



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 30. toukokuuta 2018
(OR. en)

Toimielinten väliset asiat:
2018/0199 (COD)
2018/0197 (COD)
2018/0198 (COD)

9558/18
ADD 1

IA 154
FSTR 26
REGIO 34
FC 27
CADREFIN 54
RELEX 485
CODEC 907

SAATE

Lähtettäjä: Euroopan komission pääsihteerin puolesta
Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja

Saapunut: 30. toukokuuta 2018

Vastaanottaja: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin

Kom:n asiak. nro: SWD(2018) 283 final

Asia: KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ
VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotuksiin EUROOPAN
PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS Euroopan
aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta rajanylisisä tilanteissa
esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismista
Euroopan aluekehitysrahastosta ja ulkoisista rahoitusvälineistä tuettavaa
Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitetta (Interreg) koskevista
erityissäännöistä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2018) 283 final.

Liite: SWD(2018) 283 final



Strasbourg 29.5.2018
SWD(2018) 283 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotuksiin

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta

**rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden
poistamismekanismista**

**Euroopan aluekehitysrahastosta ja ulkoisista rahoitusvälineistä tuettavaa Euroopan
alueellinen yhteistyö -tavoitetta (Interreg) koskevista erityissäännöistä**

{COM(2018) 372 final} - {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final}

Tiivistelmä vaikutustenarvioinnista

1. TOIMIVALTA JA TEHTÄVÄT

Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja koheesiorahaston tehtävä on vahvistettu perussopimuksissa: taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus. Tämä tarkoittaa alueellisten erojen kaventamista useissa aihealueissa: innovointi, kilpailukyky, työpaikat, ympäristö, liikenne, koulutus- ja terveydenhuoltoinfrastruktuurit sekä kestävä kaupunkikehitys.

Monialaisena prioriteettina on rajatylittävä yhteistyö Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen (Interreg) ja eurooppalaisen rajanylistä lainsäädännön soveltamista koskevan sitoumuksen puitteissa.

Jotta mahdollistetaan yhdenmukaisuus muiden, yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitavien EU:n politiikkojen kanssa, EAKR:n ja koheesiorahaston toteutusta ja täytäntöönpanoa koskeviin sääntöihin sovelletaan mahdollisimman pitkälle yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta. Siinä vahvistetaan yhteiset säännökset, jotka koskevat seitsemää yhteistyössä hallinnoitavaa EU:n tason rahastoa:

- Koheesiorahasto
- Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR)
- Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR)
- Euroopan sosiaalirahasto plus (ESR+)
- Turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto (AMIF)
- Sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF)
- Rajaturvallisuuden rahoitustukiväline (BMI)

2. AIEMMISTÄ OHJELMISTA SAADUT KOKEMUKSET

Strategiaa, prioriteetteja ja politiikan vaikutusta tarkasteltiin jälkiarvioinnissa aiheittain:

- ne, joilla on suuri lisäarvo ja vaikutus: tuki pk-yrityksille, älykkään erikoistumisen strategiat ja alueiden tukeminen niin, että ne pääsevät etenemään talouden ketjussa, vähähiilinen talous, kestävä kaupunkikehitys ja alueellinen yhteistyö
- ne, joiden vaikutus on vähäisempi, kuten tuki suurille yrityksille ja lentoasemainvestoinnit (syrjäisimpiä alueita lukuun ottamatta).

Yksinkertaistaminen: tarve vähentää hallinnollista rasitusta. EAKR:n ja koheesiorahaston jälkiarvioinneissa todettiin, että hallinnointi-, valvonta- ja tarkastusjärjestelmät olivat turhan monimutkaisia. Tämä aiheutti hallinnollista epävarmuutta ja viivästyksiä täytäntöönpanossa. Monimutkaisuus aiheutti ongelmia erityisesti EU15-maissa, joissa rahoitus oli suhteellisen pientä, mikä viittasi oikeasuhteisuuden tarpeeseen.

Joustavuuden tarve uusiin tarpeisiin vastaamiseksi: EAKR:n ja koheesiorahaston jälkiarvioinnissa havaittiin, että ohjelmien mukauttaminen talouskriisin aikana oli yksi ohjelmakauden 2007–2013 menestystarinoista, ja sitä olisi hyödynnettävä.

Rahoitusvälineiden potentiaali: EAKR:n ja koheesiorahaston jälkiarvioinnissa todettiin, että rahoitusvälineitä voitaisiin käyttää tuloksellisemmin investointien rahoittamiseen tietyillä politiikan aloilla, mutta täytäntöönpanossa on viiveitä, mikä haittaa niiden käytön yleistymistä.

Komissio toteutti julkisen kuulemisen EU:n rahastoista koheesipolitiikan alalla (10. tammikuuta 2018 – 9. maaliskuuta 2018). Sen keskeisenä päätelmänä on yksinkertaistamisen tarve: sidosryhmät totesivat monimutkaisten menettelyjen olevan ylivoimaisesti suurin este menestykselle. Seuraavaksi suurimpia esteitä olivat raskaat tarkastus- ja valvontavaatimukset, joustavuuden puute, vaikeus varmistaa rahoituksen kestävyys ja maksujen viivästymiset.

Tämän lisäksi vastaajat kannattivat kaiken kaikkiaan voimakkaasti seuraavia näkökohtia:

- Koheesipolitiikka kaikkien alueiden hyväksi (vaikka painopisteenä pysyisivät edelleen vähemmän kehittyneet alueet)
- Toimintapoliittinen innovointi, mukaan lukien älykkään erikoistumisen strategiat ja älykkäät investoinnit yleisemminkin
- Temaattisen keskittämisen jatkaminen ja kehittäminen
- Keskittyminen paikallisiin haasteisiin (erityisesti kestäväan kaupunkikehitykseen)
- Alueiden välinen yhteistyö, sekä yli rajojen että kaikkialla Euroopassa.

3. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Vaihtoehdossa otetaan huomioon määrärahojen supistuminen:

- Vaihtoehto 1: Määrärahoja leikataan tasaisesti kaikilla osa-alueilla
- Vaihtoehto 2: Supistetaan kehittyneemmille alueille osoitettavaa rahoitusosuutta
- Vaihtoehto 3: Keskeisille aloille osoitettava tuki pidetään ennallaan (temaattinen keskittäminen), mutta sitä supistetaan muiden aiheiden osalta.

Vaihtoehtoa 3 pidetään parhaimpana muun muassa seuraavista syistä:

- Painopiste voidaan säilyttää edelleen aiheissa, jotka tuovat eniten EU:n tason lisäarvoa, kun arviointi viittaa siihen, että tietyllä toimintapolitiikalla on ollut suurin vaikutus.
- Monet suurimmista haasteista (globalisaatio ja talouden rakennemuutos, siirtyminen vähähiiliseen ja kiertotalouteen, ympäristöhaasteet, muuttoliike ja kaupunkiköyhyyden saarekkeet) vaikuttavat yhä enemmän myös moniin alueisiin kaikkialla EU:ssa, myös kehittyneempiin alueisiin. EU:n investoinnit ovat sekä tarpeellisia että osoitus solidaarisuudesta.
- Kriittisen massan ylläpitäminen – investoinnit kehittyneemmille alueille ovat henkeä kohti laskettuna vähäisiä jo nyt.
- Julkisessa kuulemisessa suurin osa sidosryhmistä tuki EAKR:n toimintaa kaikilla alueilla. Tämä lähestymistapa myös takaa koheesipolitiikan rahastojen paremman näkyvyyden kaikissa jäsenvaltioissa.

4. TÄRKEIMMÄT TAVOITTEET, TEMAATTINEN KESKITTÄMINEN

Ohjelmakaudella 2014–2020 käytetyt 11 temaattista tavoitetta on tässä asetuksessa yksinkertaistettu seuraaviksi 5 selkeäksi toimintapoliittiseksi tavoitteeksi:

1. Älykkäämpi Eurooppa – innovatiiviset ja älykkäät taloudelliset muutokset
2. Vihreämpi, vähähiilinen Eurooppa
3. Yhteenliitetyn Eurooppa – liikkuvuus ja tieto- ja viestintätekniikan alueellinen yhteenliittäminen
4. Sosiaalisempi Eurooppa – Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpano

5. Lähempänä kansalaisia oleva Eurooppa – kestävä ja integroitu kehitys kaupunki-, maaseutu- ja rannikkoalueilla paikallisten aloitteiden kautta.

Tämä yksinkertaistaminen mahdollistaa synergian ja joustavuuden tietyn tavoitteen eri toimintalojien välillä ja poistaa keinotekoiset erot samaan tavoitteeseen tähtäävien eri politiikkojen väliltä. Lisäksi sillä valetaan perusta temaattiselle keskittämislle.

Sen varmistamiseksi, että määrärahojen supistuessakin pystytään kokoamaan kriittinen massa investointeja, EAKR:ää ja koheesiorahastoa koskevassa asetuksessa säilytetään temaattista keskittämistä koskevat vaatimukset. Valtaosa resursseista (65–85 %) keskitetään tukemaan niiden toimintapoliittisten tavoitteiden (TT) saavuttamista, jotka arvioinnin ja vaikutustenarvioinnin mukaan tuovat eniten lisäarvoa ja jotka lisäksi edistävät eniten EU:n prioriteettien saavuttamista:

- TT 1: ”älykkäämpi Eurooppa edistämällä innovatiivisia ja älykkäitä taloudellisia muutoksia”;
- TT 2: ”vihreämpi, vähähiilinen Eurooppa edistämällä puhdasta ja oikeudenmukaista energiakäännettä, vihreitä ja sinisiä investointeja, kiertotaloutta, ilmastonmuutokseen sopeutumista ja riskien ehkäisemistä ja hallinnointia”.

Temaattista keskittämistä koskevia kriteerejä sovelletaan kansallisella tasolla joustavuuden mahdollistamiseksi.

Maat, joissa	TT 1 vähintään, %	TT 2 vähintään, %
BKTL on alle 75 %	35 %	30 %
BKTL on 75–100 %	45 %	30 %
BKTL on yli 100 %	60 %	<i>TPT 1 + TPT 2 = vähintään 85 %</i>

5. JOHDONMUKAISUUS EU:N PRIORITEETTIEN JA MUIDEN EU:N TOIMINTAPOLITIIKKOJEN KANSSA

Ennakkoehdot säilytetään ”mahdollistavien edellytysten” muodossa. Niitä on vähemmän ja ne keskitetään tiiviisti aloille, joilla on suurin vaikutus EAKR:n ja koheesiorahaston tuen vaikuttavuuteen. Sen lisäksi niitä tarkastellaan uudelleen ohjelmakauden aikana.

Toteutetaan **tiiviimpi yhteensovittaminen talouspolitiikan EU-ohjausjakson kanssa**. Jäsenvaltiot määrittelevät ohjelmasuunnitteluvaiheessa viimeisten kahden vuoden (2019 ja 2020) maakohtaisista suosituksista merkityksellisimmät ja sisällyttävät ne ohjelmiin. Sen jälkeen komissio ja jäsenvaltio keskustelevat maakohtaisista suosituksista osana vuotuista poliittista vuoropuhelua. Suosituksesta keskustellaan myös seurantakomitean kokouksissa.

Yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella lisätään näiden seitsemän **yhteistyössä hallinnoitavan rahaston** johdonmukaisuutta ja yhdenmukaistetaan niiden sääntöjä.

Kun otetaan huomioon temaattinen keskittyminen toimintapoliittiseen tavoitteeseen 1, **johdonmukaisuus Euroopan horisontti -ohjelman** kanssa on tärkeää. Euroopan horisontti -ohjelmassa on tarkoitus keskittyä eurooppalaiseen huippuosaamiseen (uuden tietämyksen luominen ja hyödyntäminen, eturivin tutkimus), kun taas EAKR:ssä keskitytään alueelliseen merkitykseen (olemassa olevan tietämyksen ja teknologian levittäminen sinne,

missä sitä tarvitaan, ja niiden juurruttaminen paikallistasolla älykkään erikoistumisen strategioiden kautta, paikallisten innovointijärjestelmien luominen).

Yhdenmukaisuuden varmistamiseksi **Verkkojen Eurooppa -välineen** kanssa on lisättävä synergiaa ja täydentävyyttä siten, että Verkkojen Eurooppa -välineessä keskitytään erityisesti ydinverkkoon, kun taas EAKR:stä ja koheesiorahastosta tarjotaan lisäksi tukea kattavaa verkkoa varten, mukaan lukien alueellisen ja paikallisen pääsyn varmistaminen kyseiseen verkkoon sekä liikenneyhteydet kaupunkialueiden sisällä.

6. INTERREG JA EUROOPPALAISET RAJATYLITTÄVÄT MEKANISMIT

Tuloksekkaasti sovellettujen edellisten Interreg-ohjelmien pohjalta ehdotetaan sen kehittämistä seuraavasti:

- **Rajatylittäviä ohjelmia** olisi muutettava, jotta ne eivät olisi ensisijaisesti varojen hallinnointi- ja jakeluvälineitä vaan edistäisivät vaihtoa ja helpottaisivat rajatylittäviä toimintoja ja toimisivat strategisen suunnittelun keskipisteinä.
- Lisätään tähän **kansainvälinen yhteistyö EU:n ulkopuolella**. Siitä on kaksi muotoa: 1) erityinen toimintalohko syrjäisimpiä alueita varten ja 2) nykyisten IPA- ja ENI-välineiden rahoituksen yhdistäminen niin, että tuetaan laajentumista ja yhteistyötä naapurimaiden kanssa.

Interreg voi jatkossakin tukea kaikkia tärkeimpiä tavoitteita (tarpeen mukaan). Vaikka sen rahoitus tulee EAKR:stä, se sisällytetään Euroopan alueellista yhteistyötä koskevaan asetukseen, jossa annetaan Interreg-ohjelmaa koskevia sääntöjä.

Monissa tapauksissa rajaesteet (jotka koskevat etenkin terveystalveta, työlainsäädäntöä, julkista paikallistalveta ja yritystoiminnan kehittämistä) ovat peräisin hallintokäytäntöjen ja kansallisten lakien eroavaisuuksista. Tällaisia hallinnollisia esteitä on vaikea poistaa pelkästään ohjelmatasolla, sillä esteiden poistaminen vaatii päätöksiä, jotka on tehtävä ohjelman hallintorakenteiden yläpuolella.

Komissio ehdottaa, että tällaisia ratkaisuja helpotetaan **oikeudellisella välineellä, joka on heti käyttövalmis ja joka mahdollistaa yhden jäsenvaltion sääntöjen soveltamisen naapurijäsenvaltiossa**. Koska kyseessä on vapaaehtoinen ja vaihtoehtoinen toimi, jota jäsenvaltiot käyttävät omasta aloitteestaan, se noudattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Se ei myöskään aiheuta menoja EU:n talousarvioon.

Välineessä on kaksi vaihtoehtoa: eurooppalainen rajanylistä lainsäädännön soveltamista koskeva sitoumus (sitoumus) (joka itsessään mahdollistaa poikkeamisen tavanomaisista säännöistä) tai eurooppalainen rajanylistä lainsäädännön soveltamista koskeva lausuma (lausuma) (jossa allekirjoittajat virallisesti sitoutuvat antamaan tavanomaiset säännöt muuttavaa lainsäädäntöä). Mekanismi soveltuu yhteisiin hankkeisiin, joissa voi olla kyse raja-alueeseen vaikuttavasta infrastruktuurikohteesta tai raja-alueella tarjottavasta, yleisen taloudellisen edun mukaisesta palvelusta.

7. YKSINKERTAISEMMAT TÄYTÄNTÖÖPANOJÄRJESTELYT

EAKR:ään ja koheesiorahastoon liittyvistä huomattavista hallinnollisista kustannuksista on todisteita. Hiljattain laaditussa tutkimuksessa¹ niiden arvioitiin olevan EAKR:n osalta

¹ Spatial Foresight & t33, New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds, preliminary results.

3 prosenttia ja koheesiorahaston osalta 2,2 prosenttia ohjelman keskimääräisistä kustannuksista. Tuensaajiin (myös pk-yrityksiin) kohdistuva hallinnollinen rasite on suurempi.

Suurin osa toimenpiteistä, joilla yksinkertaistetaan EAKR:n ja koheesiorahaston täytäntöönpanoa, luodaan yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa. Niistä monen taloudellisia vaikutuksia on vaikea arvioida ennakolta, mutta tutkimuksessa tehtiin seuraavat arviot:

- EAKR:n ja koheesiorahaston hallinnollisia kokonaiskustannuksia voitaisiin vähentää huomattavasti, jopa 20–25 prosentilla, lisäämällä **yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen** käyttöä (tai maksujen suorittamista ehtojen täyttymisen perusteella), jos näitä vaihtoehtoja sovellettaisiin kautta linjan.
- Jos **valvontaan ja tarkastuksiin sovellettaisiin oikeasuhteisempaa lähestymistapaa**, voitaisiin vähentää merkittävästi ”matalariskisten” ohjelmien tarkastusten määrää ja tarkastustaakkaa. Näin voitaisiin supistaa EAKR:n ja koheesiorahaston hallinnollisia kokonaiskustannuksia 2–3 prosenttia ja vaikutusten kohteena olevien ohjelmien kustannuksia vielä huomattavasti enemmän.

Muita yksinkertaistuksia:

- Eri rahastojen – ja rahoitusvälineiden ja avustusten – yhdistäminen on kodifioitu yksiin sääntöihin.
- Tuloa tuottaville investoinneille ei enää ole omia erityissääntöjä.
- Enää ei käytetä suuria hankemenettelyjä (vaan strategisia hankkeita tarkkailee seurantakomitea).
- Rahoitusta yksinkertaistetaan esimerkiksi hyödyntämällä huippuosaamismerkkiä.
- Rahoitusvälineet otetaan paremmin huomioon ohjelmointi- ja toteuttamisprosessin alusta lähtien, ja jälkiarviointiprosessia tehostetaan sen mukaisesti. Avustusten ja rahoitusvälineiden yhdistämiseen ehdotetaan joustavuutta.
- Tukikelpoisuussääntöjä on selkeytetty, ja hallintokustannuksia ja -palkkioita koskevia sääntöjä on yksinkertaistettu. Ne perustuvat kuitenkin edelleen tuloksellisuuteen tehokkaan hallinnon edistämiseksi.
- Rahoitusvälineisiin ei liity erillistä lisäraportointia, sillä rahoitusvälineet liitetään samaan raportointijärjestelmään muiden rahoitusmuotojen kanssa.