella ja yhdennetyllä tavalla. Sopimus tehdään niiden neuvottelujen perusteella, joita jäsenvaltiot ja komissio käyvät jäsenvaltioiden kansallisissa uudistusohjelmissa esitetyistä kehittämisstrategioista. Siinä kuvailtaisiin myös EU:n ja kansallisella tasolla saatavien varojen koordinointi; sekä
- **toimintaohjelmat**, jotka nykyisen ohjelmakauden tapaan olisivat keskeisin hallinnointiväline, jolla strategiset asiakirjat muunnetaan investointien konkreettisiksi painopisteiksi selkeine ja mitattavine tavoitteineen – joiden olisi edistettävä Eurooppa 2020 -strategian mukaisten kansallisten tavoitteiden saavuttamista.

Tavoitteiden toteutumista seuraavien **vuosikertomusten** ajoituksen olisi osuttava yksiin Eurooppa 2020 -strategian hallintasyklin kanssa. Näin asiaan liittyvissä neuvostoissa ja Euroopan parlamentin toimikunnissa säännöllisesti käytävillä **poliittisilla keskusteluilla** voitaisiin parantaa koheesipolitiikan tulosten avoimuutta, vastuullisuutta ja arviointia.

Seuraavat kolme EU:n talousarvion tarkistukseen sisältyntä ehdotusta ovat erityisen merkittäviä koheesipolitiikan kannalta: varojen keskittäminen, ehdollisuus ja kannustinten käyttö sekä keskittyminen tuloksiin.

2.2. Temaattisen keskittämisen lisääminen

Koheesipolitiikan jälkiarviointien mukaan varojen keskittämistä on lisättävä kriittisen massan ja tuntuvien vaikutusten aikaansaamiseksi.

Tulevaisuudessa on siksi tarpeen varmistaa, että jäsenvaltiot ja alueet **keskittävät EU:n ja kansalliset varat** vain muutamille, niiden omiin erityisiin haasteisiin liittyville painopistealoille. Tämä voitaisiin saavuttaa niin, että koheesipolitiikkaa koskevissa asetuksissa vahvistettaisiin luettelo temaattisista painopistealoista, jotka liittyvät Eurooppa 2020 -strategian prioriteetteihin, yhdenntettyihin suuntaviivoihin ja lippulaivahankkeisiin.

Se, kuinka moneen painopisteeseen maiden ja alueiden edellytettäisiin keskittävän varat, riippuisi EU:n rahoitusosuuden suuruudesta. Näin vähemmän varoja saavat jäsenvaltiot ja alueet joutuisivat keskittämään kaikki käyttöönsä asetetut varat kahteen tai kolmeen painopisteeseen, kun taas enemmän tukea saavat voisivat valita useampia painopistealoja. Jotkut painopistealat olisivat pakollisia.

Temaattisella keskittämisellä ei kuitenkaan saisi estää jäsenvaltioita ja alueita tekemästä kokeiluja ja rahoittamasta innovatiivisia hankkeita. Menojen rajaamista ja kohdentamista tiettyihin kohderyhmiin tai kokeellisiin lähestymistapoihin (esim. paikalliskehitykseen) mahdollisesti yleiskattavina tukina voitaisiin myös harkita.

2.3. Toiminnan tehostaminen ehdollisuudella ja kannustimilla

Rahoitus- ja taluskriisi on jo pakottanut komission ehdottamaan toimenpiteitä unionin taloushallinnon parantamiseksi³. Terve makrotalouspolitiikka, mikrotalouden suotuista ympäristö ja vahva institutionaalinen kehys ovat työpaikkojen luomisen, kasvun lisäämisen, sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemisen ja rakenteellisen muutoksen aikaansaamisen edellytyksiä.

Tämä pätee erityisesti koheesipolitiikkaan, sillä sen tuloksellisuus riippuu pitkälti talousympäristöstä, jossa sitä harjoitetaan. Sen vuoksi koheesipolitiikan ja unionin talouspoliittisen kehysten välisiä yhteyksiä voidaan vahvistaa.

Ensinnäkin uuden taloushallintojärjestelmän tukemiseksi olisi otettava käyttöön uudistuksiin tähtääviä kannustimia synnyttäviä uusia tukiehtoja. Jäsenvaltioiden edellytettäisiin toteuttavan uudistukset, joita tarvitaan varojen tehokkaan käytön varmistamiseen suoraan koheesipolitiikkaan liittyvillä aloilla kuten ympäristönsuojelussa, joustoturvapolitiikassa, koulutuksessa tai tutkimuksessa ja innovoinnissa.

³ ”Talouspolitiikan koordinoinnin tehostaminen vakautta, kasvua ja työpaikkoja varten – välineet vahvempaan EU:n talouden ohjauksjärjestelmään” (KOM(2010) 367).

Yhteisessä strategiakehyksessä on tarkoitus vahvistaa kullekin temaattiselle painopistealalle keskeiset periaatteet, joita tukitoimissa olisi noudatettava. Näitä periaatteita on voitava mukauttaa kansallisten ja alueellisten olosuhteiden mukaan. Niiden päätarkoituksena olisi auttaa maita ja alueita sellaisten ongelmien ratkaisemisessa, jotka aiemman kokemuksen mukaan ovat politiikan täytäntöönpanon kannalta erityisen tärkeitä. Periaatteet voisivat koskea mm. EU:n erityislainsäädännön siirtämistä osaksi kansallista lainsäädäntöä, EU:n strategisten hankkeiden rahoitusta taikka hallintoa, arviointia ja institutionaalisia valmiuksia.

Tämän perusteella ohjelmityön alkuvaiheessa kunkin jäsenvaltion ja/tai alueen kanssa – institutionaalisesta rakenteesta riippuen – sovittaisiin ohjelma-asiakirjoissa (eli kehittämis- ja investointikumppanuussopimuksissa ja toimintaohjelmissa) erityisistä sitovista ehdoista koheesipolitiikkaan suoraan liittyvillä aloilla koordinoitua kaikkia asiaan liittyvät EU:n politiikat. Ehtojen täytyminen voisi olla koheesiovarojen saamisen ehto joko ohjelmakauden alussa tai ohjelmaa tarkistettaessa, jolloin komissio arvioi, miten sovittujen uudistusten toteutuksessa on edistytty.

Institutionaalisten uudistusten loppuunsaattaminen on rakenteellisen mukautuksen, kasvun ja työpaikkojen lisäämisen sekä sosiaalisen syrjäytymisen vähentämisen kannalta välttämätöntä erityisesti siksi, että se vähentää yrityksille sääntelystä ja hallinnosta aiheutuvaa taakkaa tai parantaa julkisia palveluja. Näitä uudistuksia on tarkoitus täydentää entiseen tapaan hallinnollisten ja institutionaalisten valmiuksien sekä toimivan hallinnon kehittämiseen myönnettävällä koheesipoliittisella tuella. Tätä tukea olisi voitava myöntää kaikille jäsenvaltioille ja alueille.

Toiseksi vakaus- ja kasvusopimukseen liittyviä taloudellisia seuraamuksia ja kannustimia on tähän asti sovellettu vain koheesiorahastossa. Komissio ehdottaa, että näiden soveltaminen laajennettaisiin koskemaan koko EU:n talousarviota täydentävänä vipuvoimana vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion keskeisten makrotaloudellisten ehtojen noudattamisen varmistamiseksi. Tapauksissa, joissa sopimuksen sääntöjä ei ole noudatettu, voidaan näin luoda kannustimia jäädyttämällä tai peruuttamalla osa EU:n talousarviosta tehtävistä nykyisistä tai tulevista määrärahasiirroista ilman, että tällä on vaikutusta EU:n varojen loppukäyttöön. Peruutetut määrärahat jäisivät EU:n talousarvioon.

EU:n taloushallinnon laajempaan tarkistukseen liittyen **täydentävyysperiaatteen** noudattamisen tarkastamista olisi uudistettava niin, että se liitetään EU:n talouspolitiikan seurantaprosessiin käyttäen vakaus- ja lähentymisohjelmiin jo sisältyviä indikaattoreita, jotka jäsenvaltiot toimittavat komissiolle vuosittain.

Osarahoitus on yksi koheesipolitiikan keskeisistä periaatteista, jolla varmistetaan sitoutuminen politiikkaan käytännössä. Osarahoitusosuudet olisi tarkistettava ja niitä olisi mahdollisesti eriytettävä, jotta niissä otettaisiin paremmin huomioon kehitystaso, EU:n lisäarvo, toimityypit ja tuensaajat.

Lisäksi on vielä tarkasteltava muita välineitä, joilla koheesipolitiikkaa voitaisiin vielä tehostaa. Esimerkiksi EU:n tasolla voitaisiin ottaa käyttöön **suoritusvaraus** kannustamaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden ja niihin liittyvien kansallisten tavoitteiden saavuttamiseen siten, että rajoitettu osa koheesiotalousarviosta jätetään varaukseen ja jaetaan välitarkistuksen yhteydessä niille jäsenvaltioille ja alueille, joiden ohjelmat ovat lähtökohtaan verrattuna parhaiten edistäneet Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin pääsemistä. Nykyisellä ohjelmakaudella saadun kokemuksen mukaan komissio tarvitsee lisäksi jonkin verran varoja

kokeilujen ja verkottumisen suoraan tukeen edellisten ohjelmakausien innovatiivisia toimia vastaavasti.

2.4. Arvioinnin, suoritusten ja tulosten parantaminen

Jotta koheesiopolitiikasta saadaan strategisempaa ja tulossuuntautuneempaa, tarvitaan laadukkaampia ja toimivampia seuranta- ja arviointijärjestelmiä. Tätä siirtymää voidaan tukea joillakin muutoksilla.

Tulossuuntautuneisuuden lähtökohdan muodostavat ensinnäkin ennakkoon asetettavat selkeät ja **mitattavissa olevat tavoitteet ja tulosindikaattorit**. Indikaattoreiden on oltava helposti tulkittavia, tilastollisesti päteviä, oikeasti reagoivia ja suorassa yhteydessä politiikan mukaisiin tukitoimiin sekä nopeasti kerättävissä ja julkaistavissa. Indikaattoreista ja tavoitteista olisi sovittava ohjelma-asiakirjoista käytävässä keskustelussa, minkä lisäksi jokaisessa toimintaohjelmassa olisi oltava muutamia rahastokohtaisia perusindikaattoreita, jotka liittyvät Eurooppa 2020 -strategiaan. Vuosikertomuksissa keskeistä olisi **indikaattoreita** ja sovittuihin tavoitteisiin etenemistä koskevien ajanmukaisten ja täydellisten tietojen antaminen.

Toiseksi **ennakkoarvioinneissa** olisi keskityttävä ohjelmien suunnittelun parantamiseen niin, että tavoitteiden saavuttamiseen käytettäviä välineitä ja kannustimia voidaan seurata ja arvioida täytäntöönpanon aikana.

Kolmanneksi arvioinneissa olisi käytettävä enemmän kansainvälisten standardien kaltaisia tarkkoja menetelmiä, myös **vaikutustenarviointia**. Vaikutustenarvioinnit olisi mahdollisuuksien mukaan suunniteltava aikaisessa vaiheessa, jotta asianmukaisten tietojen kerääminen ja levittäminen voidaan varmistaa. Jokaisesta ohjelmasta vaadittaisiin lisäksi suunnitelmat **jatkuvista arvioinneista**, sillä niillä lisätään avoimuutta EU:n tasolla, edistetään arviointistrategioita ja parannetaan arviointien laatua yleisesti. Arviointeja voitaisiin myös harkita tehtävän siinä vaiheessa, kun komissiolle on toimitettu maksupyynnöt ja tositteet tietystä määrystä myönnettyistä varoista.

Lopuksi jäsenvaltiot voisivat laatia yhteenvetokertomuksen niiden ohjelmakaudella tekemien jatkuvien arviointien tuloksista, jotta ohjelman edistymisestä saadaan tiivistetty yleiskuva.

2.5. Tukena uudet rahoitusvälineet

EU:n talousarvion tarkistuksessa painotetaan kovasti EU:n talousarvion vipuvaikutuksen lisäämistä. Ohjelmakaudella 2007–2013 on kehitetty uusia investointien rahoitusmuotoja, jotka eivät enää ole perinteistä avustuksiin perustuvaa rahoitusta vaan innovatiivisia tapoja yhdistää avustuksia ja lainoja. Komissio toivoo, että jäsenvaltiot ja alueet hyödyntäisivät näitä välineitä enemmän tulevaisuudessa.

Rahoitusvälineillä luodaan kierrätettäviä rahoitusmuotoja, mikä tekee niistä pitkällä aikavälillä kestävämpiä. Tämä on myös yksi tapa edistää investointivarojen käyttöä Euroopassa etenkin taantuman aikana. Erilaisille julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksille avautuu näin uusia markkinoita, joilla hyödynnetään kansainvälisten rahoituslaitosten asiantuntijuutta.

Uusien rahoitusjärjestelyjen edistämiseksi koheesiopolitiikan alalla voitaisiin tarkastella esimerkiksi seuraavanlaisia vaihtoehtoja:

- **Selkiyttää ja eriyttää sääntöjä**, jotka koskevat avustuksiin perustuvaa rahoitusta ja sääntelyn mukaisesti takaisinmaksettavia avustuksia, erityisesti menojen tukikelpoisuus- ja tilintarkastussääntöjä.
- Kanavoida **yleinen rahoitustuki yrityksille** pääasiassa uusien rahoitusvälineiden kautta ja käyttää avustuksia kohdennettujen tukijärjestelmien osarahoitukseen (innovointi, ympäristöinvestoinnit jne.).
- **Laajentaa uusien rahoitusjärjestelyjen soveltamisalaa ja käytön laajuutta:** soveltamisalan osalta uusiin toimintoihin (esim. kestävä kaupunkiliikenne, tutkimus ja kehitys, energia, paikalliskehitys, elinikäinen oppiminen tai liikkuvuutta edistävät toimet, ilmastonmuutos ja ympäristö, tietotekniikka ja laajakaista) ja käytön laajuuden osalta korkotukien yhdistämiseksi lainapääomaan tai muihin takaisinmaksettaviin rahoituksen muotoihin.

- Miten Eurooppa 2020 -strategiaa ja koheesiopolitiikkaa voidaan lähentää toisiinsa EU:n, valtioiden ja sitä pienempien hallintoyksikköjen tasolla?
- Olisiko kehittämis- ja investointikumppanuussopimusten koskettava muutakin kuin koheesiopolitiikkaa, ja jos kyllä, niin mitä?
- Miten Eurooppa 2020 -strategian prioriteetteja voitaisiin paremmin keskittää temaattisesti?
- Miten koheesiopolitiikkaa voidaan tehostaa ehdoilla, kannustimilla ja tulospohjaisella johtamisella?
- Miten koheesiopolitiikasta saadaan tulossuuntautuneempaa? Mitkä painopistealat olisi määritettävä pakollisiksi?

3. VAHVEMPAA HALLINTOA

3.1. Kolmas ulottuvuus: alueellinen koheesio

Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteisiin lisättiin Lissabonin sopimuksessa alueellinen yhteenkuuluvuus. Tästä syystä tämä tavoite on otettava huomioon uusissa ohjelmissa, joissa on painotettava erityisesti kaupunkien asemaa, funktionaalista maantiedettä, erityisistä maantieteellisistä tai väestöpoliittisista ongelmista kärsiviä alueita ja makroaluestrategioita.

Kaupunkialueet voivat toimia kasvun moottoreina ja luovuuden ja innovoinnin pesinä. Kasvun lisäämiseen ja uusien työpaikkojen luomiseen tarvitaan kriittinen massa toimijoita kuten yrityksiä, yliopistoja ja tutkijoita. Kaupunkien ongelmiin, johtuivatpa ne ympäristön pilaantumisesta tai sosiaalisesta syrjäytymisestä, on reagoitava erityisellä tavalla ja suoraan asianomaisella hallinnon tasolla. Tätä varten olisi kehitettävä kunnianhimoinen **kaupunkien toimintaohjelma**, jossa yksilöidään selkeämmin kaupunkiasioiden hoitoon tarkoitettu rahoitus ja jossa kaupunkiviranomaisilla on merkittävämpi rooli kaupunkien kehittämisstrategioiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa. Ohjelma-asiakirjoissa olisi selvästi mainittava kaupunkeja koskevat toimet ja niihin liittyvät varat ja kaupungit.

Tulevaisuudessa olisi aiheellista pohtia, olisiko koheesiopolitiikan sääntelykehyksessä oltava **enemmän joustovaraa** toimintaohjelmien organisoinnissa, jotta kehittämisprosessien luonne ja maantieteellinen yhteys voitaisiin ottaa paremmin huomioon. Ohjelmat voitaisiin sitten

suunnitella ja niitä voitaisiin hallinnoida paitsi kansallisella ja alueellisella tasolla myös – esimerkiksi – kaupunkiryhmien taikka joki- ja merialueiden tasolla.

Kertomuksesta käy ilmi, että toisinaan **maantieteelliset tai väestöpoliittiset piirteet** voivat lisätä kehityksen ongelmia. Tämä koskee erityisesti syrjäisimpiä alueita ja hyvin harvaan asutettuja pohjoisimpia alueita sekä saari-, rajaseutu- ja vuoristoalueita, kuten Lissabonin sopimuksessa nimenomaisesti mainitaan. Näitä erityispiirteitä varten on kehitettävä omat säännöksensä lisäämättä kuitenkaan tarpeettomasti välineiden ja ohjelmien määrää. Alueellinen koheesio tarkoittaa myös sitä, että on puututtava kaupunkien ja maaseudun välisiin yhteyksiin kohtuuhintaisten ja laadukkaiden infrastruktuurien ja palvelujen saatavuuden osalta sekä ongelmiin alueilla, joilla on paljon sosiaalisesti syrjäytyneitä yhteisöjä.

Uusia **makroaluestrategioita** olisi lähestyttävä selvittämällä ensin tarkkaan nykyiset strategiat ja käytettävissä olevat varat. Makroaluestrategioiden olisi oltava keskeisiin haasteisiin keskittyviä laaja-alaisia yhdenmukaisia välineitä, joita tuetaan enemmän ylikansallisesti, vaikka suurin osa rahoituksesta tulisikin koheesiopolitiikan mukaisesti osarahoitetuista kansallisista ja alueellisista ohjelmista ja muista kansallisista lähteistä.

3.2. Kumppanuuden lujittaminen

Eurooppa 2020 -strategian tehokas täytäntöönpano edellyttää hallintojärjestelmää, jossa ovat mukana muutokseen liittyvät toimijat jäsenvaltioissa ja jossa yhdistetään hallinnot EU:n, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Jotta kaikki asiaan liittyvät toimijat saadaan täysin mukaan, paikallisten ja alueellisten sidosryhmien, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan edustusta olisi vahvistettava sekä poliittisessa keskustelussa että koheesiopolitiikan täytäntöönpanossa. Tätä ajatellen olisi säilytettävä tuki, jota myönnetään julkisten ja yksityisten tahojen väliseen vuoropuheluun, myös työmarkkinaosapuolten ja hallituksista riippumattomien järjestöjen välillä.

Tässä yhteydessä olisi vahvistettava **paikalliskehityksen** asemaa koheesiopolitiikassa esimerkiksi tukemalla aktiivista osallistamista ja sosiaalista innovointia sekä kehittämällä innovaatiostrategioita tai elvytysuunnitelmia köyhille alueille. Nämä toimet olisi koordinoitava hyvin maaseudun kehittämissä politiikan ja meripoliitikkojen osana tuettavien vastaavien toimien kanssa.

- Miten koheesiopolitiikassa voidaan ottaa paremmin huomioon kaupunkialueiden ja sellaisten alueiden, joilla on kehitysprosessiin vaikuttavia maantieteellisiä erityispiirteitä, keskeinen asema sekä uudet makroaluestrategiat?
- Miten kumppanuusperiaatetta ja paikallisten ja alueellisten sidosryhmien, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan osallistumista voitaisiin parantaa?

4. VIRTAVIIVAISTETTU JA YKSINKERTAISEMPI TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄ

Vaikka onkin liian aikaista tehdä lopullisia johtopäätöksiä koheesiopolitiikassa kaudella 2007–2013 käytössä olleesta täytäntöönpanojärjestelmästä, jäsenvaltiot ovat todenneet, että liian usein tehtävät suuret sääntömuutokset voivat haitata täytäntöönpanoa. On kuitenkin olemassa tiettyjä kohdennettuja muutoksia, joita on syytä tarkastella.

4.1. Taloushallinto

Varainhoitoasetuksen tarkistuksesta jokin aika sitten tehdyn ehdotuksen⁴ mukaisesti koheesiopoliittisten ohjelmien hallinnosta vastaavien viranomaisten olisi joka vuosi esitettävä hallintolausuma, johon liitetään tilinpäätökset ja riippumaton tarkastuslausunto. Näin vahvistettaisiin vastuuta EU:n talousarviosta minä tahansa varainhoitovuonna osarahoitettavista menoista.

Vuotuisen hallintolausuman perusteella komissio ehdottaa, että koheesiopoliitikassa otetaan käyttöön säännöllinen menettely tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen. Näin voidaan vahvistaa tarkastusprosessia ja mahdollistaa ohjelmien osittainen päättäminen säännöllisin väliajoin.

Komission on pohdittava, voitaisiinko avustusten maksatusta tuensaajille nopeuttaa sillä, ettei kansallisille viranomaisille maksettaisi korvauksia ennen kuin vastaava EU:n osuus on maksettu tuensaajille, ja olisiko tämä parempi kannustin tiukkaan kansalliseen valvontaan.

Komissio tarkastelee myös mahdollisuutta ottaa käyttöön toimityypistä riippuvia tuotos- tai tulosperusteisia tekijöitä, kun EU:n tukiosuuksia maksetaan toimintaohjelmille tai ohjelmien osille.

Yksinkertaistettuja korvausmenetelmiä, kuten kaudella 2007–2013 käyttöön otetut avustusten vakioyksikkökustannusten korvaukset ja kertakorvaukset, olisi lisättävä edelleen, jolloin niiden vaikutus kasvaa. Tämä on jälleen yksi keino siirtyä tulosperusteisempaan lähestymistapaan.

4.2. Hallinnollisen taakan keventäminen

Kaudella 2007–2013 tukikelpoisuussäännöt vahvistettiin yleensä kansallisella tasolla, ja tätä olisi jatkettava. Olisi kuitenkin annettava useampiin EU:n rahastoihin liittyvien yleiskulujen kaltaisia keskeisiä asioita koskevat yhteiset säännöt. Jos menojen tukikelpoisuussäännöt kaikilla politiikan aloilla, rahoitusvälineet ja rahastot sovitettaisiin yhteen, tuensaajien olisi yksinkertaisempaa käyttää varoja ja kansallisten viranomaisten hallinnoida niitä, jolloin virheiden riski vähenisi ja samalla varoja voitaisiin tarvittaessa eriyttää politiikan, välineen ja tuensaajien erityispiirteiden mukaan.

Suhteellisuusperiaatetta noudattaen olisi hyödyllistä myös selvittää, miten valvonnasta saataisiin kustannustehokkaampaa ja riskeihin perustuvaa, jotta se olisi tehokkaampaa ja tuloksellisempaa. Samalla olisi varmistettava, että sisäiset riskit saadaan kohtuullisilla kustannuksilla riittävästi otetuksi huomioon moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.

4.3. Rahoituskuri

Varojen vapauttamissäännöllä pyritään lisäämään rahoituskuria ja varmistamaan, että hankkeet toteutetaan kohtuullisen ajan kuluessa. Se voi kuitenkin vääristää jäsenvaltioiden ja alueiden käyttäytymistä painottamalla liikaa nopeaa eikä niinkään tuloksellista varainkäyttöä. Varojen vapauttamissäännön soveltamista monimutkaistavat myös muutamat poikkeukset. On tärkeä löytää oikea tasapaino investointien laadun sekä jouhevan ja nopean täytäntöönpanon

⁴ ”Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (uudelleenlaadittu toisinto)” (KOM(2010) 260).

välillä. Yksi mahdollisuus voisi olla N+2-säännön soveltaminen kaikkiin ohjelmiin muulloin kuin ensimmäisenä vuotena ja erilaisten poikkeuksien poistaminen.

4.4. Varainhoidon valvonta

Hallinto- ja valvontajärjestelmissä on tarpeen pyrkiä paitsi saamaan parempi varmuus toimien laillisuudesta myös sitouttaa jäsenvaltiot paremmin laadunvalvontaan. Näin Euroopan parlamentti, komissio ja jäsenvaltiot voivat keskittyä enemmän politiikan tuloksiin ja vaikutukseen.

Ensimmäisen ehdotuksen mukaan olisi tarkistettava järjestelmien ennakoarviointimenettelyä niin, että kauden 2007–2013 ohjelmien sääntöjenmukaisuuden ennakoarvioinneista saatu kokemus otetaan huomioon hallinto- ja valvontajärjestelmien ongelmien ehkäisemiseksi. Menettelyn edut olisi säilytettävä, mutta sitä olisi virtaviivaistettava. Tähän päästään kohdentamalla arviointi tärkeimpään vastuuhallintoviranomaiseen akkreditoitimenettelyllä ja tarkastelemalla uudelleen komission osuutta tässä menettelyssä.

Toisen ehdotuksen mukaan varmuutta toimien laillisuudesta voidaan lisätä keskittämällä vastuuta. Akkreditoitu viranomainen olisi yksin vastuussa toimintaohjelman asianmukaisesta hallinnoinnista ja valvonnasta.

- Miten tilintarkastusmenettelyä voidaan yksinkertaistaa ja miten jäsenvaltioiden ja komission tekemät tarkastukset voidaan yhdentää paremmin vaarantamatta osarahoitettujen menojen varmistuksen korkeaa tasoa?
- Miten suhteellisuusperiaatteen noudattamisella voitaisiin helpottaa hallinnollista taakkaa hallinnon ja valvonnan suhteen? Olisiko alueellisia yhteistyöohjelmia varten oltava erityisiä yksinkertaistamistoimenpiteitä?
- Miten tukikelpoisuussääntöjä määriteltäessä löydetään oikea tasapaino kaikkia rahastoja koskevien yhteisten sääntöjen ja rahastojen erityispiirteiden huomioon ottamisen välillä?
- Miten voidaan taata rahoituskuri niin, että samalla mahdollistetaan riittävä jousto monimutkaisten ohjelmien ja hankkeiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa?

5. KOHEESIOPOLITIIKAN RAKENNE

Koheesiopolitiikalla pyritään edistämään unionin ja sen alueiden sopusointuista kehitystä vähentämällä alueellisia eroja (perussopimuksen 174 artikla). Siihen sisältyy myös Eurooppa 2020 -strategian kasvumalli, johon kuuluu tarve vastata yhteiskunnallisiin ja työllisyyteen liittyviin haasteisiin, joita esiintyy kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikilla alueilla. Poliitiikalla tuetaan tällaista kehitystä kullakin alueella selkeällä investointistrategialla, jolla lisätään kilpailukykyä, työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta sekä suojellaan ja parannetaan ympäristöä. Poliitiikan monitasoisen hallintojärjestelmän avulla EU tulee kansalaisille näkyvämmäksi.

Koheesiopolitiikkaa voidaan harjoittaa kaikilla alueilla ja kaikissa jäsenvaltioissa, ja ne voivat yhdenmukaisesti räätälöidä strategioitansa erityisten vahvuksiensa ja heikkouksiensa mukaan.

Kuten nykyisinkin, tukea on määrää eriyttää alueittain niiden talouden kehitystason mukaan (mitattuna BKT:nä henkeä kohti) niin, että ”vähemmän” ja ”enemmän” kehittyneiden alueiden välillä tehdään selvä jako. Siirtymän pehmentämiseksi näiden kahden kehitystason

välillä ja sen varmistamiseksi, että kaikkia talouden kehitystasoltaan vastaavia alueita kohdellaan reilummin, voidaan kysyä, olisiko nykyinen tuen asteittainen käyttöönotto- ja käytöstäpoistojärjestelmä aiheellista korvata yksinkertaisemmalla järjestelmällä ottamalla käyttöön uusi alueiden väliluokka. Tähän luokkaan kuuluisivat myös nykyiset lähentymistavoitealueet, joiden BKT viimeisimpien tilastojen mukaan kuitenkin olisi suurempi kuin 75 prosenttia unionin keskiarvosta.

Samaan aikaan on EU:n talousarvion tarkistusta myötäillen pohdittava koheesiopolitiikan tulevaisuuden rakennetta sekä sitä, miten Euroopan sosiaalirahasto voitaisiin kohdentaa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen ja miten rahoituksesta saadaan näkyvämpää ja rahoituksen tarpeesta helpommin ennakoitavaa. Lisäksi on tarpeen selvittää, miten Euroopan sosiaalirahasto voisi palvella paremmin Euroopan työllisyysstrategiaa ja edistää EU:n talousarvion tarkistukseen sisältyntä kattavaa eurooppalaista työllisyysaloitetta.

Politiikassa keskitytään edelleen talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhdenmukaisen suuntaviivojen täytäntöönpanoon.

Koheesiorahasto auttaisi edelleen jäsenvaltioita, joiden BKTL henkeä kohti on alle 90 prosenttia unionin keskiarvosta.

Koheesiopolitiikalla on edelleen tarkoitus edistää yhteistyön alueellisia ulottuvuuksia (rajat ylittävä, valtioiden välinen ja alueiden välinen yhteistyö). Tältä osin olisi tarkistettava ja yksinkertaistettava rajat ylittävän yhteistyön nykyisiä järjestelyjä (liittymistä valmisteleva tukiväline IPA, eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline ENPI ja Euroopan kehitysrahaston rajat ylittävä yhteistyö EU:n ulkorajoilla) ja nykyisin sekä Euroopan aluekehitysrahastosta että Euroopan sosiaalirahastosta tuettavia valtioiden välisiä toimia.

- Kuinka voidaan varmistaa, että koheesiopolitiikan rakenteessa otetaan huomioon kunkin rahaston erityispiirteet, ja erityisesti se, että Euroopan sosiaalirahaston näkyvyyttä ja varaintarpeen ennakoitavuutta parannetaan ja rahaston toimet keskitetään Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen?
- Miten voitaisiin luoda uusi alueiden väliluokka niille alueille, joilla kehityserojen umpeen kurominen on vielä kesken?

6. JATKOTOIMET

Viides koheesiokertomus sisältää joitakin niistä avainajatuksista, joita komissiossa on koheesiopolitiikan uudistamisesta syntynyt neljännessä koheesiokertomuksesta vuonna 2007 alkaneen pitkän keskustelun tuloksena. Näitä ajatuksia täsmennetään ja konsolidoidaan lähikuukausina.

Komissio kehottaa kaikkia sidosryhmiä antamaan vastauksensa tässä tiedonannossa esitettyihin kysymyksiin. Vastaukset voi jättää 31. tammikuuta 2011 alkaen verkkosivustolla

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_en.htm.

Palaute otetaan huomioon laadittaessa lainsäädäntöehdotuksia, jotka esitetään heti kun monivuotiset rahoituskehyskset vuodeksi 2011 on hyväksytyt.

Brysselissä järjestetään 31. tammikuuta ja 1. helmikuuta 2011 viides koheesiofoorumi, joka tarjoaa oivan tilaisuuden keskustella näistä ajatuksista.