



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 6.10.2011
SEK(2011) 1142 lopullinen

KOMMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1038/2006 kumoamisesta

{KOM(2011) 615 lopullinen}

{SEK(2011) 1141 lopullinen}

1. TIIVISTELMÄ

Tämä on vaikutustenarviointi yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR), Euroopan sosiaalirahastoa (ESR), koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (yhteisiä säännöksiä koskeva asetus) annettavasta asetuksesta tehdystä lainsäädäntöehdotuksesta. Se kattaa Euroopan aluekehitysrahastoon (EAKR), Euroopan sosiaalirahastoon (ESR) ja koheesiorahastoon liittyvät kysymykset vuoden 2013 jälkeisellä ohjelmakaudella. Sitä täydentävät vaikutustenarviointit Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston osalta. Se on osa vaikutustenarviointipaketista, johon kuuluvat myös EAKR:aa, koheesiorahastoa ja Euroopan alueiden välisestä yhteistyöstä annettuja asetuksia koskeva vaikutustenarviointi sekä ESR-asetusta koskeva vaikutustenarviointi.

Toteutetuista laajoista julkisista kuulemisista voidaan mainita esimerkiksi tulevaa koheesiopolitiikkaa käsittelevän korkean tason ryhmän ja tuen ehdollisuutta käsittelevän ryhmän tapaamiset sekä viidennen koheesiokertomuksen päätelmistä 12. marraskuuta 2010 – 31. tammikuuta 2011 toteutetut julkiset kuulemiset¹.

Viides koheesiokertomus ja vuosien 2000–2006 eri ohjelmien jälkiarviointit ovat osoittaneet, että koheesiopolitiikalla on edistetty merkittävästi kasvun ja vaurauden levittämistä unionissa Euroopan toimintapolitiittisten prioriteettien mukaisesti sekä vähennetty taloudellisia, sosiaalisia ja alueellisia eroja². Vielä on kuitenkin useita ratkaisemattomia ongelmia.

1.1. Eurooppalaisen lisäarvon saavuttamista koskeviin valmiuksiin liittyvä ongelma

a) Tuen maantieteellinen kattavuus

Ongelma liittyy koheesiopolitiikan maantieteellisen kattavuuden optimoimiseen. Jotkut väittävät, että Eurooppa 2020 -strategian tukemiseksi olisi ylläpidettävä täyttä kattavuutta kaikilla alueilla ja eroja unionissa olisi vähennettävä. Toiset taas ovat sitä mieltä, että julkiseen rahoitukseen kohdistuvien paineiden vuoksi rikkaimmille alueille kohdistettuja varoja voitaisiin käyttää paremmin muualla.

b) Keskittyminen rajalliseen määrään prioriteetteja Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti

On olemassa vahvat perusteet sille, että koheesiopolitiikassa keskitytään **EU:n prioriteetteihin**. Eurooppa 2020 -strategia tarjoaa selkeät yhteiset tavoitteet, päätavoitteet ja lippulaivahankkeet mukaan lukien, jotka muodostavat selkeät puitteet rahoituksen painopisteiden tunnistamista varten. Koheesiopolitiikan ja Eurooppa 2020 -strategian välinen selkeä yhteys tarjoaa todellisen mahdollisuuden siihen, että EU:n köyhempiä alueita voidaan edelleen auttaa kuromaan umpeen kehityseroja ja että koheesiopolitiikasta voidaan kehittää tärkeä väline, jolla tuetaan edellytysten luomista koko EU:n kattavalle kasvulle. Vielä on kuitenkin useita ratkaisemattomia ongelmia.

¹ Julkinen kuuleminen viidennen taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevän kertomuksen päätelmistä – tulokset, Bryssel, komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SEC(2011) 590 lopullinen, 13.5.2011.

² Viides kertomus taloudellisesta, sosiaalisesta ja alueellisesta koheesiosta, marraskuu 2010. EAKR:sta osarahoitettujen koheesiopolitiikan ohjelmien 2000–2006 jälkiarviointi (tavoitteet 1 ja 2), tiivistelmäraportti. Applica, Ismeri, The Vienna Institute for International Economic Studies, huhtikuu 2010. Yksityiskohtaisempi selvitys koheesiopolitiikan saavutuksista ja puutteista erojen vähentämisen alalla on jaksossa 2.5.

- a) **Strategisiin tavoitteisiin ei keskitytä tarpeeksi.** Useissa tutkimuksissa ja jälkiarvioinneissa on todettu ongelmia sen suhteen, että strategiaan tavoitteisiin ei keskitytä tarpeeksi, suorituskyky on riittämätön ja kannustimet tulosten saavuttamiseen puuttuvat. Vuosina 2007–2013 on pyritty käsittelemään kysymystä keskittymisestä enemmän strategiaan prioriteetteihin ja tavoitteisiin, mutta siinä ei ole onnistuttu riittävästi.
- b) **ESR:n varaintarpeen ennakoitavuuden puute.** Huolimatta työpaikkojen ja ammattitaidon merkityksestä Eurooppa 2020 -strategialle ESR:n määrärahat (ESR:n, EAKR:n ja koheesiorahaston määrärahoista) ovat viimeisen neljän ohjelmakauden aikana vähentyneet tasaisesti 40 prosentista vuosina 1989–1993 22 prosenttiin meneillään olevalla ohjelmakaudella.
- c) **Riittämätön koordinointi.** Edellä mainittuihin kahteen ongelmaan liittyy kysymys riittämättömästä koordinoinnista ja vastaavuudesta eri rahastojen (ESR, EAKR ja koheesiorahasto), muiden EU-politiikkojen ja rahoitusvälineiden sekä jäsenvaltioiden kansallisten uudistusohjelmien välillä. Koordinoinnin osalta sidosryhmät valittavat usein, että päällekkäiset järjestelmät synnyttävät kompleksisia rakenteita ja että koordinointi strategisella tasolla puuttuu.

1.2. Poliitiikan tuloksellisuuteen liittyvät ongelmat

Koska koheesiopolitiikka perustuu jaetun hallinnon periaatteisiin, siihen liittyy usein jännite, joka johtuu toisaalta tarpeesta saavuttaa parhaat mahdolliset tulokset ja toisaalta tilanteesta, jossa käytettävissä on ennakoitavissa olevat määrärahat seitsemän vuoden ajanjaksolla ja aika- ja menorajoitteet ovat tiukat.

Poliittinen kehys, sääntelykehys ja institutionaalinen kehys

Rakennerahastojen vaikuttavuus edellyttää tervettä makrotalouspolitiikkaa, suotuisaa mikrotaloudellista ympäristöä ja vahvoja institutionaalisia kehyksiä.

Makrotaloudelliset ehdot

Nykyisen sääntelykehyksen mukaan koheesiorahaston makrotaloudellisella ehdollisuudella vahvistetaan vakaus- ja lähentymisohjelmien täytäntöönpanoa ja vältetään liiallista alijäämää. Voimassaolevia sääntöjä olisi tarkistettava ja ne olisi mukautettava uuden vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanotoimiin, jotka hyväksytään osana kuudetta talouden ohjausjärjestelmää koskevaa säädöspakettia.

Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen

Vaikka ajanjaksoa 2000–2006 koskevat jälkiarviointit osoittavat, että koheesiopolitiikalla on ollut huomattavia ja välittömiä oheisvaikutuksia kansallisiin politiikoihin erityisesti strategisen suunnittelun, arviointikulttuurin ja kansallisten politiikkojen tuloksellisuuden osalta, tavoitteiden saavuttamista on kuitenkin vaikea arvioida, sillä seurannan ja arvioinnin aloilla on vielä useita ongelmia.

1.3. Poliitiikan toteuttamiseen liittyvät ongelmat

Koheesiopolitiikan määrärahojen järkevä, vaikuttava ja tehokas hallinnointi edellyttää tarkoituksenmukaisia, vaikuttavia ja avoimia rakenteita kansallisissa ja alueellisissa hallintoelimissä.

1.4. EU:n toimenpiteiden perustelu

EU:n toimenpiteet perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 174 artiklassa määrättyihin tavoitteisiin sekä toissijaisuusperiaatteeseen. Oikeus toimia perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklaan, jonka mukaan ”unioni edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta”, sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 175 artiklaan, jossa nimenomaisesti edellytetään unionin toteuttavan tätä politiikkaa rakennerahastojen kautta, ja 177 artiklaan, jossa määritellään koheesiorahaston tehtävä. Euroopan sosiaalirahaston (ESR), Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja koheesiorahaston tavoitteet määritellään 162, 176 ja 177 artiklassa.

2. TAVOITTEET

Perussopimuksessa **yleiseksi tavoitteeksi** on määritelty jäsenvaltioiden ja alueiden tasapainoinen ja harmoninen kehitys ja eri alueiden kehityserojen sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyden vähentäminen.

Erityistavoitteita ovat jäsenvaltioiden ja alueiden avustaminen älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun edistämisessä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden mukaisesti ottamalla huomioon erityisongelmat. Tämän vaikutustenarvioinnin soveltamisalan huomioon ottaen erityistavoitteena on sen varmistaminen, että rakennerahastoa ja koheesiorahastoa käytetään

- tavalla, joka antaa **suuren eurooppalaisen lisäarvon**,
- **vaikuttavalla tavalla**, mikä merkitsee sitä, että niitä käytetään mahdollisimman suuren vaikutuksen aikaansaamiseksi,
- **tehokkaalla tavalla** eli vähentämällä tarpeettomista hallinnollisista vaatimuksista tai liian monimutkaisista menettelyistä johtuvaa tehottomuutta ja kannustamalla määrärahojen tehokkaaseen käyttöön.

Nämä yleiset kysymykset muuntuvat toimintapoliittisiksi tavoitteiksi seuraavasti:

- koheesiopolitiikan määrärahojen **keskittäminen** kehysten luomiseen kestäväälle kehitykselle ja kasvulle, jotta saataisiin suurin eurooppalainen lisäarvo,
- asetusten mukaiset asianmukaiset mekanismit **täysimääräisen yhdenmukaistamisen varmistamiseksi Eurooppa 2020 -strategian, tavoitteiden ja päätavoitteiden kanssa**,
- **optimaalisen koordinoinnin** varmistaminen rahastojen kesken ja muiden rahoitusvälineiden kanssa,
- **selvien ja mitattavissa olevien tavoitteiden** asettaminen,
- oikean tasapainon löytäminen hallinnosta vastaavien viranomaisten ja edunsaajien **alhaisten hallintokustannusten/hallinnollisen taakan** ja **EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin minimoimisen** välillä.

3. VAIHTOEHDOT, ANALYYSI JA VERTAILU

Komissio hyväksyi 29. kesäkuuta 2011 ehdotuksen monivuotisesta rahoituskehystä kaudelle 2014–2020. Ehdotuksen mukaan koheesiopolitiikan määrärahojen vaikuttavuutta on tehostettava. Ehdotuksen sisältö otetaan huomioon useissa vaihtoehdossa.

3.1. Eurooppalaisen lisäarvon saavuttaminen

Tuen maantieteellisen keskittymisen osalta vaihtoehdossa 1 ei esitetä mitään muutoksia, vaan tukea keskitetään vähemmän kehittyneille alueille. Nykyiset lähentymisalueet, jotka ylittävät 75 prosentin kynnystason, saisivat phasing in -tukea. Vaihtoehto 2 olisi samankaltainen, mutta suurimpana erona olisi uuden siirtymävaiheen luokan perustaminen, jolla korvattaisiin nykyiset tilastolliset phasing in- ja phasing out -järjestelmät. Vaihtoehdossa 3 esitetään radikaalimpi lähestymistapa, jonka mukaan koheesiorahastotukea annettaisiin vain niille jäsenvaltioille, joiden bruttokansantulo henkeä kohti on alle 90 prosenttia unionin keskiarvosta henkeä kohti. Vaihtoehdossa 3 phasing in -alueet ja tilastolliset phasing out -alueet sekä kilpailukykyalueet eivät voisi saada koheesiotukea.

Taulukko 1: Talousarviomäärärahat kunkin vaihtoehdon osalta

	Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2	Vaihtoehto 3
Vähemmän kehittyneet alueet	70,3 %	67,9 %	100 %
Siirtymäalueet	8,4 %	13,5 %	0 %
Kehittyneemmät alueet	21,3 %	18,6 %	0 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %

Vaihtoehdot 1 ja 2 kattaisivat EU:n koko väestön, mutta tuen intensiteetti vaihtelisi. Siten koheesiopoliittista tukea saisivat kaikki EU:n alueet, kun taas vaihtoehdossa 3 varmistettaisiin se, että koheesiorahastotuki keskitetään ainoastaan vähemmän kehittyneisiin jäsenvaltioihin. Ainoastaan vaihtoehto 2 kattaa laajemman väestön välialueiden luokassa ja sillä saavutetaan suurin BKT:n kasvu ja samalla suurin tuki-intensiteetti kehityksessä jälkeen jääneille alueille.

EU:n prioriteetteihin keskittymisen osalta vaihtoehdossa 1 esitetään määrärahojen kohdistamista Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamiseen EU:n tason yhteisön strategisten suuntaviivojen mukaisesti. Vaihtoehto 2 menee pidemmälle. Siinä esitetään suoraan Eurooppa 2020 -strategiaan liittyvät temaattiset tavoitteet ja määritellään rahastojen ensisijaiset investointikohteet. EU:n prioriteetteihin keskittymistä vahvistetaan asettamalla rakennerahastotuella vähimmäismäärä tietyillä politiikan aloilla. Ottaen huomioon vaihtoehdon 3 maantieteellisen soveltamisalan rajallisuuden keskittyminen EU:n prioriteetteihin koskee ainoastaan vähemmän kehittyneitä jäsenvaltioita.

Vaihtoehdossa 1 jäsenvaltioille esitetään joustavampi lähestymistapa määrärahojen kohdentamista koskevien määräysten kautta, kun taas vaihtoehdossa 2 tarjotaan näkyvämpi ja kattavampi yhteys Eurooppa 2020 -päättavoitteisiin ja yhdennettyihin suuntaviivoihin. Ainoastaan vaihtoehdossa 3 keskitytään EU:n prioriteetteihin vähemmän kehittyneissä maissa. Sen vuoksi vaihtoehto 2 edistää eniten päättavoitteiden saavuttamista, kun taas vaihtoehto 1 johtaisi koheesiopolitiikan tukitoimien pirstoutumiseen.

ESR:n rahoituksen näkyvyyden ja ennakoitavuuden osalta ainoastaan vaihtoehdoilla 2 ja 3 varmistettaisiin ESR:n vähimmäisosuudet. Vaihtoehto 1 antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden joustaviin neuvotteluihin niiden ESR-määrärahoista omien tarpeidensa mukaisesti.

Mitä tulee **koordinointiin muiden EU:n politiikkojen ja rahoitusvälineiden kanssa**, vaihtoehdot 1 ja 2 edustavat asteittaista lähestymistapaa kohti strategista yhdenmukaistumista Eurooppa 2020 -tavoitteiden kanssa. Vaihtoehdossa 1 yhdenmukaistuminen perustuu löysästi ei-sitoviin yhteisön strategiaan suuntaviivoihin. Vaihtoehdossa 2 yhdenmukaistuminen Eurooppa 2020 -tavoitteiden kanssa on kattavampaa ja se tapahtuu yhteisen strategiakehyksen sekä kumppanuussopimuksen kautta. Vaihtoehdossa 3 ei mennä muodollista yhdenmukaisuutta pidemmälle. Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamista edistetään eniten vaihtoehdossa 2, mikä johtuu siihen sisältyvästä sitovammasta strategisesta kehyksestä. Tavoitteiden saavuttamista edistetään vähemmän vaihtoehdossa 1 ja vähiten vaihtoehdossa 3, mikä johtuu sen ei-sitovasta luonteesta ja sen maantieteellisen kattavuuden rajallisuudesta.

Vaihtoehto 2 tarjoaa suurimman eurooppalaisen lisäarvon, kun otetaan huomioon maantieteellinen keskittyminen ja koordinointi muiden EU:n politiikkojen ja rahoitusvälineiden kanssa.

3.2. Politiikan tuloksellisuuden lisääminen

3.2.1. Vaihtoehto 1 – Nykytilanteen säilyttäminen

Vaihtoehdossa, jossa ei esitetä mitään muutoksia, sovelletaan edelleen seuraavia **ehtoja**:

- koheesiorahaston makrotaloudellinen ja finanssipoliittinen ehto (joskaan tätä ei ole koskaan pantu täytäntöön),
- menettelyjen noudattaminen,
- suoraan investointeihin sovellettavan EU:n alakohtaisen lainsäädännön noudattaminen ja jotkut strategiaan kehyksiin liittyvät temaattiset ehdot.

Tämän vaihtoehdon päätuna on se, että hallintoviranomaisille ei aseteta uusia vaatimuksia. Vaihtoehdon suurin haittapuoli on se, että instituutioiden huonoon toimintakykyyn, EU:n lainsäädännön huonoon noudattamiseen, riittämättömiin finanssipoliittikoihin ja strategiaan kehyksiin liittyvä tehottomuus jatkuisi edelleen. Koheesiorahaston makrotaloudellinen ja finanssipoliittinen ehto pysyisi edelleen harkinnanvaraisena. Tuloksellisuuden palkitsemista ja siihen kannustamista koskevan järjestelmän puuttuminen rajoittaa politiikan vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

3.2.2. Vaihtoehto 2 – Ennakkoehdot

Ennakkoehdot ovat yhteydessä strategiaan kehyksiin, sääntelykehyksiin ja institutionaalisiin kehyksiin liittyvien edellytysten täyttymiseen sekä politiikan toteuttamiseen EU:n poliittisten suuntaviivojen mukaisesti. Edellytykset voivat usein olla jo olemassa ennen uuden sukupolven ohjelmien hyväksymistä. Joissakin erityistapauksissa voidaan tarvita lisämuutoksia tai mukautuksia, jotka toteutetaan jäsenvaltioiden ja alueiden sitovan aikataulun mukaisesti. Sitoumusten tosiasiallista täytäntöönpanoa seurattaisiin.

Kyseisen vaihtoehdon päätuna on se, että sillä lisättäisiin koheesiorahoituksen vaikuttavuutta ottamalla käyttöön sääntelylliset, strategiset ja institutionaaliset ennakkoedellytykset, jotka ovat välttämättömiä investointien tehokkuuden varmistamiseksi. Suurin haittapuoli on riski, että ohjelmien aloittaminen viivästyy ja hallinnollinen rasitus kasvaa.

3.2.3. *Vaihtoehto 3 – Tuloskehys ja suoritusvaraus*

Perustettava tuloskehys osoittaisi, miten jakson alussa asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty. Edistys ilmaistaisiin välitavoitteiden saavuttamisen kautta. Välitavoitteet olisivat yhteydessä sitoumuksiin, tuotoksiin ja soveltuvien osien myös menoihin ja tuloksiin. Tuloskehys sovittaisiin kumppanuussopimuksissa ja ohjelmissa. **Suoritusvaraus** annettaisiin jäsenvaltioille sellaisia ohjelmia/toimintalinjoja varten, joiden osalta on saavutettu välitavoitteet.

Kyseisen vaihtoehtoon päätetään se, että siinä otetaan käyttöön mekanismi, jolla kannustetaan määrärahojen kohdistamista eurooppalaisiin tavoitteisiin, ja seurataan tavoitteiden saavuttamista ja raportoidaan siitä. Suurin haittapuoli on hallinnollisen rasituksen kasvu, tarve kehittää vahvoja mittausmenetelmiä sekä ohjelmien keskeyttämisestä johtuva epävarmuus.

3.2.4. *Vaihtoehto 4 – Makrotaloudellisen ja finanssipoliittisen ehdollisuuden vahvistaminen*

Koheesiopolitiikan makrotaloudellista ja finanssipoliittista ehdollisuutta voitaisiin vahvistaa kahdessa vaiheessa:

- i) Koheesiorahaston ehdollisuuden tosiasiallinen soveltaminen voitaisiin varmistaa siten, että sen täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä tarkistetaan. Kyseessä ovat esimerkiksi kynnyslaskemisen liiallisen alijäämän menettelyn aloittamiseksi ja sitoumusten täytäntöönpanon keskeyttäminen kokonaan tai osittain vakaus- ja kasvusopimuksen jatkuvien rikkomusten vuoksi. Rikkomisen arvioidaan objektiivisten ja avointen ennalta määriteltujen kriteerien perusteella.
- ii) Koheesiorahaston makrotaloudellista ja finanssipoliittista ehdollisuutta koskevia tarkistettuja sääntöjä voitaisiin laajentaa koskemaan rakennerahastoja, sillä rahastojen vaikuttavuus riippuu myös vakaaista kasvulle suotuisista makrotalous- ja finanssipoliittikoista.

3.2.5. *Vaihtoehto 5 – Vaihtoehtojen 2, 3 ja 4 yhdistelmä*

Tässä yhdistelmässä yhdistyvät kaikki vaihtoehtojen 2, 3 ja 4 osa-alueet, mukaan luettuna i) ennakkoehdot, ii) tuloskehys ja suoritusvaraus ja iii) vahvistettu makrotaloudellinen ja finanssipoliittinen ehdollisuus, johon sisältyy myös sen laajentaminen koskemaan rakennerahastoja.

Vaihtoehtoon päätetään se, että siinä käsitellään kaikkia politiikan tuloksellisuutta koskevia ongelmia. Vaihtoehtossa varmistetaan riittävät strategiset, sääntelylliset ja institutionaaliset edellytykset sekä vakaat makrotalous- ja finanssipoliittikat. Sillä kannustettaisiin ohjelmien tuloksellisuuteen tavoitteiden saavuttamisen osalta ja seurattaisiin ohjelmien tuloksia. Vaihtoehtoon suurin haittapuoli olisi hallinnollisen rasituksen kasvu, joka johtuu tarpeesta täyttää välttämättömät edellytykset ja ottaa käyttöön tuloskehys.

3.2.6. *Vaihtoehtojen vertailu tuloksellisuuden osalta*

Vaihtoehdot on arvioitu sen perusteella, miten ne edistävät seuraaviin seikkoihin liittyvien ongelmien ratkaisua: i) strategiset, sääntelylliset ja institutionaaliset edellytykset, ii) makrotaloudelliset ja finanssipoliittiset ennakkoehtojen edellytykset ja iii) tuloksellisuus tavoitteiden

saavuttamisen osalta. Vaikuttaville investoinneille välttämättömien edellytysten osalta vaihtoehdot on arvioitu ehtoja koskevien Maailmanpankin periaatteiden mukaisesti³.

Vaihtoehdossa 1 vaikuttavan tuen edellytyksiä ei varmisteta tarpeeksi hyvin eikä kannusteta ohjelmien tuloksellisuuteen. Vaihtoehdossa 2 varmistetaan ainoastaan vaikuttavan tuen edellytykset, mutta ei kannusteta tarpeeksi ohjelmien tuloksellisuuteen. Vaihtoehdossa 3 keskitytään ainoastaan viimeksi mainittuun. Paras vaihtoehto on vaihtoehtojen 2, 3 ja 4 yhdistelmä, jossa puututaan kaikkiin tuloksellisuuteen liittyviin ongelmiin.

3.3. Toteutuksen järjeistäminen ja virheriskin minimointi

3.3.1. Yksinkertaistaminen – hallintokulujen vähentäminen ja virheriskin minimointi

3.3.1.1. Vaihtoehto 1 – Poliitiikkaa ei muuteta

- Korvaukset tosiasiallisten kustannusten mukaan; joitakin yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja
- Ei tarkkoja ohjeita sähköisestä hallinnoinnista⁴ EU:n tasolla koheesiopoliitiikan täytäntöönpanon osalta
- Hallinto- ja valvontajärjestelmien kansallinen hyväksyntä, komissio tarkistaa 100-prosenttisesti

3.3.1.2. Vaihtoehto 2 – Joustava lähestymistapa

- Joustavat maksuvaihtoehdot, joiden toteutuksesta edunsaajat päättävät
- Ohjeisiin perustuva sähköinen hallinnointi
- Jäsenvaltioiden vastuu hallinto- ja valvontajärjestelmien ennakkotarkistuksesta (kansallinen hyväksyntä)

3.3.1.3. Vaihtoehto 3 – Ohjaileva lähestymistapa

- Hankkeen suoritteisiin perustuvat maksut
- Pakollinen sähköinen hallinnointi EU:n tasolla
- Komission suorittama hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkistus

³ World Bank (2005), Review of World Bank Conditionality, Operations Policy and Country Services, The World Bank, Washington, DC, syyskuu.

⁴ Koheesiopoliitiikan sähköisellä hallinnoinnilla varmistettaisiin, ettei edunsaajia pyydetä antamaan samoja tietoja kuin kerran ja että tiedot ovat saatavilla ja ne siirretään sähköisesti.

3.3.1.4. Vaihtoehto 4 – Suhteellinen lähestymistapa

–	Maksut perustuvat joko todellisiin kustannuksiin tai yksinkertaistettuihin kustannusvaihtoehtoihin
–	Pakollinen sähköinen hallinnointi jäsenvaltioiden tai alueiden tasolla
–	Suhteellinen lähestymistapa hallinto- ja valvontajärjestelmien ennakkotarkistukseen

Vaihtoehtojen väliset erot liittyvät siihen, missä määrin komissio osallistuu hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointiin, millaisia tuloksiin liittyviä korvausvaihtoehtoja on olemassa ja millaisia mekanismeja on olemassa sähköisen hallinnoinnin edistämiseksi koheesiopolitiikassa.

Vaihtoehto 4 eli suhteellinen lähestymistapa on paras, koska sen avulla voidaan mahdollisesti huomattavasti alentaa tarkistusten kustannuksia ja työtaakkaa. Hallinnon osalta suhteellinen lähestymistapa merkitsisi työtaakan vähenemistä noin neljällä prosentilla verrattuna vaihtoehtoon, jossa politiikkaa ei muuteta. Siinä myös noudatetaan paremmin toissijaisuusperiaatetta. Lisäksi 5–10 prosentin lisävähennys saavutettaisiin yksinkertaistamalla EU:n säännösten täytäntöönpanoa koskevia kansallisia sääntöjä ja menettelyitä ja välttämällä EU:n lainsäädännön ylittämistä kansallisella tasolla eli kansallisten vaatimusten soveltamista EU:n sääntöjen lisäksi.

3.3.2. Koordinointi koheesiopolitiikan välineiden välillä

3.3.2.1. Vaihtoehto 1 – Poliitiikkaa ei muuteta

EAKR:n ja ESR:n ohjelmat ovat yhden rahaston ohjelmia. Rahastojen väliset rajat määritellään pääasiassa investointilajin perusteella. Toiminnallisella tasolla tiettyjen investointien ristiinrahoitus sallitaan joustavuuksilausekkeen perusteella.

3.3.2.2. Vaihtoehto 2 – Yhdennetyn ohjelasuunnittelun helpottaminen

Tämän vaihtoehdon mukaisesti jäsenvaltioita kannustettaisiin käyttämään **useasta rahastosta rahoitettavia ohjelmia**, joilla on yhteiset valmistelu-, neuvottelu-, hallinnointi- ja täytäntöönpanoprosessit. Tarvittaessa asetetaan ”päärahasto”, joka liittyy ohjelman politiikanaloihin. Päärahastosta maksettavia tukia täydennetään tuilla muista rakennerahastoista, jotta varmistetaan johdonmukainen tuki koheesiopolitiikan eri temaattisille tavoitteille.

3.3.2.3. Vaihtoehto 3 – Yksi politiikka, yksi rahasto -lähestymistapa

Tämän vaihtoehdon mukaisesti EAKR:n ja ESR:n ohjelmat voisivat olla joko **yhden rahaston ohjelmia tai useasta rahastosta rahoitettavia ohjelmia**. Rahastojen välille luotaisiin tarkat rajat.

Vaihtoehto 2 tarjoaa suurimman tehokkuuden sekä suurimman joustavuuden. Vaihtoehto 1 merkitsee hallinnollisen rasituksen lisääntymistä (ristiinrahoitusta koskevien määräysten vuoksi) ja vaihtoehto 3 jäykkien rajojen määrittelyä.

4. SEURANTA JA ARVIOINTI

Vaikutustenarvioinnissa esitetään vaihtoehtoja, joissa selostetaan, miten poliittisia tavoitteita ja suunnitelmia voidaan muotoilla uudestaan kolmen erityiskysymyksen käsittelemiseksi. Tässä suhteessa seuranta ja valvonta ovat erityisen tärkeitä. Kaikissa niissä vaihtoehdoissa, joissa ehdotetaan muutoksia, seuranta- ja arviointijärjestelmiä vahvistetaan verrattuna nykytilanteeseen.

Seurantaan ja arviointiin ehdotetuilla muutoksilla tehostetaan keskittymistä tuloksiin ja politiikan yhdenmukaistamiseen Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti.

- Kaikilla ohjelmilla tulee olemaan selkeämpi toimintalogiikka, jonka mukaan määritellään se, miten varojen (panosten) käyttäminen tiettyihin toimiin (tuotokset) edistää tulosten saamista.

Ohjelmissa käytetään tarpeen mukaan yhteisiä, EU 2020 -tavoitteiden kanssa yhdenmukaistettuja indikaattoreita. Kyseiset indikaattorit sisältävät pääasiassa tuotoksia, mutta myös joitain välivaiheen tuloksia.