EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.9.2020
COM(2020) 603 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Rakenneuudistusten tukiohjelman väliarviointi

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Rakenneuudistusten tukiohjelman väliarviointi

JOHDANTO

Ilman kasvua edistäviä uudistuksia taloudet pysähtyvät ja taantuvat. Hyvin suunniteltujen uudistusten toteuttaminen auttaa parantamaan tuottavuutta, nopeuttamaan lähentymistä, vahvistamaan talouden palautumis- ja selviytymiskykyä ja tehostamaan oikeudenkäytön, terveydenhuollon ja koulutuksen kaltaisten julkisten palvelujen toteutusta. **Rakenneuudistusten tukiohjelmalla** autetaan EU:n jäsenvaltioita suunnittelemaan ja toteuttamaan kasvua edistäviä uudistuksia, kun kansallisille viranomaisille tarjotaan oikeanlaista asiantuntemusta. Tuki voi olla esimerkiksi strategista ja oikeudellista neuvontaa, selvityksiä, koulutusta ja paikalle tehtäviä asiantuntijavierailuja. Tukea voivat antaa kansainväliset järjestöt, julkiset elimet, konsulttitoimistot tai Euroopan komission työntekijät. Rakenneuudistusten tukiohjelman **määrärahat ovat 222,8 miljoonaa euroa vuosina 2017–2020**, ja ohjelmaa hallinnoi rakenneuudistusten tuen pääosasto.

Rakenneuudistusten tukiohjelmasta annetun asetuksen[1] mukaisesti ohjelmasta on tehty **väliarviointi**. Sen tarkoituksena oli tarkastella rakenneuudistusten tukiohjelman tuloksellisuutta viiden arviointiperusteen pohjalta (merkityksellisyys, vaikuttavuus, tehokkuus, johdonmukaisuus ja eurooppalainen lisäarvo) ja kerätä kokemuksia, joita voidaan mahdollisesti hyödyntää tulevissa parannuksissa. Tässä kertomuksessa komission henkilöstö esittää tehdyt havainnot ja pohtii niitä.

MENETELMÄ

Väliarviointi kattoi vuosia 2017 ja 2018 koskevat ohjelman talousarviosyklit, vuoden 2016 valmistelutoimen[2] sekä hankkeet, jotka rahoitettiin Kreikan ja Bulgarian ohjelman talousarvioon vuonna 2018 vapaaehtoisesti siirtämillä lisämäärärahoilla[3]. Riippumaton ulkopuolinen toimeksisaaja laati tätä tarkoitusta varten arviointitutkimuksen.[4]

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/825 (EUVL L 129, 19.5.2017, s. 1–16), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2018/1671 (EUVL L 284, 12.11.2018, s. 3–5), 16 artikla.

[2] Euroopan komissio (2017), komission päätös C(2017) 304 final, annettu 26 päivänä tammikuuta 2017, valmistelutoimea ”Valmiuksien ja institutionaalisten rakenteiden kehittäminen taloudellisten uudistusten toteuttamisen tueksi” koskevan rahoituspäätöksen hyväksymisestä annetun komission päätöksen C(2016) 4011 muuttamisesta (ei suomeksi), Bryssel.

[3] Rakenneuudistusten tukiohjelmaa koskevan asetuksen 11 artiklassa mainitaan vapaaehtoiset rahoitusosuudet, joita jäsenvaltio voi siirtää Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rakenneuudistusten tukiohjelmaan kyseisen jäsenvaltion käytettäväksi.

[4] Ernst & Young, Mid-term Evaluation of the Structural Reform Support Programme (SRSP) 2017-2020” (2020), saatavilla osoitteessa https://data.europa.eu/doi/10.2887/656262. Tiivistelmät ovat saatavilla seuraavissa osoitteissa: https://data.europa.eu/doi/10.2887/584399 (englanniksi),

Tutkimus tehtiin 12 kuukauden aikana alkaen marraskuusta 2018. **Arvioinnissa analysoitiin kaikkiaan yli 300:aa teknisen tuen hanketta 24 jäsenvaltiossa** käyttäen useita tiedonkeruumenetelmiä. Niihin sisältyi asiakirjatutkimusta, niiden tietojen analysointia, jotka saatiin rakenneuudistusten tuen pääosaston ohjelman hallinnoinnissa käyttämästä komission sisäisestä tietojärjestelmästä, sidosryhmien kohdennettuja haastatteluja, kohdennettua verkkokuulemista ja tapaustutkimuksia. Lisäksi komissio toteutti julkisen kuulemisen kerätäkseen näkemyksiä suurelta yleisöltä, yrityksiltä, toimialajärjestöiltä ja eturyhmiltä.

Komissio pitää kerättyjen todisteiden laatua tyydyttävänä. Havaintojen luotettavuutta heikensi eniten se, että rakenneuudistusten tukiohjelma oli perustettu vasta vähän ennen arvioinnin toteuttamista ja monet teknisen tuen hankkeet olivat vielä kesken. Sen takia tässä kertomuksessa esitetään ainoastaan alustavat päätelmät ja kokemukset, jotka saattavat muuttua ohjelman täytäntöönpanon jatkuessa.

OHJELMAN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Rakenneuudistusten tukiohjelman vuosien 2017 ja 2018 määrärahat olivat yhteensä 53 miljoonaa euroa[5]**.** Vuoden 2017 talousarviosyklin aikana esitettiin 271 tukipyyntöä, joista rahoitettaviksi valittiin 159 pyyntöä 16 jäsenvaltiosta. Vuoden 2018 talousarviosyklin aikana puolestaan esitettiin 444 tukipyyntöä, joista rahoitettaviksi valittiin 146 pyyntöä 24 jäsenvaltiosta. Kummassakin talousarviosyklissä **yli puolet valituista teknisen tuen pyynnöistä liittyi talouden ohjausprosessien yhteydessä havaittujen haasteiden ratkaisemiseen** ja erityisesti talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa annettujen suositusten toteuttamiseen.

Yli puolet kaikista vuosien 2017 ja 2018 talousarviosykleihin kuuluvista arvioiduista hankkeista toteutettiin seitsemässä jäsenvaltiossa (Romania, Kroatia, Malta, Kypros, Liettua, Slovenia ja Puola). Arvioitujen, vuosien 2017 ja 2018 hankkeiden hyväksytty talousarvio kattoi seuraavat alat: kasvu ja liiketoimintaympäristö (13,5 milj. euroa), työmarkkinat, koulutus, terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut (11,4 milj. euroa), tulojen hallinnointi ja julkinen varainhoito (9,1 milj. euroa), finanssiala ja rahoituksen saanti (7 milj. euroa) sekä hallintotapa ja julkishallinto (6,8 milj. euroa). Arvioitujen hankkeiden toteuttamiseen useimmin osallistuneet teknisen tuen tarjoajat voidaan jakaa kolmeen ryhmään: kansainväliset järjestöt (37 %), yksityiset yritykset (22 %) ja julkisoikeudelliset elimet (8 %). **Väliarvioinnin aikaan hankkeista oli saatu päätökseen 22 prosenttia.**

TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT

Rakenneuudistusten tukiohjelman **merkityksellisyyden** osalta arvioinnissa todettiin, että ohjelma vastaa suurelta osin jäsenvaltioiden tarpeisiin. Kuultujen sidosryhmien mukaan rakenneuudistusten tukiohjelma on sopiva väline teknisen tuen tarjoamiseksi jäsenvaltioille

---

https://data.europa.eu/doi/10.2887/244815 (ranskaksi) ja https://data.europa.eu/doi/10.2887/530192 (saksaksi).

[5] Rakenneuudistusten tukiohjelma vuonna 2017: 22,5 miljoonaa euroa; vuonna 2018: 30,5 miljoonaa euroa.

kasvua edistävien uudistusten suunnittelua ja toteuttamista varten. Ohjelmaa pidetään tärkeänä välineenä, jolla voidaan parantaa jäsenvaltioiden valmiuksia määritellä tehokkaampia prosesseja ja menetelmiä. Lisäksi jäsenvaltiot arvostivat erityisesti suurta joustavuutta, komission hallinnoimien sopimuksenteko- ja täytäntöönpanomenettelyjen yksinkertaisuutta ja sitä, että ohjelmassa ei edellytetä yhteisrahoitusta. Havainnot viittaavat siihen, että uudistuksia varten tarvitaan edelleen teknistä tukea. Tästä on osoituksena myös se, että teknistä tukea koskevat jäsenvaltioiden pyynnöt ovat vuosien mittaan lisääntyneet.

Rakenneuudistusten tukiohjelman **vaikuttavuuden** osalta havaittiin, että ohjelmasta rahoitetut hankkeet on yleisesti ottaen suunniteltu hyvin ja niissä on otettu huomioon tukea pyytäneiden jäsenvaltioiden viranomaisten tarpeet ja erityistilanne. Lisäksi on otettu huomioon asiaankuuluvat sosioekonomiset vaikutukset, ja suunnitellut toimet ovat usein toteuttamiskelpoisia ja aikataulultaan realistisia. Havainnot osoittavat, että rakenneuudistusten tukiohjelma edistyy tavoitteidensa saavuttamisessa. Useimpien teknisen tuen hankkeiden odotetut tulokset saavutetaan todennäköisesti tai on jo saavutettu. Näytön perusteella merkittäviä hankkeiden tuotosten saavuttamista haittaavia tekijöitä ovat tukea saavien jäsenvaltioiden viranomaisten poliittisen rakenteen muutokset ja sidosryhmien välinen puutteellinen yhteistyö. Ohjelman vaikutuksista tehdään myöhemmässä vaiheessa kattava arviointi.

Arvioinnin tulokset osoittavat, että rakenneuudistusten tukiohjelman hallinnointi on **tehokasta**. Komission nykyinen sisäinen tietojärjestelmä on suurelta osin tarkoituksenmukainen seurantaväline, vaikka siinä oli arviointivaiheessa edelleen parantamisen varaa. Lisäksi kaikki haastatellut komission yksiköt ilmoittivat, että niiden yhteistyö rakenneuudistusten tuen pääosaston kanssa oli tehokasta. Kustannustehokkuuden osalta havainnot viittaavat siihen, että tulokset ovat oikeassa suhteessa kohdennettuihin määrärahoihin. Kun otetaan huomioon analyysin rajoitukset, rakenneuudistusten tukiohjelmasta rahoitettuja toimia voidaan toistaiseksi pitää kustannustehokkaina. Näytön mukaan ohjelman käyttöaste vastaa rakenneuudistusten tukiohjelman kaksivuotista hankesykliä. Näin ollen voidaan päätellä, että rakenneuudistusten tukiohjelma on talousarvion toteutuksen kannalta ajallisesti tehokas. Samalla havainnot viittaavat siihen, että voitaisiin harkita yhteisten standardien vahvistamista kansallisella tasolla tapahtuvaa teknisen tuen seurantaa varten. Enemmän huomiota voitaisiin kiinnittää joihinkin sopimuksentekomenettelyissä esiintyviin vähäisiin viivästysriskeihin.

Ohjelman **johdonmukaisuuden** osalta analyysi osoittaa, että rakenneuudistusten tukiohjelman toimintalogiikan eri osatekijät liittyvät olennaisesti toisiinsa. Ohjelma on myös hyvin integroitu komission johtamaan talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Näytön perusteella rakenneuudistusten tuen pääosasto on ottanut käyttöön asianmukaisen teknisen tuen koordinointimekanismin. Sen avulla voidaan tunnistaa ajoissa mahdolliset synergiat ja välttää muista EU:n rahastoista ja ohjelmista jo rahoitettujen toimien päällekkäinen rahoitus. Muiden komission yksiköiden kanssa tehdyt haastattelut vahvistavat, että rakenneuudistusten tukiohjelman ja muiden ohjelmien välinen täydentävyys on suurelta osin turvattu. Eräät komission pääosastot kuitenkin korostivat sitä, että rakenneuudistusten tukiohjelmasta myönnettävä tuki ei vastaa niiden ohjelmakautta, mistä aiheutuu haasteita

muille EU:n ohjelmille, joiden tavoitteet ovat samansuuntaisia. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi havaintojen perusteella lisättävä valmiuksiaan suorittaa perusteellisempia tarkastuksia päällekkäisen rahoituksen havaitsemiseksi.

Lopuksi arvioinnissa korostetaan sitä, että ohjelmalla on selvästi saatu aikaan **eurooppalaista lisäarvoa**. Rakenneuudistusten tukiohjelmasta annettava tekninen tuki on tarkoitettu sellaisiin uudistushaasteisiin, joita jäsenvaltiot eivät kykene ratkaisemaan kansallisella tasolla vaan joita varten ne pyytävät EU:n tason tukea joko valmiuksiin tai osaamiseen liittyvien rajoitteiden takia. Lisäksi teknisen tuen hankkeet tarjoavat hyvin usein foorumin hyvien käytäntöjen ja kokemusten vaihdolle jäsenvaltioiden kesken. Nämä ovat sellaisia keskeisiä seikkoja, joita rakenneuudistusten tukiohjelman avulla odotettiin saatavan aikaan eurooppalaisen lisäarvon osalta. Eri jäsenvaltioiden edunsaajaviranomaisten tietojenvaihtoa voitaisiin kuitenkin parantaa edelleen, jotta voidaan optimoida synergiat ja ratkaisujen jakaminen.

PÄÄTELMÄT

Komissio katsoo, että väliarvioinnin tulokset ovat tyydyttäviä ja oikeassa suhteessa ohjelman toteutusasteeseen. **Komissio on** väliarvioinnin tulosten perusteella **sitä mieltä, että rakenneuudistusten tukiohjelmassa on edistytty ennalta määritettyjen tavoitteiden saavuttamisessa ja että ohjelmaa on mahdollista laajentaa**. Edellä esitetyt kokemukset on tarkoitus ottaa asianmukaisesti huomioon. Samaan aikaan komissio toteaa, että vielä ei ole mahdollista tehdä lopullisia päätelmiä ohjelman tuloksellisuudesta, sillä väliarviointi toteutettiin ohjelman täytäntöönpanon varhaisessa vaiheessa. Komissio aikoo tarkastella ohjelman vaikutuksia jälkiarvioinnin yhteydessä.