Maa- ja metsätalousministeriö Muistio 19.9.2018
Erityisasiantuntija Kari Saulamo
Neuvotteleva virkamies Sanna Sihvola

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen 21.9.2018

U 78/2018 VP VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE YHTEISEN KUMPPANUUSSOPIMUKSEN RAHASTOJEN JA EUROOPAN GLOBALISAATIO-RAHASTON SÄÄNTELYSTÄ SEKÄ KOHEESIOPOLITIIKAN UUDISTAMISESTA OHJELMAKAUDELLE 2021–2027 ANNETUISTA KOMISSION EHDOTUKSISTA (KOHEESIOPOLITIIKAN ASETUSPAKETTI)

Pääasiallinen sisältö

Komissio on antanut 29.–30. 5.2018 ehdotukset neuvoston ja Euroopan parlamentin asetuksiksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevat rahoitussäännöt sisältäväksi niin kutsutuksi yleisasetukseksi COM(2018) 375 final (EU/2018/1141).

Komissio esittää yleisasetusehdotuksessa ohjelmakaudelle 2021–2027 seitsemälle yhteistyössä hallinnoitavalle rahastolle ja instrumentille yhteisiä sääntöjä. Kuluvalla kaudella ns. ERI-yleisasetus (EU) N:o 1303/2013 on kattanut Euroopan rakenne- ja investointirahastot (Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), koheesiorahasto, Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR). Nykyisestä ohjelmakaudesta poiketen, maaseuturahasto ei enää ohjelmakaudella 2021–2027 olisi osa yleisasetusta eikä siten osa kumppanuussopimusta. Maaseutuasetukseen kuitenkin sovellettaisiin tiettyjä yleisasetuksen artikloita.

Euroopan meri- ja kalatalousrahasto

Euroopan komissio antoi 12.6.2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta (EMKR) ja Valtioneuvosto on informoinut Eduskuntaa 13.7.2018 päivätyllä U-kirjelmällään (U 67/2018 vp). Yleisasetusehdotus täydentää komission EMKR-lainsäädäntöehdotusta luomalla puitteet EMKR:n varainhoitoon ja muuhun rahaston hallinnointiin ja valvontaan. Maa- ja metsätalousministeriö pitää yleisasetusta koskevaa komission ehdotusta pääosin hyvänä ja toimivana kokonaisuutena.

Valtioneuvosto on korostanut EMKR:a koskevassa U-kirjelmässään rahaston hallinnoinnin yksinkertaistamista sekä siirtymistä tarkasti määritellyistä toimenpiteistä kohti

tulosperusteista hallinnointia. Tämä mahdollistaisi rahoitettavien toimenpiteiden määrittämisen kansallisista lähtökohdista kestävän kalatalouden kilpailukyvyn parantamiseksi ja meripolitiikan tavoitteiden edistämiseksi. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää myös pieniä muutoksia komission antamaan yleisasetukseen.

Yleisasetusehdotuksessa on esitetty, että eri rahastoille asetetaan rahastokohtaisissa lainsäädännöissä tarkemmat erityistavoitteet (specific objectives) ja rahoitusta koskevat rajoitukset. EMKR:n osalta sen sijaan määriteltäisiin niin sanotut tukialueet (areas of support), joissa kuvataan varsin tarkasti, mihin rahoista voidaan myöntää (artiklat 2 ja 17). Tämä on ristiriidassa joustavan tulosperusteisen lähestymistavan kanssa. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan yleisasetusehdotuksessa oleva poikkeus EMKR:a koskien tulisi poistaa ja myös tässä rahastossa tulisi määrittää rahastolle selkeät EU:n yhteiset erityistavoitteet (specific objectives) vastaavalla tavalla kuin muissa rahastoissa epämääräisten tukialueiden sijaan. Tämä yhdenmukaistaisi edelleen eri EU-rahastojen hallinnointia ja suunnittelua.

Yleisasetusehdotuksen mukaan EMKR olisi edelleen mukana komission ja jäsenmaan välisessä kumppanuussopimuksessa (artiklat 7–9). Tulevan ohjelmakauden osalta parannuksena kuitenkin voidaan pitää sitä, että kumppanuussopimusta ei tarvitsisi enää päivittää ohjelmakauden kuluessa. Maa- ja metsätalousministeriö ei ole nähnyt kumppanuussopimuksen tuovan lisäarvoa EMKR:n toimeenpanoon ja esittää, että sitä ei sovellettaisi EMKR:oon.

Komission ehdotuksen mukaan EMKR joutuisi vuosittain toimittamaan ohjelmien tuloksellisuuskertomuksen Euroopan komissiolle (artikla 35). Muilla rahastoilla vastaavaa vaatimusta ei ole, vaan niiden osalta riittäisi, että jäsenmaa raportoisi ohjelmakauden lopuksi tuloksellisuuden. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan kooltaan pieneen EMKR:oon ei tulisi soveltaa raskaampia raportointijärjestelmiä kuin suuriin rahastoihin. EMKR:oa koskevan raportoinnin keventäminen on myös senkin vuoksi perusteltua, että jäsenmaat toimittavat tämän rahaston osalta kuusi kertaa vuodessa yksityiskohtaiset tiedot Euroopan komissiolle rahoitetuista hankkeista (artikla 37).

Yleisasetusehdotus määrittelee tiettyjä joustomahdollisuuksia rahastojen toimeenpanoon. Yksi tärkeä mekanismi on se, että jäsenmaat voisivat siirtää rahaston painopisteiden välillä rahoitusta enintään 5 % ilman Euroopan komission hyväksyntää (artikla 10). Maa- ja metsätalousministeriö pitää tärkeänä, että rahavolyymiltään pienelle EMKR:lle olisi suuria rahastoja enemmän joustomahdollisuutta. Rahoituksen siirtoja koskeva poikkeama olisikin hyvä olla 10 % eri tukialueiden välillä.

Asetusluonnos edellyttää, että rahoitettavaksi valittavat hankkeet tulee asettaa tärkeysjärjestykseen valintakriteereiden avulla (artikla 67). Tämä on yleisenä periaatteena hyvä, mutta EMKR:ssa on tiettyjä viranomaistoimenpiteitä, jossa tämä hankevalintaan liittyvä valintamenettely ei ole perusteltua. Tällaisia toimia ovat kalastuksen valvontaan ja Euroopan unionin kalataloustiedon keruuseen liittyvät toimenpiteet sekä rahaston hallinnointiin liittyvä tekninen apu. Näissä painopisteissä hankkeiden toteuttaja on aina julkisen sektorin vastuuviranomainen. Tämän vuoksi valintamenettelyä koskevan vaatimuksen ei tulisi koskea näitä toimenpiteitä.

Asetusehdotuksessa asetetaan useissa kohdissa myös tiukempia vaatimuksia hallintoviranomaiselle, koskien mm. tukihakemusten käsittelyä ja käsittelyyn liittyviä hallinnollisia varmennuksia ja tarkastuksia (artikla 67). Tämä voi hidastaa tukihakemusten käsittelyä ja laajemminkin lisätä hallinnollista taakkaa, vaikka sen karsiminen on ollut komissiossa valmistelun keskeinen tavoite.

Maaseuturahasto

Yleisasetusehdotusta sovellettaisiin maaseuturahastosta rahoitettavaan yhteisölähtöiseen paikalliseen kehittämiseen (CLLD). Yleisasetusehdotus sisältää yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen määrittelyn, paikallisten kehittämisstrategioiden ja paikallisten toimintaryhmien määrittelyn sekä tuen, jota eri rahastoista voidaan myöntää paikalliseen kehittämiseen. Maa- ja metsätalousministeriö pitää yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä koskevia artikloita ja niihin tehtyjä yksinkertaistamisesityksiä (esim. seuraavat poistot: rahoitettavien toimien tärkeysjärjestykseen laittaminen, toimintarahan jako aktivointiin ja toimintaan, toiminta-alueen asukasluvun minimi- ja maksimimäärät) hyvinä.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen on tehokas keino saada paikalliset voimavarat käyttöön. Se lisää hyvinvointia, elinvoimaa ja osallisuutta. Maa- ja metsätalousministeriö tukee komission esitystä, jonka mukaan yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä olisi mahdollista tukea useista EU:n rahastoista. Toimintatapa soveltuu niin maaseutualueille kuin kaupunkiseuduille. Tästä syystä maa- ja metsätalousministeriö pitääkin tärkeänä, että erilaisille alueille annettaisiin mahdollisuus työtavan soveltamiseen.

Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) asetusehdotuksissa viitataan myös eräiltä muilta osin yleisasetukseen. Jäsenvaltioiden on lisäksi YMP:n horisontaaliasetusehdotuksen mukaan varmistettava, ettei maataloustukirahastosta tai maaseuturahastosta rahoitettaviin menoihin osoiteta unionin talousarviosta muuta rahoitusta. YMP-lainsäädäntöpaketista annetaan erillinen U-kirjelmä.

Vaikka maaseuturahasto ei olisi tulevalla kaudella mukana kumppanuussopimuksessa, yhteensovitus rahastojen välillä on silti tärkeää. Tätä edellytetään myös CAP-suunnitelma-asetusluonnoksen vaatimuksissa.