



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 11. lokakuuta 2023  
(OR. en)

14023/23

ECOFIN 1011  
UEM 293  
AGRISTR 53  
PECHE 429  
CADREFIN 137  
SOC 671

## SAATE

---

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	5. lokakuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2023) 571 final
Asia:	KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Rakenneuudistusten tukiohjelman jälkiarviointi

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2023) 571 final.

---

Liite: COM(2023) 571 final



Bryssel 5.10.2023  
COM(2023) 571 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Rakennemuutosten tukiohjelman jälkiarviointi**

{SWD(2023) 322 final}

# KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

## Rakenneuudistusten tukiohjelman jälkiarviointi

### JOHDANTO

Rakenneuudistuksilla on keskeinen merkitys talouksien uudenaikaistamisen, investointien edistämisen, työpaikkojen luomisen ja elintason parantamisen kannalta. Uudistukset ovat luonteeltaan monimutkaisia prosesseja.

Toukokuussa 2017 annettiin asetus (EU) 2017/825 rakenneuudistusten tukiohjelman perustamisesta (jäljempänä 'rakenneuudistusten tukiohjelmasta' koskeva asetus'). Se oli tarkoitettu välineeksi, jolla annetaan teknistä tukea kansallisille viranomaisille sekä autetaan jäsenvaltioita suunnittelemaan ja toteuttamaan institutionaalisia, hallinnollisia ja kasvua ylläpitäviä rakenteellisia uudistuksia.

Rakenneuudistusten tukiohjelman määrärahat olivat 222,8 miljoonaa euroa vuosina 2017–2020. Ohjelmaa hallinnoi rakenneuudistusten tukipalvelu (Structural Reform Support Service, SRSS), josta tuli 1. tammikuuta 2020 rakenneuudistusten tuen pääosasto (REFORM).

### MENETELMÄ

Riippumaton ulkopuolinen toimeksisaaja laati arviointitutkimuksen, josta saatiin tietoa rakenneuudistusten tukiohjelman jälkiarviointiin. Tutkimus tehtiin 11 kuukauden aikana 11. lokakuuta 2021 alkaen. Siihen sisältyi 826 vuosina 2017–2020 toteutettua rakenneuudistusten tukiohjelmasta rahoitettua hanketta, joiden tuensaajia oli kaikissa jäsenvaltioissa.

Toimeksisaaja käytti parempaa sääntelyä koskevien EU:n suuntaviivojen mukaista monimutkaista menetelmää kerätessään vankkaa näyttöä, joka koostui laajasta asiakirjatutkimuksesta (johon sisältyi rakenneuudistusten tuen pääosaston sisäisestä seurantavälineestä saatuja tietoja marraskuuhun 2021 asti), sidosryhmien kuulemistoiminnasta (keskeisten sidosryhmien haastattelut, avoin julkinen kuuleminen, keskeisten sidosryhmien mielipidekyselyt ja fokusryhmät) ja perusteellisista tapaustutkimuksista (30 hanketta kahdeksassa jäsenvaltiossa ja yksi useita maita kattava hanke, jossa oli mukana 17 jäsenvaltiota).

Toimeksisaaja suoritti kaikki tehtävät komission yksiköiden välisen ohjausryhmän valvonnassa ja rakenneuudistusten tuen pääosaston ohjauksessa. Kerätyn näytön laatua ja edustavuutta pidettiin vankkana ja merkityksellisenä, minkä vuoksi sen perusteella voitiin tehdä päätelmiä sekä antaa luotettavia ja päteviä vastauksia arviointikysymyksiin.

### TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT

Rakenneuudistusten tukiohjelman jälkiarviointi perustuu parempaa sääntelyä koskevien suuntaviivojen mukaisesti seuraaviin viiteen arviointiperusteeseen:

- **Merkityksellisyys**
- **Vaikuttavuus**
- **Tehokkuus**
- **Johdonmukaisuus** (yhdenmukaisuus)

- **Eurooppalainen lisäarvo** (tulokset, jotka saadaan niiden tulosten lisäksi, jotka yksittäiset EU-maat olisivat saavuttaneet omilla toimillaan)

## **Yleistavoite**

Rakenneuudistusten tukiohjelman yleistavoitteena on edistää institutionaalisia, hallinnollisia ja kasvua ylläpitäviä rakenteellisia uudistuksia jäsenvaltioissa tukemalla kansallisia viranomaisia. Tuella oli myös tarkoitus auttaa euroalueeseen kuulumattomia jäsenvaltioita valmistautumaan euroalueen jäsenyyteen.

Yleisesti voidaan todeta, että saatavilla olevien todisteiden perusteella ohjelman toteutus onnistui hyvin vaikuttavuuden, tehokkuuden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta. Ohjelma todettiin myös hyvin merkitykselliseksi tukea saavien viranomaisten ja jäsenvaltioiden tarpeiden täyttämiseksi, ja siitä saatiin eurooppalaista lisäarvoa.

## **Vaikuttavuus**

Ohjelman yleistavoite saavutettiin onnistuneesti, ja se on edistänyt oleellisesti jäsenvaltioiden uudistusohjelmaa. Erityyppisten uudistusten tosiasiallinen toteuttaminen riippui myös jäsenvaltioiden laajemmista toimista eikä pelkästään muiden EU:n ohjelmien ja välineiden tuloksista.

Jos hankkeissa ei ole saavutettu kaikkia tavoitteena olleita tuloksia ja vaikutuksia, tämä on johtunut pikemminkin uudistusprosessin laajemmista haasteista kuin hankkeisiin tai teknisen tuen tarjoamiseen liittyvistä puutteista. Toimintapolitiikan tuottamien vaikutusten odotetaan kuitenkin lisääntyvän, sillä noin kolmannes kaikista arvioiduista hankkeista oli vielä meneillään jälkiarviointitutkimuksen aikana.

Lisäksi joistakin rakenneuudistusten tukiohjelman hankkeista saatuja suosituksia sisällytettiin välitavoitteiksi kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin, ja näin varmistettiin, että vaikutus toteutuu, kun välitavoitteet on saavutettu.<sup>1</sup> Odotettujen tulosten ja vaikutusten toteutumiseen tarvitaan siis lisää aikaa, koska looginen ketju teknisen tuen tarjoamisen ja odotettujen tulosten/vaikutusten välillä on pitkä.

Tukea saavien viranomaisten aktiivinen osallistuminen ja sitoutuminen hankkeisiin vaikuttaa olennaisesti tulosten saavuttamiseen. Niiden osallistuminen on olennaista paitsi hankkeen toteutuksen ja seurannan aikana myös toteutusta edeltävässä vaiheessa hankkeen tavoitteiden ja aikataulujen määrittelyyn, omavastuullisuuden luomisen ja muutokseen sitoutumisen kannalta.

Ottaessaan vastaan teknistä tukea ja pannessaan täytäntöön sen yhteydessä annettuja suosituksia tukea saavilla viranomaisilla ei ollut aina riittäviä hallinnollisia valmiuksia, mikä vaikeutti teknisen tuen hankkeiden sujuvaa toteutusta ja niissä annettujen suositusten täytäntöönpanoa. Teknisen tuen saamisesta ei aiheudu kustannuksia tukea saaville viranomaisille, mutta niillä ei ollut aina riittäviä taloudellisia resursseja panna hankkeissa annettuja suosituksia ja niihin liittyviä uudistuksia täytäntöön.

Yleisesti ottaen viestintätoimia sisällytettiin harvoin hankkeen suunnitteluun, vaikka viestintäaloitteiden määrä lisääntyi vuosien 2019 ja 2020 ohjelmakerroksilla. Sillä, että ulkopuoliset sidosryhmät otettiin mukaan ja niiden kanssa kommunikointiin teknistä tukea tarjottaessa, oli kuitenkin tärkeä merkitys, koska tällaisten toimien tuloksellinen toteutus

---

<sup>1</sup> Helmikuussa 2021 annettiin asetus (EU) 2021/241 elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta. Siihen mennessä monissa rakenneuudistusten tukiohjelmasta rahoitetuissa hankkeissa oli saavutettu odotetut tulokset ja laadittu suosituksia, joilla oli ratkaiseva merkitys kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien välitavoitteiden ja tavoitteiden määrittelyssä.

paransi uudistusten legitimiyyttä, laatua ja kestävyyttä sekä vähensi organisaatioon liittyvää muutoksen vastustamista.

## **Tehokkuus**

Rakenneuudistusten tukiohjelmassa saatiin monia määrärahopyyntöjä laadukkaille hankkeille. Lisäksi ohjelmasta pystyttiin myöntämään tukea yhä laajempiin hankkeisiin, joilla oli aiempaa suuremmat määrärahat, mikä paransi hankkeiden mahdollisuuksia saada aikaan suurempi vaikutus. Viranomaiset pystyivät valitsemaan laadukkaita ehdotuksia, koska teknisen tuen tarve oli lisääntynyt jäsenvaltioissa ja rakenneuudistusten tukiohjelmaan liittyvien pyyntöjen välillä oli riittävästi kilpailua.

Ohjelman sidosryhmät, joihin kuuluivat muun muassa tukea saavat viranomaiset, koordinoivat viranomaiset ja tuen antajat, olivat yleisesti yhtä mieltä siitä, että rakenneuudistusten tukiohjelman rahoitusosuus oli oikeassa suhteessa tarpeisiin ja teknisen tuen arvioituun laajuuteen, ja pitivät ohjelman hankkeita käyttäjäystävällisenä ja kustannustehokkaana välineenä. Rakenneuudistusten tuen pääosastolle koko vuoden maksujen tarkastuksista aiheutuneet kustannukset olivat verrattavissa muihin suoran hallinnoinnin avulla toteutettaviin EU:n ohjelmiin. Rakenneuudistusten tuen pääosasto saavutti hyviä tuloksia rakenneuudistusten tukiohjelman talousarvion toteuttamisessa.

Erityisesti on todettava, että teknistä tukea koskevat pyynnöt arvioitiin ja valittiin muihin EU:n ohjelmiin verrattuna hyvissä ajoin ja varainhoitoasetuksessa asetetun tavoitteen mukaisesti. Koska uudistuksen kiireellisyys oli yksi rakenneuudistusten tukiohjelmasta rahoitettavien hankkeiden valintaperuste, jäsenvaltiot olettivat, että kaikki hankkeet aloitettaisiin mahdollisimman pian, jotta voidaan varmistaa, että uudistukset pysyvät merkityksellisinä ja että ne toteutetaan ajoissa.

Rakenneuudistusten tukiohjelmaan osallistuneet sidosryhmät pitivät yleisesti ottaen ohjelman hallinnollisia menettelyjä selkeinä, avoiminä ja käyttäjäystävällisinä sekä hallinnollista rasitetta kohtuullisena. Yksi osa-alue, jolla on parannettavaa, liittyy tarpeeseen kehittää ja parantaa hankkeen seuranta- ja arviointikäytäntöjä.

Rakenneuudistusten tuen pääosasto koordinoi jäsenvaltioille annettua teknistä tukea tehokkaasti ja tuloksellisesti muiden komission yksiköiden kanssa. Tutkimuksen mukaan muiden komission yksiköiden kanssa olisi kuitenkin voitu tehdä vuosina 2017–2020 tiiviimpää yhteistyötä teknisen tuen tulosten levittämisessä ja hyödyntämisessä hankkeen päätyttyä.

## **Johdonmukaisuus**

Rakenneuudistusten tukiohjelman arvioidaan olevan johdonmukainen poliittinen väline, jolla on selkeä sisäinen logiikka, joka on rakenneuudistusten tukiohjelmaa koskevassa asetuksessa asetettujen tavoitteiden mukainen ja jonka hankkeiden sisäisessä rakenteessa ei ole suuria puutteita, epäjohdonmukaisuuksia tai päällekkäisyyksiä. Ohjelman suunnittelu mahdollisti huomattavan liikkumavaran yksittäisen hankkeen tavoitteita ja tuen saajan tarpeita parhaiten vastaavien hanketoimien valinnassa.

Rakenneuudistusten tukiohjelman rakennetta ja toimia mukautettiin ajan kuluessa, jotta uusiin haasteisiin voitaisiin reagoida paremmin ja ohjelman tavoitteet voitaisiin saavuttaa tehokkaammin, esimerkiksi ottamalla käyttöön jäsenvaltioiden uudet tarpeet täyttäviä erillisiä menettelyjä pyyntöjen esittämistä varten. Hankkeiden erillinen luonne tarkoittaa kuitenkin, että hankkeen tulosten hyödyntämisessä ja levittämisessä laajemmalle yleisölle voidaan tarvita lisätoimia suuremman vaikutuksen aikaan saamiseksi.

Näytön perusteella rakenneuudistusten tukiohjelma oli myös hyvin johdonmukainen muiden EU:n ohjelmien ja välineiden (ESR, EAKR, Horisontti 2020 -puiteohjelma sekä COSME- ja Fiscalis-ohjelmat mukaan luettuina) sekä jäsenvaltioiden ohjelmien ja välineiden kanssa. Tämä johtui siitä, että siinä käsiteltiin samanlaisten tavoitteiden, ongelmien ja kohderyhmien eri näkökohtia. Koska rakenneuudistusten tukiohjelmasta rahoitetuilla hankkeilla oli yhteisiä aiheita muiden EU:n hankkeiden kanssa, niillä lähinnä täydennettiin näitä muita hankkeita tarjoamalla tietyillä aloilla räätälöityä teknistä tukea kansallisille viranomaisille.

Johdonmukaisten tavoitteiden ansiosta rakenneuudistusten tukiohjelmalla vahvistettiin jäsenvaltioiden ja EU:n laajempia uudistusohjelmia, muun muassa käsittelemällä eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettuja maakohtaisia suosituksia. Yleisesti ottaen rakenneuudistusten tukiohjelman sidosryhmät arvostivat suuresti ohjelman myötävaikutusta eurooppalaiseen ohjausjaksoon liittyvässä prosessissa. Joissakin tapauksissa rakenneuudistusten tukiohjelmasta rahoitetut hankkeet auttoivat määrittelemään, täsmentämään ja ottamaan käyttöön maakohtaisia suosituksia sekä tarjoamaan jäsenvaltioille erityisiä ohjeita niiden täytäntöönpanoon. Muissa tapauksissa rakenneuudistusten tukiohjelmasta rahoitettujen hankkeiden tuloksia hyödynnettiin näiden suositusten laadinnassa.

Yleisesti ottaen oli käytössä riittävät mekanismit, joilla voitiin varmistaa rakenneuudistusten tukiohjelman ja eurooppalaisen ohjausjakson / maakohtaisten suositusten väliset kytkökset ja integrointi. Jälkiarvioinnin taustaselvitys osoitti kuitenkin, ettei sitä, miten rakenneuudistusten tukiohjelmasta rahoitetut hankkeet edistivät maakohtaisten suositusten noudattamista, seurattu riittävästi. Rakenneuudistusten tukiohjelman hankkeissa ei myöskään viitattu riittävästi eurooppalaisen ohjausjakson maaraportteihin.

### **Eurooppalainen lisäarvo**

Rakenneuudistusten tukiohjelma toi eurooppalaista lisäarvoa parantamalla kansainvälisen asiantuntemuksen saatavuutta jäsenvaltioissa. Myös niissä harvoissa tapauksissa, joissa hankkeen hyödyt olisi voitu saada myös ilman EU:n teknistä tukea, hyödyt olisivat olleet huomattavasti suppeammat tai toteutuneet myöhemmin. Ohjelmalla saatiin eurooppalaista lisäarvoa vahvistamalla jäsenvaltioiden uudistusprosesseja sekä edistämällä EU:n toimintapoliittisten päämäärien ja etenkin eurooppalaisen ohjausjakson tavoitteiden saavuttamista.

Rakenneuudistusten tukiohjelmalla oli merkittäviä rajatylittäviä EU:n laajuisia vaikutuksia, jotka ulottuvat yksittäisiä jäsenvaltioita pitemmälle. Tällaisiin vaikutuksiin lukeutui se, että jäsenvaltioita autettiin toteuttamaan EU:n toimintapolitiikkoja ja painopisteitä kansallisella tasolla, edistämään eurooppalaisia arvoja sekä jakamaan hyviä käytäntöjä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Tuensaajat hyödynsivät näitä hyviä käytäntöjä ja kokemuksia yleensä aktiivisesti rakenneuudistusten tukiohjelmasta rahoitettujen hankkeiden päätyttyä.

### **Merkityksellisyys**

Rakenneuudistusten tukiohjelma todettiin erittäin merkitykselliseksi välineeksi, joka on räätälöity hyvin parantamaan jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia suunnitella ja toteuttaa tarvittavat uudistukset, jotta ne voivat reagoida kohtaamiinsa haasteisiin.

Tukea saavat viranomaiset ja muut sidosryhmät suhtautuivat myönteisesti ohjelman suunnittelun ja rakenteen eri näkökohtiin ja pitivät ohjelmaa merkityksellisenä uudistustavoitteiden saavuttamisen kannalta. Lisäksi teknisen tuen hankkeiden tavoitteet vastasivat pitkälti jäsenvaltioiden keskeisiä uudistustavoitteita ja niiden kohtaamia haasteita.

Rakennemuutosten tukiohjelmassa tarjottu tekninen tuki oli erittäin merkityksellinen tukea saavien viranomaisten ja jäsenvaltioiden tarpeiden kannalta, kun otetaan huomioon sekä toteutustapa (komission hankkimat kansainväliset teknisen tuen tarjoajat) että annetun tuen luonne (räättälöity kunkin tukea saavan viranomaisen tarpeisiin). Ohjelmalla vastataan ainutlaatuisella tavalla vaikuttavasti ja tehokkaasti jäsenvaltioiden tarpeisiin saada laadukasta kansainvälistä asiantuntemusta uudistusten suunnitteluun tai toteutukseen.

Kun rakennemuutosten tukiohjelmaa käytettiin hätätilavalmiudessa, se ei juurikaan soveltunut uudistusten toteuttamiseen tai valmiuksien lisäämiseen paikan päällä hakemuspyyntöissä asetetun aikataulun vuoksi.

Vaikka tuensaajaviranomaiset olivat saaneet rakennemuutosten tukiohjelman tukea jo usean vuoden ajan, ne tarvitsivat edelleen ohjelman tarjoamaa teknistä tukea. Teknisen tuen tarpeen lisääntymisestä oli osoituksena myös se, että jäsenvaltiot esittivät yhä enemmän pyyntöjä ja että hankkeisiin keskimäärin osoitettavat määrärahat kasvoivat.

## TÄRKEIMMÄT KOKEMUKSET

Seuraavaksi käsitellään rakennemuutosten tukiohjelman täytäntöönpanosta saatuja tärkeimpiä kokemuksia. Näiden kokemusten avulla voidaan parantaa tulevien teknisen tuen tarjoamista koskevien ohjelmien suunnittelua ja hallinnointia. Kokemukset on ryhmitelty aiheittain. **Sidosryhmien sitoutuminen**

- **Aktiivisella viestinnällä ulkopuolisten sidosryhmien kanssa ja ulkopuolisten sidosryhmien osallistumisella** oli ratkaiseva merkitys teknistä tukea tarjottaessa: näin parannettiin uudistusten legitimiyyttä, laatua ja kestävyyttä sekä vähennettiin organisaation muutosvastaisuutta.
- **Tukea saavien viranomaisten sitoutumisella** oli keskeinen merkitys teknisen tuen hankkeiden toteutuksessa ja uudistusprosessissa, jotta hankkeiden ja niiden tulosten täytäntöönpanoa voitiin sujuvoittaa.
- **Kansallisten koordinoituvien viranomaisten tiivis osallistuminen** oli tärkeää seurattaessa teknisen tuen hankkeiden toteutusta, keskusteltaessa niiden edistymisestä ja toteutettaessa seurantatoimia tulosten hyödyntämiseksi hankkeen päätyttyä.

## Valtioiden välinen ulottuvuus

- Ohjelman keskeisenä piirteenä oli **kansainvälisen asiantuntemuksen** mahdollistaminen sellaisille jäsenvaltioille, joilla ei välttämättä muuten olisi ollut mahdollisuutta saada sitä.
- **Virkamiesvaihto** loi perustan vertaisneuvonnan lisäämiselle kansallisissa hallintoviranomaisissa. Virkamiehille jäsenvaltioissa kertynyt tietämys muodosti valtavan asiantuntemuksen ja taitojen varaston.
- Teknisen tuen hankkeiden **tulosten levittäminen** jäsenvaltioiden sisällä ja välillä kannusti jakamaan ja toistamaan hyviä käytäntöjä.
- Ohjelman **kansainvälinen ulottuvuus** – joka toteutui esimerkiksi useita jäsenvaltioita tukevien hankkeiden kautta ja parantamalla tulosten levittämistä laajemmalle yleisölle – lisäsi eurooppalaista lisäarvoa.

## Euroopan komissiolla ollut avustajan rooli

- Teknisen tuen hankkeiden **yksinkertaistaminen** helpotti ja tehosti niiden toteuttamista.

- Koska pystyttiin tarjoamaan **räätälöityjä ratkaisuja**, tukea saaneiden viranomaisten hallinnollinen rasite pysyi vähäisenä, ja ne saivat jatkuvasti ohjausta, mikä helpotti uudistusten toteutusta ja oikeutusta.
- Komissiolla oli merkittävä rooli **edistettäessä yhteistyötä** sellaisten eri jäsenvaltioiden **mahdollisten tukea saavien viranomaisten välillä**, joilla oli samanlaisia tarpeita ja painopisteitä.

#### **Uudistusten tuloksellinen toteutus ja koordinointi muiden EU:n prosessien kanssa**

- Parantamalla **seuranta ja arviointia** tehostettiin ohjelman toteuttamista sekä parannettiin teknisen tuen tulosten levittämistä ja hyödyntämistä. Vankan seurantajärjestelmän avulla on todennäköisesti mahdollista arvioida toimien ja uudistusten vaikutusta sekä niiden kestävyyttä pitkällä aikavälillä.
- Jotta voitiin ymmärtää, mikä toimi hyvin ja missä on vielä parannettavaa, oli tärkeää **seurata, miten rakenneuudistusten tukiohjelma edisti eurooppalaista ohjausjaksoa**, sekä yksittäisten maakohtaisten suositusten noudattamista tietyissä kansallisissa yhteyksissä.
- Teknisellä tuella oli ratkaiseva merkitys myös osa-alueilla, joilla pyynnön aihe oli harvinaisempi, kuten **EU:n lainsäädännön soveltamisen ja täytäntöönpanon tukeminen**.

#### **Teknisen tuen väline**

Vuonna 2021 teknisen tuen väline korvasi rakenneuudistusten tukiohjelman ensisijaisena ohjelmana teknisen tuen tarjoamisessa vuosina 2021–2027.

Teknisen tuen välineen suunnittelussa otettiin lähtökohdaksi useita rakenneuudistusten tukiohjelman väliarvioinnissa annettuja suosituksia, jotka sisältyvät myös joihinkin tämän jälkiarvioinnin päätelmiin, kuten se, että sidosryhmät otetaan aktiivisemmin mukaan, keskitytään voimakkaammin valtioiden väliseen ulottuvuuteen sekä kiinnitetään enemmän huomiota seurantaan ja arviointiin.