



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 5.7.2001
KOM(2001) 378 lopullinen

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

**RAKENNERAHASTOJEN OHJELMAKAUTTA 2000–2006 KOSKEVAN
OHJELMATYÖN TULOKSET (TAVOITE 1)**

[SEC(2001) 1140]

Tämä tiedonanto sisältyy vuotta 2001 varten laadittuun komission työohjelmaan. Siinä esitetään tavoite 1 -alueille uudella ohjelmakaudella (2000–2006) suunniteltujen yhteisön tukitoimien pääpiirteet jäsenvaltioiden kanssa käytyjä neuvotteluja ja tukitoimista saatavaa yhteisön lisäarvoa painottaen.

SISÄLLYS

Tiivistelmä.....	3
Johdanto	6
I - YHTEENVETO NEUVOTTELUISTA.....	7
I - 1 - Jäsenvaltioiden esittämien suunnitelmien laatu	7
I - 2 - Kumppanuus ohjelmien laatimisessa	8
I - 3 - Ennakkoarviointien laatu ja hyödyllisyys.....	9
I - 4 - Neuvottelujen aikataulu	10
I - 5 - Komission heinäkuussa 1999 vahvistamien suuntaviivojen noudattaminen ja kansallisten toimintalinjojen muokkaus	11
I - 6 - ESDP:n suuntaviivojen ja kestävän kaupunkikehityksen toimintakehyksen huomioonottaminen.....	12
I - 7 - Uusien hallintojärjestelmien käyttöönotto jäsenvaltioissa.....	13
I - 8 - Rakennerahastot ja EIP.....	14
I - 9 - Koheesiorahaston strategiset viitekehykset	14
II. - UUSIEN OHJELMIEN TOIVOTUT TULOKSET JA YHTEISÖN LISÄARVO ...	15
II - 1 - Temaattinen keskittäminen	15
II - 2- Makroekonomiset vaikutukset	16
II - 3 - Vaikutus alueelliseen kilpailukykyyn.....	17
II - 4 - Muiden yhteisön ensisijaisten tavoitteiden ja politiikkojen huomioon ottaminen ja vaikutukset niihin (ympäristö, kilpailu, liikenne, tietoyhteiskunta, tutkimus/innovaatio, pk-yritykset, tasa-arvo)	18
II - 5 - Kerrannaisvaikutus ja täydentävyys	19
II - 6 - Täytäntöönpanomenetelmän edut	19

Liitteet ovat komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SEC(2001) 1140

TIIVISTELMÄ

Berliinissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti, että kaudella 2000–2006 rakennerahastojen määrärahat ovat 195 miljardia euroa, josta 70 % eli 127,5 miljardia euroa käytetään tavoitteen 1 mukaisiin aluekehitysohjelmiin. Näiden varojen ansiosta BKT:n reaalikasvun pitäisi olla vuoteen 2006 mennessä merkittävä kyseessä olevissa jäsenvaltioissa (Kreikassa ja Portugalissa 6 %, Espanjassa 2,4 % ja Saksan itäisissä osavaltioissa 4 %).

Lisäksi uusilla ohjelmilla on investointeja merkittävästi kannustava vaikutus vuoteen 2006 mennessä (Kreikassa + 20 %, Portugalissa + 14 % ja Saksan itäisissä osavaltioissa + 6 %).

Tästä syystä komissio katsoo, että on tärkeää ottaa huomioon kansallisten ja alueellisten viranomaisten kanssa käydyissä neuvotteluissa saavutetut tulokset.

Ohjelmakausi 2000–2006 avaa uusia haasteita ja uusia mahdollisuuksia tavoite 1 -alueille (alueet, joiden BKT asukasta kohden on alle 75 % yhteisön keskiarvosta), joiden kehitysero muuhun Euroopan unioniin verrattuna on viime vuosikymmenen edistyksistä huolimatta edelleen huomattava.

Varsinkin vähiten kehittyneillä alueilla on tapahtunut merkittävää lähentymistä.

Ohjelmien tavoitteena on jatkaa taloudellista lähentymistä köyhemmissä maissa ja köyhemmillä alueilla nyt kun taloustilanne koko unionissa on parempi ja jäsenvaltioiden ja unionin toimet liitetään tehokkaammin yhteen. Investointeja edistämällä rakennerahastot vaikuttavat osaltaan pitkän aikavälin kestävän kehityksen edellytyksiin. Arviot BKT:n kasvuna ilmaistusta makroekonomisesta vaikutuksesta ovat merkittäviä varsinkin Kreikassa ja Portugalissa.

Neuvottelujen lisäarvo: laadukkaampia suunnitelmia, toisinaan merkittäviä strategisia muokkauksia

Komission heinäkuussa 1999 hyväksymät ohjeelliset strategiset suuntaviivat muodostivat hyvän perustan suunnitelmista ja ohjelmista käydyille neuvotteluille. Niiden avulla keskustelut voitiin rajata valintoihin, jotka jäsenvaltiot olivat tehneet toimintalinjojen ja strategisten tavoitteiden sekä vastaavien määrärahojen jaon osalta.

Järjestelmällisen ja integroidun ennakoarvioinnin ansiosta suunnitelmien johdonmukaisuutta ja laatua voitiin parantaa pääasiassa vahvistamalla yhteyttä sosioekonomisten ja ympäristöä koskevien ongelmien selvityksen ja toimintalinjojen laatimisen välillä.

Yleisesti tukitoimet keskitetään neuvottelujen seurauksena selvemmin tavoite 1 -alueiden neljään toimintalinjaan, joihin kuuluvat liikenteen infrastruktuurit, tutkimus ja innovaatio, tietoyhteiskunta ja inhimillisen pääoman hyödyntäminen. Lisäksi kyseisiä maita (Kreikka, Espanja, Irlanti ja Portugali) koskevien strategisten viitekehysten avulla EAKR:n ja koheesiorahaston tukitoimien välistä johdonmukaisuutta voitaneen lisätä liikenteen ja ympäristön aloilla.

Vielä vahvistettavia täytäntöönpanojärjestelmän parannuksia

Tukitoimien tehokkuuden ja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa päätettyjen ohjelmien hallintoon ja täytäntöönpanoon liittyvien edellytysten välillä on tiivis yhteys. Varsinkin suunnitelmien valmistelukumppanuudessa on edistytty huomattavasti samoin kuin tiukempien seuranta-, valvonta- ja arviointijärjestelmien täytäntöönpanossa. Komissio on osallistunut aktiivisesti eri järjestelyihin menettelytapaohjeiden määrittelyn ja kumppanuuden osana käytyjen keskustelujen yhteydessä. Erityisesti suoritusvarauksen käyttöönottoa on seurattu aktiivisesti ohjelma-asiakirjoista ohjelma-asiakirjojen täydennyksiin sekä valittujen perusteiden että varainjaossa noudatettujen menettelyjen mahdollisimman suuren tehokkuuden ja avoimuuden takaamiseksi.

Vaikka tulokset olivat melko positiivisia, tässä yhteydessä on kuitenkin aiheellista ottaa esiin joitakin ongelmia:

- (1) Ohjelma-asiakirjoista käytäviin neuvotteluihin varattu viiden kuukauden määräaika osoittautui liian lyhyeksi (ohjelman keskimääräinen hyväksymisaika oli 8–12 kuukautta) komission ja jäsenvaltioiden välillä laadun parantamiseksi käytäviä seikkaperäisiä keskusteluja varten. Valinta on tehtävä neuvotteluihin käytettävän ajan ja saavutettujen tulosten laadun välillä. Tämä koskee erityisesti riittävien hallinto- ja valvontajärjestelmien käyttöönottoa, arvioinnin yhdentämistä päätöksentekoon, kumppanuuden osana käytävää kuulemista ja yhteisön politiikkojen - erityisesti ympäristö- ja kilpailusääntöjen - noudattamista.

Komissio pyrkii varmistamaan, että jäsenvaltiot täyttävät näitä seikkoja koskevat sitoumuksensa.

- (2) Ohjelma-asiakirjan täydennystä pidettiin toisinaan erillisenä ohjelmatyövaiheena, vaikka sen tarkoituksena on täsmentää ohjelmien toimintalinjoja toimenpidekokonaisuuksien yksityiskohtaisilla kuvauksilla ja niihin liittyvillä määrällisillä tavoitteilla ja indikaattoreilla myös suoritusvarausta ajatellen. Tämä johti joissakin tapauksissa hallinnollisiin vaikeuksiin, koska ohjelma-asiakirjan täydennysten laatimisesta vastaavat viranomaiset eivät olleet samat kuin suunnitelmista ja ohjelmista neuvotelleet viranomaiset.
- (3) Useissa jäsenvaltioissa määritettiin uudet yleisohjeet hallinto-, valvonta- ja seurantajärjestelmistä, mutta sen lisäksi on vielä täsmennettävä näiden järjestelmien täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja saatettava järjestelmät toimiviksi.

Komissio toivoo, että jäsenvaltiot tehostaisivat toimiaan näillä keskeisillä aloilla, joilla pyritään varmistamaan rakennerahastovarojen tehokas käyttö uusien soveltamisasetusten säännösten mukaisesti ja etenkin sähköisten hallintojärjestelmien käyttö (myös välimaksujen viivästymisen välttämiseksi). Komissio aikoo tehdä varainhoitoa koskevien hallinto- ja valvontajärjestelmien vertailevan analyysin parhaiden käytäntöjen tunnistamiseksi ja uusien ratkaisujen löytämiseksi tällä alalla esiintyviin ongelmiin.

- (4) Vaikka kumppanuuden hyödyntämisessä suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluvaiheessa onkin edistytty, aina ei ole selvää, miten tätä periaatetta noudatetaan tukitoimien täytäntöönpanossa.

Komissio pyrkii varmistamaan hyvin toimivan kumppanuuden, jonka pitäisi olla mahdollisimman laaja, mutta myös aktiivisempi ja vastuullisempi tukitoimien konkreettisen hallinnoinnin suhteen.

Nämä jokseenkin negatiiviset seikat eivät aseta kyseenalaiseksi rakennerahastoasetuksissa määriteltyjen periaatteiden asianmukaisuutta. Uudistuksen yhtenä kulmakivenä oleva tuloskeskeinen hallintomalli on vaativa ja vaikea toteuttaa. Se on kuitenkin jo nyt parantanut avoimuutta ja ohjelmatyön laatua kaudella 2000–2006. Ohjelmien väliarviointi osoittaa, kuinka paljon tämä se on vaikuttanut ohjelmien toteuttamiseen. Komissio ottaa oppia väliarvioinnista erityisesti yksinkertaisuuden, laadun, tehokkuuden ja avoimuuden lisäämiseksi. Lisäksi tästä on hyötyä tulevaisuudessa valmisteltaessa uusien jäsenvaltioiden ohjelmia ja vuoden 2006 jälkeen toteutettavia seuraavan kauden rakennerahasto-ohjelmia.

JOHDANTO

Berliinissä 24. ja 25. maaliskuuta 1999 kokoontuneet valtion ja hallitusten päämiehet päättivät myöntää 213 miljardia euroa unionin rakennepoliittisiin toimiin vuosina 2000–2006. Rakennerahastotoimiin nykyisissä 15 jäsenvaltiossa on varattu 195 miljardia euroa (vuoden 1999 hintoina), ja tästä summasta 69,7 % osoitetaan tavoite 1 -alueille. Näitä alueita on kaikissa jäsenvaltioissa Tanskaa ja Luxemburgia lukuun ottamatta.

Rakennerahastoasetusten tarkistuksen, jonka Euroopan unionin neuvosto hyväksyi kesäkuussa 1999, päätavoitteena oli lisätä yhteisön rakenteellisten tukitoimien tehokkuutta asettamatta vuosina 1988–1993 tehdyissä aikaisemmissa uudistuksissa vahvistettuja peruseriaatteita kyseenalaisiksi. **Merkittävimmät uutuudet** muutetuissa asetuksissa ovat seuraavat:

- a) Rakennerahastojen toimintalinjojen keskittäminen vähentämällä tavoitteita seitsemästä kolmeen.
- b) Keskittämisperiaatteen tiukka soveltaminen (75 % :n tukikelpoisuussääntö) ¹.
- c) Siirtymäkauden järjestelmän käyttöönotto niitä alueita varten, jotka kuuluivat tavoitealueisiin kaudella 1994–1999.
- d) Suoritusvarauksen käyttöönotto: maksusitoumusmäärärahojen ohjeellisessa kansallisessa jaossa 4 % määrärahoista jätetään suoritusvaraukseen.
- e) Kumppanuuden laajentaminen ja vahvistaminen suuremman lisäarvon aikaansaamiseksi. Kumppanuudessa noudatetaan kuitenkin toissijaisuusperiaatetta, sillä kumppanien valinnasta vastaavat edelleen jäsenvaltiot.
- f) Ohjelmatyöjärjestelmän yksinkertaistaminen erityisesti yhdistämällä suurhankkeet ja yleiskattavat tuet muihin tukimuotoihin.
- g) Ohjelmatyön hajauttaminen toimien osalta siten, että jäsenvaltio tai hallintoviranomainen hyväksyy komission sijasta ohjelma-asiakirjan täydennyksen seurantakomitean annettua sille hyväksyntänsä.
- h) Varainhoitoa koskevien sääntöjen perusteiden selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen siten, että talousarvion toteuttaminen paranee ja suhde ohjelmien toteuttamisen kanssa tiivistyy (“n + 2”).
- i) Jäsenvaltio vastaa yleisesti tukitoimien täytäntöönpanosta, seurannasta ja tehokkuudesta, ja hallintoviranomaisen, seurantakomitean ja valvonnasta vastaavien viranomaisten tehtävät on määritelty tarkasti.
- j) Arviointi, vaikka se on edelleenkin riippumatonta, kuuluu nyt osana ohjelmatyön valmisteluun, täytäntöönpanoon, seurantaan ja tarkistukseen: siitä on tullut hallintoväline.
- k) Rakennepoliittisten toimien ja eurooppalaisen työllisyysstrategian sekä kansallisen työllisyysuunnitelman välisen suhteen tiivistäminen ².

¹ Komissio on ehdottanut neuvoston asetusta tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistöstä (NUTS).

² Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle Euroopan sosiaalirahaston tuesta Euroopan työllisyysstrategialle (KOM(2001)16 lopullinen).

l) Maaseudun kehittämistä koskevaa lainsäädäntöä muutettiin ja yksinkertaistettiin perusteellisesti asetuksella (EY) N:o 1257/1999, jonka mukaan toimia voidaan rahoittaa tavoite 1 -alueilla joko rakennerahastoista tai EMOTR:n ohjausosastosta ja muilla alueilla EMOTR:n tukiosastosta.

m) Kokonaisvaltaisen tieto- ja ennakkovalvontajärjestelmän täytäntöönpano valtiontukia koskevien yhteisön sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi.

I - YHTEENVETO NEUVOTTELUISTA

I - 1 - Jäsenvaltioiden esittämien suunnitelmien laatu

Pääsääntöisesti jäsenvaltioiden esittäminen ohjelma-asiakirjojen laatu oli parempi kuin edellisellä ohjelmakaudella, vaikka se ei aina ollutkaan toivottavaa tasoa. Laadun parantuminen johtuu osittain jäsenvaltioiden ja komission intensiivisistä valmisteluista ohjelma-asiakirjojen laatimista varten.

Kunkin jäsenvaltion kanssa käydyissä keskusteluissa oli kaksi tavoitetta:

- täydentää ohjelma-asiakirjoissa todettuja puutteellisia tietoja erityisesti uusien asetusten mukaisten laatuvaatimusten täyttämiseksi,
- löytää paras mahdollinen tasapaino eri toimintalinjojen välillä ohjelmien vaikutuksen maksimoimiseksi.

Jäsenvaltioiden esittämät asiakirjat eivät olleet laadullisesti yhdenmukaisia. Vaikka useimmissa niistä noudatettiinkin yleisesti asetuksen vähimmäisvaatimuksia, toimintalinjojen ja tukitoimien tasolla tehtävässä tavoitteiden määrällisessä ilmaisussa ja erityisesti ympäristö- ja tasa-arvonäkökohtiin liittyvissä ennakoarvioinneissa oli puutteita. Näitä puutteellisuuksia korjattiin neuvotteluissa ja toisinaan muissa ohjelma-asiakirjoissa myöhemmässä vaiheessa (ohjelma-asiakirjojen täydennykset). Näin toimittiin erityisesti Suomen ja Portugalin kohdalla.

Komissio hylkäsi 116 ohjelmasta yhteensä kolme oleellisten tietojen puuttumisen vuoksi (Saksa, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta).

Lisäksi komissio joutui joissakin tapauksissa näkemään paljon vaivaa saadakseen ohjelma-asiakirjojen valmistelussa tarvittavat puuttuvat tiedot jäsenvaltioilta. Tämä koski erityisesti Espanjan suunnitelmaa ja joitakin Ranskan ohjelma-asiakirjoja. Yleisesti ottaen maaseudun kehittämisen alalla EMOTR-tukitoimiin tehtävien muutosten määrä aliarvioitiin, minkä vuoksi suunnitelmat eivät olleet riittävän tarkkoja mainitussa asetuksessa vaaditun arvioinnin tekemiseksi.

Espanjan suunnitelmasta kävi huonosti ilmi johdonmukaisuus kansallisen tason kehittämisstrategian ja aluetason strategioiden välillä. Espanjan viranomaisten yhteistyöhalukkuuden ansiosta ohjelmiin onnistuttiin kuitenkin tekemään merkittäviä parannuksia ja tulosta voidaan Espanjan osalta pitää tyydyttävänä.

Joissakin tapauksissa jäsenvaltion esittämät asiakirjat eivät olleet laadullisesti yhdenmukaisia jäsenvaltion sisällä. Muun muassa Saksassa Brandenburgin, Sachsen-Anhaltin ja Thüringenin ohjelmaluonnoksissa oli merkittäviä puutteita, vaikka ohjelma-asiakirjat olivatkin laadittu ennakoarvioinnin pohjalta. Niiden saamiseen hyväksyttävään muotoon kuului useita kuukausia. Yhdistyneessä kuningaskunnassa alkuperäisten asiakirjojen laatu vaihteli suuresti:

Cornwallin ja Scillysaarten asiakirjojen laatu oli hyvä, kun taas komissio piti Pohjois-Irlannin, jossa taustatekijät ovat tosinaan ongelmallisia, asiakirjaa aluksi hyväksymiskelvottomana.

I – 2 - Kumppanuus ohjelmien laatimisessa

Hajautetun, laajan ja tehokkaan kumppanuuden aikaansaaminen on avaintekijä rakennerahastoista tuettujen ohjelmien onnistumisen kannalta. Sen avulla pystytään hyödyntämään yhteisvaikutukset parhaalla mahdollisella tavalla, vahvistamaan alueellisten ja paikallisten toimijoiden sitoutumista ja saamaan rahoitusta useasta lähteestä.

Kumppanuusperiaate on kehittynyt paljon ohjelmien alkuajoista, jolloin sitä sovellettiin rajallistemmin. Tilanne on sittemmin muuttunut huomattavasti varsinkin Espanjassa, Saksassa ja Italiassa.

Nykyisen ohjelmakauden alussa eri ohjelma-asiakirjat annettiin seurantakomiteoihin todennäköisesti kuuluville kumppaneille kuulemista varten. Yleisesti ottaen kumppanit osallistuivat ohjelmatyöhön sen varhaisessa vaiheessa aiempaa enemmän. Paras esimerkki tästä on ehkä Saksa.

Sen sijaan on todettava, että kuulemismenettelystä komissiolle annettujen tietojen laatu ja saadut tulokset vaihtelevat suuresti. Toiset jäsenvaltiot ilmoittivat komissiolle yksinomaan, että kuulemismenettelyä oli noudatettu, mutta eivät antaneet tietoja sen aikataulusta, muodosta tai edes kuulemiseen osallistuneista kumppaneista. Kumppanit olivat hyvin erityyppisiä, ja ne saattoivat vaihdella joskus jopa ohjelmittain yhden jäsenvaltion sisällä.

Kumppanuus on erityisen hyvin kehittyntä Irlannissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Suomessa ja Ruotsissa. Mainittakoon erityistapauksena Ruotsi, joka on perinteisten täytäntöönpanoon liittyvien yhteistyömuotojen lisäksi luonut www-sivustoja, joiden avulla yleisö on voinut vaikuttaa viranomaisiin ohjelmien edistyessä. Sen sijaan komissio on todennut kumppanuuden olevan melko muodollista ja institutionaalista joissakin jäsenvaltioissa (Kreikka, Portugali ja Espanja), niin että sosioekonomisten kumppanien ja vielä enemmän ohjelmatyön valmisteluun ympäristön ja tasa-arvon aloilla osallistuneiden järjestöjen ja elinten osuus jää hyvin rajalliseksi.

Mitä laajempaa kumppanuus on ollut ohjelma-asiakirjojen valmistelussa, sitä pitempi ja ehkä hedelmällisempi prosessi se on pääsääntöisesti ollut. Joissakin tapauksissa ohjelmatyötä koskevia määräaikoja voitiin myös laajan ja aktiivisen kumppanuuden ansiosta jatkaa, sillä kaikista tarvittavista muutoksista oli käytävä uudet neuvottelut ja "rakennettava konsensus". Yhdistynyt kuningaskunta on tällainen tapaus.

Kansalliset/alueviranomaiset antoivat ohjelma-asiakirjasta riippuen hyvin eriasteisia tietoja kumppanien osallistumisesta. Jotkut ilmoittivat pelkästään, että kumppaneita on seurantakomiteassa. Sama koskee myös kumppanien oikeuksia seurantakomiteoissa: heidän asemansa eroaa usein jäsenten asemasta joko niin, että heillä ei ole äänioikeutta tai heillä on rajoitettu äänioikeus taikka he osallistuvat komiteaan neuvonantajina tai tiedottajina.

On toivottavaa, että ohjelmien hallinnoinnin hajauttaminen jäsenvaltioihin lisää tarvetta ottaa mukaan muitakin toimijoita kuin kansallisia viranomaisia erityisesti seurantakomiteoihin (joiden asemaa on vahvistettu). Näin kumppaneiden konkreettiset tiedot alueesta sekä sosioekonomisista ongelmista ja mahdollisuuksista voidaan hyödyntää toiminnassa. Kumppanuuden vaikutusta tässä suhteessa voidaan arvioida väliarvioinnissa.

I – 3 - Ennakoarviointien laatu ja hyödyllisyys

Ennakoarvioinnin tarkoituksena on auttaa suunnitelmien ja ohjelmien laatimisessa ja muotoilemisessa. Sen järjestää jäsenvaltion ohjelmatyöstä vastaava toimivaltainen viranomainen komission vahvistaman viitekehyksen mukaisesti.

Kaikki jäsenvaltiot ovat noudattaneet tätä asetuksissa vahvistettua vaatimusta, mutta hyvin erilaisilla menettelyillä, joten ennakoarvioinnin asema vaihtelee suuresti.

Useimmat jäsenvaltiot ovat käyttäneet ulkopuolista riippumatonta arvioijaa. Kreikka, Italia, Irlanti, Pohjois-Irlanti ja Nord Pas-de-Calais ovat käyttäneet sisäistä arviointirakennetta, joka on kuitenkin riippumaton ohjelmatyöstä vastaavasta viranomaisesta. Ainoastaan Espanja on tehnyt itsearviointia muistuttavan sisäisen arvioinnin.

Useimmissa ohjelmissa arviointikertomus oli liitteenä ja suunnitelmassa usein yhteenvetona erityisenä lukuna, joka sisältää tiivistelmän arviointityöstä.

Ennakoarviointien laatu vaihtelee jäsenvaltioittain ja jopa niiden sisällä. Eräs systemaattisimmista lähestymistavoista on ollut käytössä Italiassa, jossa valtiovarainministeriön arviointiyksikön alaisuudessa tehty ennakoarviointi on integroitu Mezzogiornon kehittämissuunnitelmaan seuraavien perusteena olevien tekijöiden avulla: yksityiskohtainen SWOT-analyysi (vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat) toimintalinjoittain ja sektoreittain, ad hoc -mallin laatiminen suunnitelman vaikutusten arvioimiseksi sekä sisäisen johdonmukaisuuden analyysi toimintalinjojen välisen varainjaon perusteiden tarkistamiseksi.

Irlannissa ennakoarviointi perustui kauden 2000–2006 ensisijaisten kehityssuuntien tunnistamiseen tähtäävään valmistelutyöhön, ja sen avulla voitiin vahvistaa suunnitelmassa ehdotettu strategia ja toimintalinjat. Siinä on kuitenkin joitakin heikkouksia, jotka liittyvät erityisesti suunnitelman toimintalinjojen ja tavoitteiden väliseen yhteyteen sekä arvioijien yksityisinvestointeja suosivien suotuisten suhdanteiden vuoksi tuotantosektorille antamaan kohtuuttoman suureen painoarvoon.

Ennakoarviointien todellista merkitystä on kuitenkin vaikea määrittää, sillä komissio ei osallistunut jäsenvaltioiden ja asiantuntijoiden käymiin keskusteluihin. Monet tekijät osoittavat, että arvioijat osallistuivat aktiivisesti uutta ohjelmakautta koskevien suunnitelmien laatimiseen. Suunnitelmat olivat pääsääntöisesti laadultaan parempia kuin aikaisemmin valitun strategian suhteen ja asetetut tavoitteet olivat avoimempia.

- Rakenteeltaan parhaita suunnitelmia olivat niiden jäsenvaltioiden suunnitelmat, jotka olivat eniten pyrkineet interaktiiviseen toimintaan arvioijien kanssa. Tällaisia olivat etenkin Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelma-asiakirjat, joissa ennakoarviointi oli keskeinen osa valmistelua.
- Ennakoarvioinnilla oli kaiken kaikkiaan kolme tehtävää: kriittinen tarkastelu etenkin suhteessa aiempiin kokemuksiin, neuvonta suunnitelman laadinnassa sekä valittujen toimintalinjojen ja tavoitteiden perustelujen esittäminen täydentäen hyödyllisellä tavalla ohjelma-asiakirjoissa jo esitettyjä tietoja.
- Yleisesti arviointi tehtiin myös toimenpideohjelmista, jolloin voitiin varmistaa johdonmukaisuus suunnitelmien ja ohjelmia varten valittujen toimintalinjojen välillä.

Jos ennakoarviointi puuttui, komissio joutui toteamaan ohjelmaluonnoksen hyväksymiskelvottomaksi (Italian liikennealan toimenpideohjelma).

Ympäristön ja tasa-arvon kaltaisten horisontaalisten toimintalinjojen osalta esitetään useimmissa suunnitelmissa yksityiskohtainen selvitys lähtötilanteesta, mutta strategian ja tukitoimien vaikutusanalyysit, vaikka nekin voivat olla hyvin yksityiskohtaisia (mm. Espanjan suunnitelman ympäristöarviointi ympäristöviranomaisten panoksen ansiosta), eivät ole useimmissa tapauksissa vastanneet asetuksessa vaadittua laatua. Ohjelmatyön myöhemmissä vaiheissa arvioita voidaan tehdä tarkemmalla tasolla suunniteltuja toimitusryhmiä ja niiden enemmän tai vähemmän integroitua osuutta suunnitelmissa ja ohjelmissa koskevien täsmällisten tietojen perusteella.

I – 4 - Neuvottelujen aikataulu

Uusista ohjelmista päätettiin kumppanuusmenettelyssä jäsenvaltioiden esittämien ohjelma-asiakirjojen perusteella.

Komission vastaanottamat 123 ohjelma-asiakirjaa³ hyväksyttiin seuraavasti:

- asetuksen mukaisessa viiden kuukauden määräajassa hyväksyttiin ainoastaan kolme ohjelma-asiakirjaa,
- 5–8 kk: 20 ohjelma-asiakirjaa,
- 8–12 kk: 71 ohjelma-asiakirjaa,
- yli 12 kk: 29 ohjelma-asiakirjaa.

Niiden hyväksyminen ei onnistunut sääntöjen mukaisessa viiden kuukauden määräajassa. Lisäaika olikin yleisesti tarpeen, jotta voitiin varmistaa asetuksen mukaiset laatuvaatimukset erityisesti varainhoidon, määrällisten tavoitteiden täsmentämisen, toivotun vaikutuksen ennakoarvioinnin, ympäristötietojen ja täydentävyysperiaatteen noudattamisen osalta. Kun komission oli tarpeen pyytää lisätietoja ja selvennyksiä, se keskeytti samanaikaisesti määräajan soveltamisen, jotta jäsenvaltioilla olisi ollut kohtuullisesti aikaa vastata.

Belgian ohjelma-asiakirja voitiin hyväksyä asetuksessa säädetyssä viiden kuukauden määräajassa, koska Belgian viranomaiset sitoutuivat antamaan komissiolle suuren määrän lisätietoja ja lisäindikaattoreita ohjelma-asiakirjan täydennyksen yhteydessä. Koska näitä tietoja ei ole vielä kukaan toimitettu, komissio on peruuttanut lausuntonsa ohjelma-asiakirjan täydennyksestä.

Poikkeustapauksia lukuun ottamatta viiden kuukauden määräaika ei siis kuitenkaan ollut riittävä. Poikkeustapaukset ja lähes määräajan mukainen hyväksyminen perustuivat valmistelutyöhön ja erityisen intensiivisiin alue- ja valtionhallinnon välisiin neuvotteluihin. Tällaisia tapauksia olivat Ruotsi, Suomi, Portugali ja Itävalta.

Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta jäsenvaltiot eivät ole noudattaneet ohjelma-asiakirjan täydennyksen komissiolle toimittamisen asetuksen mukaista kolmen kuukauden määräaika. Hyväksytyistä 116 ohjelmasta (yhtenäiset ohjelma-asiakirjat ja toimenpideohjelmat) ohjelma-asiakirjan täydennys oli vuoden 2001 kesäkuun puoleenväliin mennessä toimitettu vain 42

³ 7 yhteisön tukikehystä, 19 yhtenäistä ohjelma-asiakirjaa ja 97 toimenpideohjelmaa.

tapauksessa. Joistakin toimitetuista ohjelma-asiakirjojen täydennyksistä menoja ei ollut jaettu tukitoimien tyyppiluokituksen mukaan. Komissio muistuttaa jäsenvaltioita edelleen tästä seikasta, jotta se saisi selkeän kuvan rahastoista rahoitettavista hanketyypeistä.

I – 5 - Komission heinäkuussa 1999 vahvistamien suuntaviivojen noudattaminen ja kansallisten toimintalinjojen muokkaus

Kehittämisstrategioiden määrittelystä huolehtivat pääasiassa jäsenvaltiot ja alueet yhteisön toimintalinjojen mukaisesti.

Ohjeellisilla suuntaviivoilla, jotka komissio hyväksyi heinäkuussa 1999, pyritään auttamaan alueellisia ja kansallisia viranomaisia ohjelmatyöstrategioiden valmistelussa. Niissä esitetään komission ensisijaiset tavoitteet, jotka perustuvat ohjelmien täytäntöönpanosta saatuihin aikaisempiin kokemuksiin sekä EU:n rakennepolitiikkaan liittyviin aloihin vaikuttavista yhteisön politiikoista annettuihin muihin ohjeisiin. Se, missä määrin nämä strategiset toimintalinjat on otettu huomioon, liittyykin keskeisesti yhteisön tason lisäarvoon.

Komission yksiköt pyrkivät neuvotteluissa varmistamaan, että jäsenvaltiot ottavat ohjeelliset suuntaviivat mahdollisimman hyvin huomioon erityisesti ammatilliseen koulutukseen, tietoyhteiskuntaan, ympäristöön ja kestäväan kehitykseen, pk-yritysten tukeen, taantuvien maaseutualueiden tukeen ja kaupunkien kehittämiseen liittyvissä ohjelmissa.

Suuntaviivoja, vaikka ne onkin otettu eri tavalla huomioon eri jäsenvaltioissa ja erilaisissa ohjelmissa, voitiin hyödyntää kansallisten toimintalinjojen tarvittavan muokkauksen tekemiseksi ohjelmakaudella 2000–2006. Tämän perusteella muokattiin joitakin Espanjan, Kreikan, Ranskan ja Italian alkuperäisehdotuksia. Espanjassa muutettiin suhteellisesti myös ensisijaisia perusteita edellisiin ohjelmakausiin verrattuna. Kehityssuuntaa siirrettiin asettamalla ensisijaisiksi osaamisyhteiskunnan kehittämiseen (innovaatio, T&K, tietoyhteiskunta) ja ympäristöön liittyvät toimet aiemmin pääasiallisten liikenneverkko- ja energiatoimien sijaan. Ensinnä mainittujen osuudet nykyisessä yhteisön tukikehyksessä ovat vastaavasti 7,9 % ja 16,1 %, kun osuudet aikaisemmassa tukikehyksessä olivat 4,7 % ja 11,7 %.

Kreikan komissiolle esittämässä kehittämissuunnitelmassa oli keskitytty perinteiseen tapaan julkisiin töihin. Perusinfrastruktuurin merkitystä ja suorien tukien jatkamista, joskin vähäisempinä, unohtamatta komissio halusi painottaa henkilöresursseihin ja elämänlaatuun laajemmin tehtävien investointien merkitystä.

Muissa tapauksissa muokkausta tarvittiin vähemmän. Neuvotteluissa komissio halusi esimerkiksi, että Itävalta kiinnittäisi erityistä huomiota liiketoimintasovellusten kehittämiseen, jota varten laadittiin tieto- ja viestintätekniikkaa liittyvä erityistoimenpide (verkot ja sovellukset). Sen tarkoituksena on kehittää tietotekniikka-alan toimia, joissa keskitytään yrittäjille suunnattujen palvelujen sekä sovellusten ja verkkojen kehittämiseen ja käyttöönottoon. Portugalin suunnitelmassa komission suuntaviivat oli otettu yleisesti huomioon. Sitä kuitenkin muokattiin merkittäväällä tavalla tietoyhteiskunnan ja henkilöresurssien vahvistamiseksi.

Muiden jäsenvaltioiden ehdottamissa asiakirjoissa komission suuntaviivat oli otettu hyvin huomioon (esim. Ruotsi, Suomi, Saksa, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta). Ruotsin ohjelmat tukevat ja täydentävät kansallista työllisyysuunnitelmaa, joka puolestaan on osa hyviä työllisyysvaikutuksia tuottanutta strategiaa. Eurooppalaiset työllisyyden suuntaviivat ovat tärkeä osa Irlannin ohjelmaa. Ruotsissa, Suomessa, Irlannissa ja Pohjois-Irlannissa

kestävä kehitys sekä miesten ja naisten välinen tasa-arvo kuuluvat horisontaalisiin tavoitteisiin, jotka liittyvät kaikkiin toimenpiteisiin.

Yhteenvedona voidaan todeta, että komission suuntaviivat olivat hyödyllinen ohjelmatyöväline erityisesti yhteisön tukikehyksiä valmisteltaessa ja toimintalinjoja valittaessa. Niiden merkitys on kuitenkin sitä pienempi mitä yksityiskohtaisemmalle ohjelmatyön tasolle (toimenpideohjelmat ja ohjelma-asiakirjan täydennykset) mennään.

I – 6 - ESDP:n suuntaviivojen ja kestävän kaupunkikehityksen toimintakehyksen huomioonottaminen

Useissa tavoitteen 1 pääohjelmissa tavoitteet ovat Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen suuntaviivoissa (ESDP) esitettyjen poliittisten tavoitteiden ja vaihtoehtojen mukaisia. Useimmissa ohjelmissa ei kuitenkaan viitata suoraan ESDP:hen. Varsinaisia viittauksia löytyy noin neljästä ohjelmasta joko yleisesti tai tiettyihin erityisosiin liittyen. Tämä koskee erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan, Saksan ja Espanjan ohjelma-asiakirjojen alueellisia analyysejä/SWOT-analyysejä, politiikan asiayhteyden tarkastelua tai alueellisen strategian kuvausta. Keskeisenä tekijänä näyttäisi olevan laajemman alueellisen strategian sisältyminen kansalliseen strategiaan. Esimerkiksi joissakin Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelmissa (Merseyside, South Yorkshire, South West ja Pohjois-Irlanti) perustuvat laajempaan alueellisen kehittämisstrategiaan (Regional Planning Guidance), joka muistuttaa muun muassa ESDP:n strategista lähestymistapaa.

Ohjelmista tässä vaiheessa laadittu selvitys osoittaa, että valituilla kehittämisstrategioilla pitäisi olla myönteinen vaikutus unionin alueelliseen koheesioon erityisesti sellaisilla aloilla kuin liikenne ja pääsy tietoverkkoihin sekä ympäristö ja kaupunkipoliittisten ongelmien tiedostaminen.

Tällaisilla strategioilla pitäisi tehokkaasti täytäntöönpantuina pystyä edistämään kunkin alueen tasapainoisempaa ja monikeskuisempaa kehitystä, tasapuolisempaa vaurauden jakautumista ja kestävän kehityksen mukaista kasvumallia.

Ohjelmiin sisältyvillä kaupunkipoliittisilla kysymyksillä on merkittävä osuus ohjelma-asiakirjoissa, ja niitä koskeville tukitoimille on ominaista suuri samankaltaisuus kestävän kaupunkikehityksen toimintakehyksen kanssa. Tämä yhteys rakennerahasto-ohjelmiin näyttääkin olevan vahvempi kuin ESDP:n. Joissakin ohjelmissa kaupunkeja korostetaan erittäin paljon (esim. useimmat Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelmat ja jotkin Saksan ohjelmat, mm. Berliini). Jotkin komission laatimaan kestävän kaupunkikehityksen toimintakehykseen sisältyvistä aiheista (esim. sosiaalisen osallisuuden edistäminen, paikallinen hallintotapa ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet sekä ympäristön kunnostaminen) ovat monialaisia ja sisältyvät useimpiin tavoite 1 -ohjelmien strategioihin (tosin eivät aina kaupunkeja painottaen). Joidenkin ohjelmien tavoitteena puolestaan on edistää Urban-yhteisöaloitteen ja tavoite 1 -strategian välistä täydentävyyttä.

Komissio esittää tarkemman selvityksen ESDP:n ja kestävän kaupunkikehityksen toimintakehyksen huomioonottamisesta tiedonannossaan, jossa käsitellään tavoite 2 -alueita ohjelmakaudella 2000–2006 koskeneiden neuvottelun tuloksia.

I - 7 - Uusien hallintojärjestelmien käyttöönotto jäsenvaltioissa

Ohjelma-asiakirjoihin on sisällyttävä käyttöönotettavien hallinto- ja valvontajärjestelmien kuvaus, erityisesti hallinto- ja maksuviranomaisen nimeäminen ja näiden tehtävät⁴, sekä varainhoidon valvontaan ja rahoitusoikaisuihin liittyvien järjestelyjen kuvaus (täytäntöönpanoasetuksen (EY) N:o 2064/97 mukaisesti⁵).

Kaikki täytäntöönpanojärjestelmiin liittyvät yksityiskohdat eivät kuitenkaan olleet vielä tiedossa, kun ohjelma-asiakirjat toimitettiin komissiolle. Tästä syystä hallinto- ja valvontajärjestelmien kuvaus muodosti usein ohjelma-asiakirjojen heikoimman osuuden (esim. Ruotsin ja Ranskan ohjelmat), jossa ainoastaan mainitaan yleisasetuksen säännökset. Maksuviranomaisia ei toisinaan edes mainita.

Samaan aikaan ohjelma-asiakirjojen tästä osuudesta käytyjen kahdenvälisen neuvottelujen kanssa komissio aloitti helmikuussa 2000 rakennerahastokomiteoissa yhteisneuvottelut jäsenvaltioiden kanssa yleisasetuksen täytäntöönpanoon liittyvistä käytännönohjeista hallinnon ja valvonnan osalta. Tämän työn perusteella annettiin kaksi soveltamisasetusta, jotka luonnollisestikin vaikuttivat jäsenvaltioissa lopulta käyttöönotettuihin järjestelyihin⁶. Näissä soveltamisasetuksissa edellytetään varainhoidon ja sen valvonnan järjestelmiä, joista saadaan aikaisempaa kehitetympiä ja suorituskykyisempiä lisäämällä tehtävien eriyttämistä, vakiinnuttamalla menettelyjä sekä parantamalla ja integroimalla tietojärjestelmiä.

Maaliskuusta 2001 alkaen ohjelmista vastaavat komission yksiköt ovat noudattaneet proaktiivista lähestymistapaa, johon kuuluivat hallinto- ja valvontajärjestelmien ehkäisevät tarkastukset kaikissa jäsenvaltioissa sen varmistamiseksi, että järjestelmät vastasivat varainhoidolle asetetuissa vaatimuksissa ja että niihin sisältyi asianmukaiset järjestelyt rahoitusoikaisuja varten. Jäsenvaltioille esitetään tarvittaessa suosituksia järjestelmien mukauttamiseksi, ja niitä seurataan jatkuvasti. Tarkastusten ensivaiheessa voidaan todeta, että kaikissa jäsenvaltioissa on pienempiä tai suurempia viiveitä, koska ne odottivat edellä mainittujen soveltamisasetusten lopullista hyväksymistä ennen niiden täytäntöönpanoon tarvittavien käytännön säännösten vahvistamista. Hallinto- ja valvontajärjestelmien päälinjat on määritelty, mutta monista organisaatioon liittyvistä kysymyksistä on vielä tehtävä päätökset.

Komissio on lisäksi asetuksen mukaisesti esittänyt järjestelyt ohjelmia koskevien tietojen vaihtamiseksi ohjelma-asiakirjojen täydennysten laatimisen yhteydessä. Suomi kuului yhtenä monista jäsenvaltioista sähköistä tiedonsiirtoa komission järjestelmään jo viime ohjelmakaudella kokeilleisiin jäsenvaltioihin, ja se otti myös uuden ohjelmakauden tiedonsiirtovaatimukset käyttöön ohjelma-asiakirjoissa. Jotkut jäsenvaltiot eivät täyttäneet sitoumuksiaan tältä osin, ja tietotekniikan alalla tarvitaan vielä suuria ponnistuksia.

Joissakin tapauksissa rahoitusta koskevaa päätöksentekojärjestelmää järkiperaistettiin ohjelmakauden vaihteessa. Esimerkiksi Suomessa rahoitusta koskevaa

⁴ Miten hallintoviranomainen täyttää asetuksen 34 artiklassa mainitun moitteettoman varainhoidon veloitteen luotettavan tietojärjestelmän ylläpitäminen mukaan luettuna.

⁵ Hallinto- ja valvontajärjestelmän tarkastukset, viittä prosenttia ohjelman elinkaaren aikana syntyvistä menoista koskevat tarkastusotokset, jäljitysketjun varmistaminen ja riippumaton tilien varmennus ennen ohjelman päättymistä.

⁶ Komissio antoi 2. maaliskuuta 2001 kaksi asetusta asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamisesta: toinen koskee hallinto- ja valvontajärjestelmiä (asetus (EY) N:o 438/2001) ja toinen varainhoitoa koskevaa oikaisumenettelyä (asetus (EY) N:o 448/2001).

päätöksentekojärjestelmää alueilla yksinkertaistettiin uuden kauden alusta keskittämällä useimpia rahastoja (EAKR, ESR, EMOTR ja KOR) koskevat päätökset yhteen palvelupisteen ("one-stop-shop"). Ruotsissa hallinto- ja maksuviranomaisen tehtävät hajautettiin lääninhallituksille kullakin ohjelma-alueella.

Mualla, esimerkiksi Espanjassa, neuvotteluissa päädyttiin kompromissiin: hallintoviranomaisena ei toimi alue vaan Madridissa sijaitseva keskusviranomaisen, joskin alueilla on osavastuu tehtävien hoitamisessa.

Kreikassa ohjelma-asiakirjojen hyväksyminen edellytti rakennerahastojen kansallista hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevan lainsäädännön vahvistamista.

Yleisesti neuvotteluissa pystyttiin antamaan paremmat kuvaukset hallintoon ja varainhoidon valvontaan liittyvistä tehtävistä sekä alueellisten hallintokomiteoiden ja seurantakomiteoiden raportointivaatimuksista. Komissio on kuitenkin huolissaan siitä, miten hitaasti jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön uusia järjestelmiä, joiden avulla ne pystyvät täyttämään etenkin tietotekniset ja menojen tukikelpoisuuspäivään nähden taannehtiviin maksupyyntöihin liittyvät velvoitteensa.

I - 8 - Rakennerahastot ja EIP

Ohjelma-asiakirjoihin liittyy yleensä kaikki neljä rakennerahastoa joko erillisinä toimintalinjoina tai itsenäisinä ohjelman osina erityisesti kalastuksen osalta. Ohjelma-asiakirjoissa on yleisesti voitu kokonaisuudessaan soveltaa toimintalinjoittain johdonmukaisuuden, keskittämisen ja yhdentämisen periaatteita. Tällä tasolla ei kuitenkaan ole pyritty järjestelmällisesti monesta rahastosta saatavaan rahoitukseen (EAKR, ESR, EMOTR:n ohjausosasto ja KOR). Tämä on itse asiassa tyypillisempää alueellisissa ohjelmissa, mutta ei kuitenkaan niin paljon monta aluetta kattavissa ohjelmissa ja vielä vähemmän toimialakohtaisissa ohjelmissa. Niinpä neljän rakennerahaston integroiminen on vähäisempää tai suurempaa riippuen kunkin jäsenvaltion hyväksymien ohjelmien luonteesta.

Joissakin jäsenvaltioissa EIP osallistuu yhteisön tukikehyksen kehittämisstrategiaan lainoilla, joiden arvioidut määrät sisältyvät ohjelma-asiakirjaan ohjeellisina. Se osallistuu pääasiassa suuriin liikenne- ja energia-alan infrastruktuureiden, vesi- ja jätehuoltoalan infrastruktuureiden, tutkimusinfrastruktuureiden, kansallisten pk-yritysten kehittämisjärjestelmien sekä paikallis- ja kaupunkikehityksen ja osaamisyhteiskunnan rahoitukseen.

Vaikka kansalliset ja alueelliset viranomaiset ja EIP eivät olekaan halunneet ilmoittaa yhtenäisten ohjelma-asiakirjojen osalta EIP:n tarkkaa rahoitusosuutta, EIP:n on tarkoitus olla mukana joissakin suurhankkeissa.

EIP osallistui neuvotteluihin joissakin jäsenvaltioissa (esim. Portugalissa ja Saksassa).

I - 9 - Koheesiorahaston strategiset viitekehukset

Ohjelmakaudella 2000–2006 koheesiorahaston täytäntöönpanossa otetaan huomioon "strateginen viitekehys", joka muodostaa erityisen koordinoituväliseen rakennerahastojen ja koheesiorahaston välillä⁷. Liikenteen ja ympäristön aloilla viitekehysten tarkoituksena on

⁷ Pääkohdat strategisissa viitekehyksissä ovat seuraavat: ohjelmakauden lopussa saavutettaviksi tarkoitettujen tavoitteiden määrällinen ilmaisu, strategia asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi,

välttää epä johdonmukaisuuksia ja strategioiden tai konkreettisten toimien päällekkäisyyksiä sekä varmistaa paras mahdollinen täydentävyys rakennerahastojen ja koheesiorahaston välillä.

Kahdessa jäsenvaltiossa viitekehykset laadittiin yhteistyössä jäsenvaltioiden ja komission välillä, sillä ne kuuluvat erottamattomana osana liikennettä ja ympäristöä koskeviin toimenpideohjelmiin.

Liikenteessä etusijalla ovat TEN-verkot. Ympäristöalalla viitekehykseen sisältyy kolme ensisijaista toiminta-alaa (jätteet, vesihuolto ja vedenpuhdistus).

Kreikassa sovittiin koheesiorahastosta rahoitettavien toimien hallinnoinnin tehostamiseksi rahoituksen rajoittamisesta suurhankkeisiin tai taloudellisesti merkittäviin alueellisiin hankepaketteihin. EAKR:n ja koheesiorahaston toimien johdonmukaisuuden lisäämiseksi sovittiin myös, että kyseisten toimenpideohjelmien hallintoviranomaiset vastaavat teknisestä hankevalinnasta sekä EAKR:n että koheesiorahaston toimissa.

II. - UUSIEN OHJELMIEN TOIVOTUT TULOKSET JA YHTEISÖN LISÄARVO

II - 1 - Temaattinen keskittäminen

Keskittämällä menot pienehköön määrään toiminta-aloja pyritään varmistamaan se, että ohjelmissa määritellyt ensisijaiset tavoitteet heijastavat sekä taloudellisen kasvun perusteita että EU:n poliittisia päämääriä. Kuten toisessa taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevässä kertomuksessa⁸ todetaan, yhteisön rakennepoliittiset toimenpiteet ovat selektiivisiä ja jäsenvaltioiden toimenpiteitä täydentäviä.

Tavoite 1 -alueilla varojen jakautuminen kolmen päätoiminta-alan (infrastruktuuri, henkilöresurssit ja tuottavat investoinnit) välillä on jonkin verran muuttunut (ks. liitteessä 1 oleva varojen jakautumista menoluokittain tavoitteessa 1 kuvaava taulukko).

Käytettävissä olevien ohjelma-asiakirjojen täydennysten analyysin perusteella infrastruktuurimenojen osuus näyttää laskevan kaudella 2000–2006 noin 28 %:iin kokonaismenoista. Tästä kolmannes käytetään liikenneverkkoihin, ja investoinnit on selkeästi keskitetty neljään koheesiomaahan.

Henkilöresurssi-investointien osuus on noin 30 %. Aktiivista työmarkkinapolitiikkaa ja koulutusjärjestelmien tehostamista koskeville investoinneille annetaan suurempi painoarvo (erityisesti Italiassa ja Portugalissa).

Tuottaviin investointeihin käytettävien menojen osuus (noin 42 %) näyttää säilyvän samana kuin edellisellä kaudella. Se kuitenkin laskee koheesiomaissa ja Italiassa, koska teollisuudelle myönnettävien suorien tukien määrää on vähennetty tiukempien valtiontukea koskevien sääntöjen myötä. Lisäksi pk-yritysten kehittämisessä on siirrytty epäsuoriin ja pehmeämpiin tukimuotoihin.

Rakennerahastoilla on merkittävä osuus ympäristönsuojeluun liittyvissä tukitoimissa, joihin on osoitettu yli 10 % tavoitteen 1 kokonaismäärärahoista. Lisäksi varoja on osoitettu

EAKR:n ja koheesiorahaston tukitoimien yhteyksien määrittely, suunnitellut investoinnit sekä saastuttaja maksaa -periaatteen noudattamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

⁸ "Euroopan yhtenäisyys, kansojen solidaarisuus, alueiden monimuotoisuus - Toinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus", jonka komissio hyväksyi 31. tammikuuta 2001.

syрjäisten alueiden liikenneyhteyksien parantamiseen⁹ sekä koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kehittämiseen, mikä on oleellisen tärkeää osaamisyhteiskunnan ja osaamistalouden kehittämisessä ja mitä ei kansallisten budjettirajoitusten vuoksi pystyttäisi täysin toteuttamaan ilman yhteisön tukea. Arvioiden mukaan tietoyhteiskunnan kehittämiseen ja digitaalikuilun kaventamiseen käytetään suoraan 5–6 miljardia euroa. Lisäksi muilla toimilla, erityisesti pk-yrityksiä koskevilla tukitoimilla edistetään epäsuoremmin uusien tekniikoiden kehittämistä.

Ohjelmakauden seitsemää vuotta varten laadituissa alueellisissa kehittämisstrategioissa voidaankin havaita tiettyjä suuntauksia. Vaikuttaisi siltä, että tavoite 1 -alueiden kasvuedellytyksiin pitkällä aikavälillä vaikuttaviin kilpailurakenteisiin - erityisesti liikenteeseen, tutkimukseen ja teknologiseen kehittämiseen, innovaatioon, tietoyhteiskuntaan ja inhimilliseen pääomaan - on kiinnitetty entistä enemmän huomiota. Yhtenä keskeisistä huolenaiheista on myös ympäristönäkökohtien ja kestävän kehityksen edistämisen yhdentäminen.

Tätä tarkastellaan tarkemmin asetukseen (EY) N:o 438/2001 sisältyvän tukitoimien luokituksen perusteella sitten, kun ohjelma-asiakirjojen täydennysten tiedot ovat saatavissa.

II - 2- Makroekonomiset vaikutukset¹⁰

Rakennerahastoilla on ollut merkittävä vaikutus talouskasvuun ja taloudellisten erojen vähentymiseen sekä työllisyyden määrään ja tuottavuustasoon erityisesti niissä maissa ja niillä alueilla, jotka saavat eniten rakennerahastovaroja. Vaikutus on vielä suurempi, kun se yhdistetään talous- ja rahaliittoon liittyvään vakaaseen makroekonomiseen tilanteeseen.

Rakennerahastoissa käytettävät monivuotiset ohjelmat pakottavat myös pääasiallisia tuensaajia tekemään kurinalaisia valintoja keskipitkän aikavälin strategioissaan ja niiden toteuttamisessa, mikä taasen edistää kehitystä näissä maissa, sillä suunnitelmat vähentävät epävarmuutta.

Yhteisön tukikehysten (rakennerahastot ja kansalliset menot) osuuden BKT:n reaalikasvusta arvioidaan olevan Kreikassa ja Portugalissa noin 6 % ja Espanjassa 2,4 % verrattuna siihen, mitä se olisi ilman tukitoimenpiteitä. Irlannissa vaikutus on melko heikko (+ 1,8 %), koska rakennerahastojen osuus kansallisiin julkisiin menoihin suhteutettuna on pienehkö (alle 10 %)¹¹. Saksan uusien osavaltioiden BKT:n kasvun arvioidaan olevan 4 % vuonna 2006. Kaikissa tapauksissa BKT:n kasvun odotetaan jatkuvan pitkällä aikavälillä tarjonnan kasvuvaikutusten vuoksi, ja sen voidaan odottaa jatkuvan ohjelmakauden päättymisenkin jälkeen, vaikka yhteisön tukikehykseen liittyvä investointi päättyy vuonna 2006.

Ohjelma-asiakirjoilla on investointeja kannustava vaikutus vuoteen 2006 saakka etenkin Kreikassa (+ 20 %), Portugalissa (+ 14 %) ja Saksan uusissa osavaltioissa (+ 6 %). Tämä lisää todellista kysyntää ja lopulta tuottavuutta. Työllisyysvaikutukset ovat huomattavia varsinkin

⁹ Esimerkiksi Kreikassa suuriin liikenneverkkoihin investoidaan puolitoista kertaa enemmän kuin kaudella 1994–1999.

¹⁰ Tätä lukua täydentää toisen taloudellista ja sosiaalista koheesiota koskevan kertomuksen III osa: "Euroopan yhtenäisyys, kansojen solidaarisuus, alueiden monimuotoisuus - Toinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus", jonka komissio hyväksyi 31. tammikuuta 2001.

¹¹ Kaudella 2000–2006 yhteisön tukien osuus (rakennerahastot ja koheesiorahasto) on Portugalissa 2,9 %, Kreikassa 2,8 %, Irlannissa 0,6 % ja Espanjassa 1,3 % BKT:sta.

Kreikassa ja Portugalissa, mutta ne heikentyvät vuoden 2006 jälkeen, sillä tuottavuuden kasvun odotetaan näkyvän korkeampina reaali-palkkoina.

Investointeihin käytetyn yhteisön tuen osuus kiinteän pääoman bruttomuodostuksesta on keskimäärin 1,2 %, mutta Kreikassa ja Portugalissa noin 10 % (ks. liitteessä 1 oleva taulukko rakennerahastojen osuudesta jäsenvaltioiden rakenteellisissa menoissa ja kiinteän pääoman bruttomuodostuksessa)¹². Näiden lukujen perusteella talouskasvu, jonka keskeisiin tekijöihin investoinnit kuuluvat, olisi ilman yhteisön varainsiirtoja selvästi heikompaa koheesiomaissa, jotka saavat eniten yhteisön tukea. Tällä ohjelmakaudella niiden vaikutus on kuitenkin vähäisempi edelliseen ohjelmakauteen verrattuna.

II - 3 - Vaikutus alueelliseen kilpailukykyyn

Vaikka rakennepolitiikkaa arvioidaan viime kädessä sen talouskasvuun ja taloudellisten erojen vähentämiseen liittyvän vaikutuksen perusteella, on tärkeää ottaa huomioon myös vaikutus taloudellisen kilpailukykyyn avaintekijöihin. Edistys tulee olemaan edelleen huomattavaa perusinfrastruktuurien alalla samoin kuin muun muassa tutkimuksessa ja kehityksessä, osaamis- ja tietoyhteiskunnasta osalliseksi pääsyssä sekä jatkuvan koulutuksen tarjonnassa, joissa alueelliset erot ovat vielä erityisen suuria. Jotkut vaikutukset ovat toisia laadullisesti merkittävämpiä, kuten seuraavista esimerkeistä käy ilmi.

Liikenteen alalla pyritään kuromaan umpeen etenkin Euroopan laajuisiin verkkoihin liittyvien maantieverkkojen kunnostuksessa esiintyviä viiveitä. Tämän lisäksi pyrkimyksellä rautatieliikenteen osuuden lisäämiseksi varsinkin Espanjassa ja Portugalissa pitäisi olla myönteinen vaikutus kestäväan kehitykseen ympäristön kannalta katsottuna. Nämä perusluonteeltaan rakennepoliittiset investoinnit edistävät elinkeinotoiminnan ja pysyvien työpaikkojen luomista pääasiallisilla tavoite 1 -alueilla.

Koska tutkimuksessa ja kehityksessä sekä tietoyhteiskunnassa korostetaan yhdenmennyttä innovaatiostrategioita ja akateemisten tutkimuskeskusten yhteistyötä liikemaailman kanssa, on mahdollista parantaa kansantalouden kilpailukykyä ja helpottaa sen yhdentymistä kansainväliseen ympäristöön. Tätä edistävät myös laajemmin tarjottavat palvelut ja tietoyhteiskunnan tuominen pienyrityksiin (esim. sähköinen kauppa koskee Kreikassa 15 %:ia pk-yrityksistä). Kilpailukykyyn edistämiseen tähtäävä tavoite vastaakin eurooppalaisen tutkimusalueen luomista koskevaa yhteisön politiikkaa, jossa korostetaan tutkimuspolitiikkojen alueellista ulottuvuutta.

Lopuksi olisi pantava merkille, että eurooppalaisen työllisyysstrategian tukeminen erityisesti Euroopan sosiaalirahaston kautta edistää henkilöresurssien kehittämistä ja auttaa vastaamaan paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin ja työllisyysmahdollisuuksiin. Tämä helpottaa alueiden tuotantokapasiteetin parantamista ja aktivoi työväestöä Lissabonissa ja Tukholmassa vahvistettujen työllisyystavoitteiden mukaisesti.

¹² Jos tähän lisätään koheesiorahastosta investointeihin myönnetty rahoitus, yhteisön tukiosuus (rakennerahastot ja koheesiorahasto) on ratkaisevan tärkeä, sillä vuositasolla se on keskimäärin 12,3 % kokonaisinvestoinneista Kreikassa, 2,6 % Irlannissa, 5,5 % Espanjassa ja 11,4 % Portugalissa.

II – 4 - Muiden yhteisön ensisijaisten tavoitteiden ja politiikkojen huomioon ottaminen ja vaikutukset niihin (ympäristö, kilpailu, liikenne, tietoyhteiskunta, tutkimus/innovaatio, pk-yritykset, tasa-arvo)

Ohjelma-asiakirjojen strategioiden vaikutusta yhteisön politiikkojen osalta ei voida tarkasti arvioida ennen kuin ohjelma-asiakirjojen täydennysosat ovat käytettävissä. Komissio halusi kuitenkin, että tärkeimmät politiikat (ympäristö, tutkimus, tietoyhteiskunta jne.) otetaan neuvotteluissa täysin huomioon. Neuvottelujen perusteella ohjelma-asiakirjoissa vahvistettiin suoraan yhteisön politiikkoihin liittyvät toimintalinjat ja ohjelma-asiakirjojen täydennysosissa niihin liittyvät erityistoimet.

Yleisesti muut yhteisön politiikat näkyvät ohjelmissa konkreettisesti kahdella tavalla:

- ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa luvussa, jossa varmistetaan, että kilpailua¹³, julkisia hankintoja, ympäristöä ja sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevat säännöt otetaan huomioon hankkeiden valintavaiheessa,
- läpäisyaiheina eli niin, että ympäristön kannalta kestävä kehitys, tietoyhteiskunta ja tasa-arvokysymykset integroidaan ohjelman yksittäisiin toimintalinjoihin ja toimenpidekokonaisuuksiin.

Vaikutus muihin yhteisön politiikkoihin arvioitiin yleisesti myönteiseksi.

Ohjelma-asiakirjoissa on ympäristön alalla kiinnitetty erityistä huomiota lainsäädännön noudattamiseen ja johdonmukaisuuteen yhteisön politiikan kanssa. Esimerkkeinä voidaan mainita jätehuoltoon koskevat toimet (jotka on sisällytettävä jätehuoltodirektiivin mukaisesti laadittuihin ja kansallisten tai alueellisten viranomaisten hyväksymiin jätehuoltosuunnitelmiin), jätevesien käsittelyn infrastruktuurit (joiden on oltava yhdyskuntajätevesidirektiiveissä vahvistettujen tavoitteiden mukaisia), tuottavaan toimintaan liittyvät tukitoimet tai direktiivit saasteiden torjunnasta ja valvonnasta, ympäristöasioiden hallintajärjestelmä ja ympäristöauditointi jne. "Luontotyyppidirektiivissä" (92/43/ETY)¹⁴ ja "lintudirektiivissä" (79/409/ETY)¹⁵ edellytetään, että Natura 2000 -verkkoon kuuluvia alueita hoidetaan asianmukaisesti. Komissio vahvisti 14. maaliskuuta 2000 suuntaviivat selkiyttääkseen ohjelmakauden 2000–2006 rakennepoliittisten toimien täytäntöönpanon ja Natura 2000 -direktiivien noudattamisen välistä yhteyttä. Suuntaviivat koskevat vain niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä olleet ilmoittaneet luontotyyppi- ja lintudirektiivien mukaisesti suojeltavia alueitaan päivänä, jona komissio hyväksyi ohjelma-asiakirjat. Suuntaviivojen mukaan jäsenvaltioiden on ehdottomasti sisällytettävä ohjelma-asiakirjoihin selkeä ja peruuttamaton sitoutuminen siihen, että ne esittävät suojeltavien alueiden luettelon, sekä virallinen vakuutus siitä, että ne eivät anna suojeltavien alueiden turmeltua rakennerahastoista osarahoitettavien tukitoimien täytäntöönpanon johdosta.

Tämän lain noudattamiseen ja soveltamisen valvontaan liittyvän näkökohdan lisäksi neuvotteluissa onnistuttiin sisällyttämään ympäristöulottuvuus entistä paremmin kaikkiin

¹³ Erityisesti kunkin tukitoimen yhteydessä on mainittava kaikki tarvittavat tiedot sen varmistamiseksi, että suunnitellut toimenpiteet ovat valtiontukia koskevien yhteisön sääntöjen mukaisia. Nämä samat tiedot on esitettävä uudelleen ohjelma-asiakirjan täydennyksessä, kun ne on tarvittaessa saatettu ajan tasalle.

¹⁴ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemisesta (EYVL L 206, 22.7.1992).

¹⁵ Neuvoston direktiivi 79/409/ETY, annettu 2 päivänä huhtikuuta 1979, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EYVL L 103, 25.4.1979).

toimintalinjoihin (eri periaatteet tai ennalta ehkäisevä toiminta, ympäristövahinkojen torjuminen niiden lähteellä ja saastuttaja maksaa -periaate).

Tasa-arvostrategian vaikutusta on erittäin vaikea arvioida määrällisesti etenkin kun toimintasuunnitelmia ei vielä ole määritelty (ks. ohjelma-asiakirjojen täydennykset). Laadullisen arvion perusteella voidaan kuitenkin odottaa huomattavaa edistystä tällä alalla. Se edistää naisten osallistumista työmarkkinoille, vähentää naisten työttömyyttä ja lisää vastaavasti työllisyyttä.

II - 5 - Kerrannaisvaikutus ja täydentävyys

Rakennerahastoasetuksissa on säädetty täydentävyysperiaatteen soveltamisesta vuodesta 1989, jotta tukikelpoisilla alueilla saataisiin yhteisön varoilla kunkin jäsenvaltion kehityssuunnitelmia vastaavia todellisia tuloksia. Tämän periaatteen mukaan jäsenvaltioiden on säilytettävä kansalliset rakennepoliittiset menonsa (ilman EU:n tukiosuutta) vähintään samalla tasolla kuin edellisellä ohjelmakaudella.

Ohjelmakaudella 2000–2006 rakennepoliittikan julkiset kokonaismenot tavoite 1 -alueilla ovat koko EU:ssa keskimäärin 90 miljardia euroa vuodessa. Jäsenvaltioiden rakennepoliittisten menojen osuus (ilman EU:n tukiosuutta) on keskimäärin hieman yli 1 % unionin BKT:sta, Kreikassa kuitenkin 7 % ja Irlannissa ja Portugalissa lähes 5 %. Rakennerahastojen osuus julkisista kokonaismenoista (kansallinen + EU:n osuus) on näillä alueilla keskimäärin 18 %. Espanjassa vastaava osuus on kuitenkin 29 % ja Portugalissa 37 %, mikä tarkoittaa huomattavaa julkisen kehittämistoiminnan tukea näissä maissa (ks. myös kohta II-2).

Ohjelmakauteen 1994–1999 verrattuna yhteisön ja kansalliset rakennepoliittiset menot kasvavat kaudella 2000–2006 vuodessa keskimäärin 8,6 % koko unionissa (ks. **liitteessä 1** oleva yhteenvetotaulukko jäsenvaltioiden rakenteellisten menojen kehityksestä tavoite 1 -alueilla ja siirtymäkauden tukea saavilla alueilla). Kehitys vaihtelee kuitenkin suuresti jäsenvaltiosta toiseen. Esimerkiksi Saksassa, jonka uusissa osavaltioissa oli edellisillä ohjelmakausilla tehty suuria rakenteellisia investointeja, rakennepoliittiset menot tavoite 1 -alueilla laskevat 10 %, jolloin sen rakenteellisten menojen määrä pysyy lähempänä muita jäsenvaltioita. Italiassa menojen 20 %:n kasvu sen sijaan liittyy odotettua alhaisempaan varojen käyttöön kaudella 1994–1999 ja hallituksen sitoumukseen lisätä pääomamenoja Etelä-Italian talouskehityksen virkistämiseksi.

II - 6 - Täytäntöönpanomenetelmän edut

Yksinkertaisempi ja strategisempi ohjelmatyömenettely

Ohjelmatyömenettelyä yksinkertaistettiin vähentämällä ohjelmien määrää erityisesti Espanjassa (yhdenmukaisella rahastotoimilla aluetasolla) ja Italiassa. Samalla pitäisi mahdollistaa tietty joustavuus hallinnossa varsinkin ohjelma-asiakirjojen täydennysten osalta asetusten säännösten mukaisten määrällisten tavoitteiden että seurantaindikaattoreiden suhteen. Lisäksi on syytä mainita ennakoarvioinnit, jotka monissa tapauksissa vaikuttivat aktiivisesti suunnitelmien johdonmukaisuuden ja laadun vahvistamiseen mahdollistamalla tiiviin yhteyden synnyttämisen sosioekonomisten ongelmien selvittämisen sekä strategisten toimintalinjojen ja tavoitteiden laatimisen välillä. Yhteisön suuntaviivojen avulla voitiin lisäksi tehdä joitakin merkittäviä muokkauksia nykyiselle ohjelmakaudelle ehdotettuihin aluekehitysstrategioihin.

Laajempi ja vastuullisempi kumppanuus

Ohjelmakaudella 2000–2006 hallintovastuu on määritetty hajauttamisen ja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Näiden vastapainona on vaatimus avoimuuden lisäämisestä varsinkin varainhoidossa, konkreettisten toimien valvonnassa ja hankkeiden valintamenettelyissä sekä selkeämpi tehtävienjako ohjelmatyöstä päättävien, ohjelmien hallinnoijien ja maksuviranomaisen välillä.

Uusien ohjelma-asiakirjojen valmistelussa kävi ilmi kumppanien osuuden laajentuminen ohjelmatyövaiheessa. Laaja kumppanuus voi myönteisten puoliensa ohella kuitenkin aiheuttaa viiveitä päätöksenteossa kaikkien kumppanien kuulemismenettelyn monimutkaisuuden vuoksi. Kumppanuuden laajentumisen ja ohjelma-asiakirjojen strategisen johdon välillä onkin korrelaatio, jota pitäisi tarkastella tulevaisuudessa.

Jäsenvaltioiden ympäristöviranomaisten osallistuminen toimintaan ansaitsee erityisen maininnan. Mitä suunnitellumpaa ja systemaattisempaa ohjelmatyöstä vastaavien viranomaisten ja ympäristöviranomaisten yhteistyö on ollut, sitä parempi suunnitelmien ja ohjelmien laatu on ollut erityisesti kestävän kehityksen suhteen. Koska ympäristöviranomaiset osallistuvat rakentavalla tavalla kauden 2000–2006 koko ohjelmatyöhön ja ovat verkkoutuneet, ympäristöasiat voidaan ottaa huomioon kestävämmiin ja tukitoimet/toimet toteuttaa yhdennetympin (esim. Espanjassa).

Indikaattoreihin ja määrällisiin tavoitteisiin perustuva seurantajärjestelmä

Komission ja jäsenvaltioiden tehtävänä on varmistaa tehokas seuranta hyväksytyissä ohjelmissa määriteltyjen määrällisten tavoitteiden ja indikaattoreiden avulla. Indikaattorit on laadittu niin, että ne kuvaavat alueen tai alan sosioekonomista tilaa ja mittaavat tukitoimien tehoa. Ne vaihtelevat fyysiseen toteutukseen liittyvistä indikaattoreista (infrastruktuuriin osoitetut määrärahat, koulutuksen määrä jne.) tulosindikaattoreihin (välittömät tehokkuusedut) sekä tuotantorakenteiden ja työllisyyden parantumisena kuvattuihin sosioekonomisiin vaikutusindikaattoreihin. Yhteisten avainindikaattoreiden käyttöönotto on edistynyt hyvin (esim. e-Europe-indikaattorit), ja niiden avulla voidaan verrata ohjelmien, toimintalinjojen tai toimenpidekokonaisuuksien tehokkuutta. Esimerkiksi Skotlannissa tällainen lähestymistapa kehitettiin täsmällisten menettelytapaohjeiden perusteella.

Hallintoon yhdennetty arviointi

Tukitoimien säännöllistä arviointia pidetään yhä enemmän niiden laatua ja tehokkuutta parantavana hallintovälineenä. Edistystä on tapahtunut paljon varsinkin niissä maissa, joissa arviointikäytäntö ei ollut yleistä. Nyt hallintoviranomaisen on järjestettävä väliarviointi ja pyrittävä helpottamaan arviointitulosten proaktiivista käyttöä kumppanuuksissa. Tätä varten arvioinnille on laadittu kehysrakenteet muun muassa perustamalla työ- tai ohjausryhmiä ja erityisiä arviointiyksiköjä, joille osoitetaan henkilöstö ja omat varat. Valtion ja aluehallinnon sisäisen arviointivalmiuden kehittämistä tulee näin oleellinen osa sen varmistamista, että arviointi yhdennetään paremmin ohjelmien hallintoon.

Tehokkuutta lisäävä suoritusvaraus

Suoritusvarauksen käyttöönotto antaa arvioinnille - ja tukitoimien hallinnoinnille laajemminkin - uuden ulottuvuuden kannustamalla kunkin ohjelmien ennalta vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Sen konkreettisena vaikutuksena on ollut tavoitteiden eriyttämisen lisääminen toiminnallisten indikaattoreiden avulla. Suoritusvarauksen osalta piti

lisäksi ottaa huomioon jäsenvaltioiden erilaiset institutionaaliset ja hallinnolliset rakenteet. Liittovaltiojärjestelmissä (Saksa, Itävalta ja Belgia) varat myönnetään toimintalinjoittain kunkin ohjelman sisällä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovelletaan sekajärjestelmää, jossa toimitaan toimintalinjatasolla Skotlannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa, kun taas Englannin alueilla (Merseyside, Cornwall, Yorkshire ja Humberside) kilpailu käydään ohjelmien välillä. Joissakin muissa jäsenvaltioissa, jotka kuuluvat eniten rakennerahastotukia saaviin valtioihin, tämän periaatteen soveltamiselle asetettiin kunnianhimoisia tavoitteita, jotka ylittivät jopa asetuksissa säädetyt velvoitteet, luomalla ohjelmatyövaraus (Portugali) tai hallintomenettelyjen yksinkertaistamiseen liittyvä kansallinen lisävaraus (Italia).
