Valtiovarainministeriö
Budjettiosasto
Rauno Lämsä 05.10.2018

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Asiantuntijalausunto koheesiopolitiikan asetuspaketista U 78/2018 vp/asiantuntijapyyntö

Pyydettynä lausuntona koheesiopolitiikan asetuspaketista (U 78/2018 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Lausunto perustuu komission laajaan ehdotuspakettiin sekä siitä valtioneuvoston toimittamaan kirjelmään eduskunnalle sekä valtioneuvoston uusia rahoituskehyksiä koskeviin kirjelmiin. Lisäksi lausunnossa otetaan huomioon tähänastinen käsittelyprosessi neuvoston eri työryhmissä.

1. Yleiset näkökohdat

Koheesiopolitiikka on EU:n rahoituksen keskeinen painopiste. Tulevallakin rahoituskaudella 2021-2027 koheesiorahoituksen osuus olisi lähes kolmannes eli yli 50 mrd euroa vuositasolla.

Siksi koheesiorahoituksen sisältöä ja vaikuttavuutta tulee tarkastella huolellisesti koko unionin ja Suomen tavoitteiden mukaisesti. Komission esityksessä painottuvat nykyistä enemmän osaamisen, innovaatioiden ja työllistämistoimien merkitys. Perinteinen infrastruktuuri olisi jäämässä vähemmälle. Sen sijaan maahanmuuttoon liittyvät toimet saisivat enemmän panostuksia.

Koheesiopolitiikka on EU:n tärkein investointiväline. Sen tärkein tavoite on toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttaminen eli EU:n yleisen kehityksen edistäminen jäsenmaiden ja alueiden välisiä kehityseroja vähentämällä. Kuitenkaan komission rahoituskehys- ja koheesiopakettiehdotukset eivät kuro unionin ja eri alueiden kilpailukykyvajeita globaalisti. Tarvittaisiin perinpohjaisempia uudistuksia EU:n puitteissa. Sinänsä

- komission ehdottamien politiikkauudistusten ja prioriteettien sisältö on yllätyksetön
- koheesiopolitiikan jatkuminen kaikilla EU-alueilla on myönteistä kuten samoin paikallisuuden aikaisempaa voimakkaampi korostaminen.

Ehdotuspaketti on laaja kokonaisuus. Paketti kattaa useita toisiaan täydentäviä asetusehdotuksia.

Laajan ehdotuspaketin yksi heikkous liittyy siihen, ettei koheesiopolitiikan yhteyksiä huomioida tarkemmin muihin alueellisesti vaikuttaviin ohjelmiin ja rahoituseriin, kuten Horisonttiin, Verkkojen Eurooppaan, Life-ohjelmaan sekä EUInvest ohjelmaan jne. Koordinoimalla eri ohjelmien kanssa koheesiotoimilla saavutettaisiin enemmän eurooppalaista lisäarvoa. Jatkovalmistelussa on pyrittävä siihen, että

- eri rahastojen toimintapoliittisten tavoitteiden (TO 1-5) päällekkäisyydet em. sektoripoliittisten ohjelmien suhteen karsittaisiin.

Siksi rahoitusinstrumenttien joustavampi käyttö on tarpeen. Koheesiomäärärahojen vapaaehtoinen siirto InvestEU politiikka-aloihin 5 % tuntuu tässä vaiheessa vähäiseltä.

2. Rahoituskehys ja varojen jakomekanismit

Koheesiovarat vähenevät yli 10 % komission ehdottaman rahoituskehyksen 2021-2027 mukaisesti. Etenkin koheesiorahastoa koskeva leikkausesitys noin 45 % nykytasosta on merkittävä. Rahoitussuhteiden ja tukien jakokriteereiden muutoksilla on saatu aikaan suurehkoja jäsenvaltiokohtaisia muutoksia saannoissa. Nämä muutokset ovat yksi merkittävimmistä koko uudistuspaketissa. Tähänastinen neuvotteluprosessi on osoittanut sekä koheesiovarojen lisäyksiä että vähennyksiä vaativia jäsenmaita. Euroopan parlamentti asettuu lisäyksiä vaativiin. Kaikkiaan koheesioresurssien mitoituksesta on vaikea löytää helposti ja nopealla aikataululla ratkaisuja. Kaikkiaan koko otsake sisällöllisesti on epäsuhtainen.

Otsakkeen 2 kokonaismäärärahamitoitus vaikuttaa silti tarjoavan neuvottelupohjaa. Näissä puitteissa

- rakenneuudistusten tukiohjelman resursseja olisi mahdollista merkittävästi karsia tai uudelleen kohdentaa ottaen huomioon se, että näitä varoja kohdennettaisiin vain koheesiomaille. Ylipäätänsä tukiohjelman yhteydet varsinaisiin koheesiotoimiin ovat vähäiset. Rakenneuudistukset tulee rahoittaa pääosin kansallisin varoin.

Suomen saantoa käsitellään yksityiskohtaisesti muistion lopussa.

Kansallisen osarahoituksen ehdotukset yleisasetuksen artiklassa 107 ovat tervetulleita. Niillä vaikutetaan jäsenmaiden kansalliseen omistajuuteen ja vastuullisuuteen. Samoin N+2 säännön kattava soveltaminen lisää vastuuta ja budjettikuria käyttämättömien maksusitoumusten osalta. Tavoitteena tulee olla, että

- komission ehdotukset kansallisista osarahoitusvaatimuksista ja N+2 säännön soveltamisesta olisivat vähimmäissaavutus.

Komission ehdottamien varojen jako perustuisi vuosien 2014-2016 tilastotietoihin. Uusimmat tilastot voivat muuttaa merkittävästikin jäsenvaltiokohtaisia saantoja: siihen tulee varautua Suomenkin osalta.

Komission ehdottamat ehdollisuuslinjaukset ja yhteydet eurooppalaiseen ohjausjaksoon edellyttävät vielä runsaasti selvityksiä. Erityisesti sanktioiden käyttömahdollisuudet jäävät epäselviksi ja eri suositusten velvoittavuudet.

Nykyinen rakennerahasto-ohjelmakausi on jo osin osoittanut, että rahoituksen joustavuutta uusien haasteiden käsittelyä varten ei ole olemassa. Siitä syystä

- tulevissa kehyksissä tulisi varautua alueellisiin ennalta arvaamattomiin kehityskulkuihin ja tarpeisiin varaamalla riittävän suuri potti jaettavaksi myöhemmin ja kohdennettavaksi uusiin tarpeisiin.

3. Ohjelmien rakenne, tavoitteet ja hallinto sekä sääntely

Komission ehdotuksessa lähdetään rahoituksen keskittämisestä vähäisempään määrään EU-tason prioriteetteja. Temaattisten tavoitteiden karsinta on pääosin hyvä, mutta silti koheesiopolitiikasta on tulossa edelleen joulukuusimainen. Selkeämmällä fokusoinnilla saavutettaisiin suurempaa vaikuttavuutta kaikkien koheesiotoimien osalta.

Koheesiopolitiikan piirissä mikään ei ole niin monimutkaista kuin yksinkertaistaminen. Kaikki ovat yksimielisiä sen tarpeesta, olleet koko Suomen EU-jäsenyyden ajan, mutta konsensus on jäänyt siihen. Myöhemmät esimerkit kertovat hallinnon raskaudesta. Yksinkertaiset, selkeät ja vakaat säännöt ja niiden harmonisointi eri rahastojen ja ohjelmien välillä sekä ylisääntelyn purku vähentäisivät hallinnon raskaita menettelyjä.

Toimeenpanojärjestelmät monimutkaistuvat edelleen muutamista korjausesityksistä huolimatta. Lukuisat kiintiöt ja korvamerkinnät sekä komission suoraan hallinnoimat ohjelmat ja niiden kasvattaminen jäykistävät yksinkertaistamispyrkimyksiä. Kumppanuussopimuksen vaatimuksen jatkuminen hidastaa ohjelmien valmistelua mm. Suomen kaltaisissa jäsenvaltioissa. Nykyisellä ohjelmakaudella alueellisen yhteistyön ohjelmien päätöksiä on unionissa saatu aikaan vasta vuonna 2018.

Suomen osalta sekä kansalliset että EU-tasoiset hallintoratkaisut ja –toimet lisäävät ns. byrokratiaa. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan Suomen osuus EU:n rakennerahastoista on 0,4 %, mutta Suomella on kolme kertaa enemmän eli 1,5 % viranomaisten kokonaismäärästä. Esimerkiksi Ruotsin vastaavat luvut ovat 0,5 ja 0,4 %. Toki on Suomeakin suurempia suhdelukuja.

Suomen edustaja on tukenut neuvoston rakennepolitiikan työryhmässä sitä, että kumppanuussopimuksen laadinta olisi vapaaehtoisella pohjalla. Siten valtioneuvoston kanta olisi tarkentumassa. On perusteltua, että

- yleisasetuksen arktikloja 16-18 tulisi soveltaa Suomen kaltaisiin maihin vapaaehtoisuuden pohjalta. Tällä säästettäisiin varsinaisten ohjelmatöiden valmistelua noin vuodella ja selvästi hallintokustannuksia.

EU:n lainsäädännön ja ohjeiden selkeyteen tulisi keskittyä komission ehdotuspakettia voimakkaammin. Euroopan tilintarkastustoiminnan mukaan ohjelmakausien 2007-13 ja 2014-20 välillä asetusten ja ohjeiden sivumäärä kaksinkertaistui lähes 3 900 sivuun. Verrattuna ohjelmakauteen 2000-06 asetuksia on nyt 50 % ja ohjeita 570 % enemmän. Tähän liittyen

- komission tulisi toimittaa tarkemmat selvitykset tulevasta kaudesta ja etenkin toimista, joilla ko. sivumääriä vähennetään tuntuvasti etenkin ohjelmasuunnitteluvaiheen osalta.

Komission esittämät erilaiset kiintiöt ja korvamerkinnät rahoituserien osalta estävät yksinkertaisempaa ja kevyempää ohjelmavalmistelua. Samoin komission suoraan hallinnoimien ohjelmien määrä olisi pikemminkin kasvussa. Selkeämmän ohjelmavalmistelun ja toimeenpanon näkökulmasta

- sekä rahoitukseen liittyviä korvamerkintöjä että komission suoraan hallinnoimia ohjelmia tulisi vähentää.

Selkeysnäkökulmaan liittyvät myös rakennerahasto-ohjelmien seurantakehikkojen indikaattorivaatimukset. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot ovat määrittäneet nykyiselle kaudelle noin 9 000 indikaattoria tuloksellisuutta mittaamaan. Tilintarkastustuomioistuin onkin päätynyt siihen, että ko. keruukustannukset ovat liian suuria. Suomenkin ns. EURA-järjestelmän kustannukset ovat moninkertaistuneet alkuperäisistä suunnitelmista. Valtioneuvoston kannan mukaan indikaattoreita ja niiden raportoinnin määräaikoja koskevat säännökset vaativat vielä lisätarkastelua. Kuitenkin koko unionin näkökulmasta

- tulisi asettaa selkeäksi tavoitteeksi indikaattorijoukon merkittävä karsinta tulevalla kaudella hallintokustannusten rajoittamiseksi.

4. Hallinto- ja valvontajärjestelmät

Yleisasetuksen artikloissa 77-79 sisältyvät laajennetut suhteutetut järjestelyt vievät eteenpäin yksinkertaisempaa ja kevennettyä kansallisen hallintomallin hyödyntämistä tarkastustoiminnan osalta.

- Artikloihin sisältyvää vaihtoehtoa kansallisten menettelyjen voimistumisesta on syytä tukea. Kyse on merkittävästä hallinnointi- ja valvontajärjestelmien muutoksesta.

5. Globalisaatiorahastoasetus

Globalisaatiorahasto on toiminut nykyisellä kaudella suhteellisen hyvin. Valtioneuvoston kannanotot rahaston tulevaksi toiminnaksi ovat kannatettavia. Pyrittäessä tehokkaampaan toimintaan ja synergiaetujen hyödyntämiseen

- tulisi harkita globalisaatiorahaston yhdistämistä ESR+rahastoon. Tämä on ollut esillä neuvoston rakennepolitiikan työryhmässä.

6. Suomen koskevat keskeiset rahoituskysymykset ja toimenpide-esitykset

Koheesiovarat EU-tasolla vähenevät komission ehdotuksen puitteissa yli 10 %. Lisäksi muut alueellisesti keskeisesti vaikuttavat määrärahat supistuvat. Maatalous- ja maaseuturahoituksen tuntuvat leikkaukset koskevat Suomen harvaan asuttuja alueita. Erityisesti maatalouden II pilarin leikkaukset koskettaisivat Suomen eri alueita.

Arvioitaessa Suomen tulevaa saantoa eri ehdotukset tulee suhteuttaa nykyiseen ja menneeseen kehitykseen. Nykyisellä ohjelmakaudella 2014-20 Suomen saama rahoitus laski neljänneksen ja sitä edellisellä kaudella yli viidenneksen.

Suomen saanto koheesiorahoituksesta olisi komission ehdotuksen mukaan yhteensä noin 1605 milj. euroa. Vaikka tämä olisi noin 5 % nykyistä ohjelmakautta enemmän, liittyy siihen merkittäviä epävarmuustekijöitä ja laskentaperustan selkiyttämistarpeita.

Suomen kokonaisrahoituksen osalta lopputulos voi olla huono, kun tulevia saantoja arvioidaan eri näkökulmista ja rahoituserittäin. Varsinaiset neuvottelut ovat vasta alkamassa. Viitteet eri jäsenmaiden positioista suuntaavat siihen, ettei Suomella olisi suuria lisäsaantimahdollisuuksia. Mm. koheesiomaiden ja Saksan alustavat kannat merkitsisivät jaettavissa olevien resurssien kohdentamista niille. Koheesiopolitiikan kokonaiskehyksen kasvattamiseen liittyy vuorostaan vastustavia näkemyksiä.

Suomen rahoitussaantoon liittyviä tavoitteita ja kantoja tulisi täsmentää ja terävöittää ottaen myös huomioon tulevan puheenjohtajuuskauden asettamat toimintapuitteet. Kantojen tarkentamiseen viitataan valtioneuvoston kantaosiossa kuten ”Riittävän rahoituksen tasoon otetaan kantaa myöhemmin... ja Tarkempaa analyysia kriteeristöstä jatketaan.. ”. Koheesioasetusten käsittelyssä on lisäksi tärkeää joustavien koalitioiden etsiminen parhaan mahdollisen tuloksen aikaansaamiseksi.

Näin ollen Suomen näkökulmasta on välttämätöntä keskittyä komission ehdotusten sisällöllisiin parannus- ja korjausehdotuksiin.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti olennaista Suomelle on saada riittävän korkea koheesiopolitiikan perusrahoitus. Suomelle tärkeä harva-asutus tulee riittävästi huomioida. Komission ehdotukset eivät varmista näiden tavoitteiden toteutumista. Tämän perusteella

- Harvan asutuksen perus- ja erityistukien tulee olla pysyväisluonteisia. Tuen yleiskriteeri on jäämässä yleisasetuksen liitteen XXII kohdan 15 turvalausekkeen varaan. Se ei ole riittävä. Tämä ongelma voitaisiin poistaa komission teknisellä korjauksella lisäämällä yleisasetuksen artiklaan 104 kohtaan 33 uusi kappale. Siinä määritettäisiin, paljonko siirtymäalueiden tuesta kohdennettaisiin perustukea harvan asutuksen NUTS 2-alueille eli Itä- ja Pohjois-Suomeen. Komission ehdottamissa puitteissa Itä- ja Pohjois-Suomi voivat menettää laskennallisesti 250-300 milj. euroa kansallinen rahoitus huomioon ottaen.
- Harvan asutuksen erityistueksi komissio ehdottaa 30 euroa/as eli nykytasoa vailla inflaatiokorjauksia. Se merkitsisi reaalilaskua nykykauteen. Jos erityistukea esitettäisiin nostettavaksi, tulisi artiklan 104 kohdan 1e %-lukua nostaa ja samalla ottaa huomioon artiklan 104 kohdan 3.2 sisältö.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti komission esittämät varojenjakokriteerit näyttäisivät Suomen kannalta kokonaisuutena edullisilta. Niiden ansiot voidaan kuitenkin arvioida vasta neuvottelujen loppuvaiheissa. Useat jäsenmaat esittävät jakokriteereiden muuttamista komission esityksestä. Jakokriteerejä tulee kehittää, jolloin voitaisiin valmistautua unionia koskeviin haasteisiin nykyistä paremmin. Siksi

- demografisia muutoksia ja EU:n ulkorajan pituutta kuvaavat kriteerit tulisi ottaa mukaan. Ikääntyvän väestön haasteet heijastuvat erityisesti alueellisesti. Ulkorajan pituuskriteeri on aiheellinen alueellisia yhteistyöohjelmia kehitettäessä (maininta Interreg-asetuksen artiklaan 3.1iii). Nämä kriteerit lisäisivät Suomen koheesiosaantoja.

Euroopan alueellisen yhteistyön Interreg-ohjelmat ovat Suomen kaikille alueille merkittäviä. Ne tuovat lisäarvoa koko unionin alueilla. Komissio esittää näiden varojen leikkaamista lähes 10 %:lla lähinnä kehittyneemmiltä alueilta. Komission painotuksessa maarajat korostuvat merirajoja enemmän. Varojen jakoon vaikuttavana raja-alueen määritelmänä käytetään 25 kilometrin etäisyyttä rajasta tai merirajojen osalta 25 km rantaviivasta. Nämä kriteerit eivät ole suosiollisia Suomelle. Karkeiden laskelmien mukaan Interreg- ja Venäjä –yhteistyön rahoitus supistuisi 150 milj. eurosta yli viidenneksellä. On perusteltua, että

- Maa- ja merirajaohjelmat ovat yhdenvertaisessa asemassa ja eri kriteereitä (väestöpeitto, kilometrimäärittely rajalta jne.) muutetaan.
- Makroaluestrategioiden rahoitusosuutta pienennetään
- Alueiden välisen merirajayhteistyön jatko turvataan.

Globaalisesta näkökulmasta arktisten alueiden merkitys tulee kasvamaan. Neuvoston hyväksymiä päätelmiä arktisen politiikan sisällöstä ei ole otettu huomioon koheesioasetuspaketissa. Yhteydet koheesio- ja arktisen politiikan välillä ovat jääneet vaille huomiota. Suomen alueiden kehittämisen näkökulmasta

- on tärkeää koordinoida arktinen politiikka koheesiotoimien kanssa. Toimien koordinoinnin myötä synergiaetuja voitaisiin saavuttaa. Mikäli arktisen politiikan eri hankkeita pyritään toteuttamaan koheesiorahoituksella, voitaisiin yleisasetuksen artiklan 106 kohtaan 6 lisätä uusi kappale, jonka mukaisesti resursseja suunnattaisiin unionin hyväksymiin arktisen politiikan kehittämiskohteisiin. Kohteet voisivat olla myös yhteistyössä ylikansallisten osapuolten kanssa toteutettavia hankkeita. Arktinen politiikka tulisi ottaa myös esille yleisasetuksen artiklassa 4.2b ja samoin ERDF:n artiklassa 11.

Koordinaation näkökulmasta tulee nostaa esille myös muita alueellisesti vaikuttavia rahoituksia. Näitä ovat mm. EU:n tutkimuksen, innovoinnin ja tuotekehityksen ohjelma Horisontti. Sen nykyisestä rahoituksesta kohdistuu koko Uudenmaan alueelle yli 70 % Suomessa. EU:n strategisten investointien rahasto ESIR korvattaisiin komission ehdotuksessa EUInvest-rahastolla, jonka eri instrumenteilla pyritään saamaan aikaan 650 mrd euron suuruisia uusia investointeja EU:n alueella tulevalla rahoituskaudella. Yhteydet Life –ohjelmaan ovat myös selvät. Näitä mahdollisuuksia tulisi tarkastella kaikkien Suomen alueiden näkökulmasta.

Muista rahoitusohjelmista on tarvetta nostaa keskeisesti alueellisesti vaikuttavat Verkkojen Eurooppa-rahoitusvälineet. Ilman toimivia kattavia infrayhteyksiä Suomi on jäämässä irralliseksi saarekkeeksi koko unionin alueella. On tarvetta tarkastella liikenne-, energia- ja tietoliikenneverkkohankkeita. Alueellisesti yhteisten suurhankkeiden merkitys korostuu. Näissä puitteissa tulisi

- tarkastella mm. Jäämeren radan ja Helsinki-Tallinna tunnelin infrahankkeiden valmistelua ja sisällyttämistä tuleviin rahoituskehyspäätöksiin; EU:n ja muiden kansainvälisten rahoittajien osuus yksityisen rahoituksen ohella olisivat keskeisiä
- liikenneyhteydet koulutuksen ohella vaikuttaa tulevaisuudessa alueiden elinvoimaisuuteen ja kehitysedellytyksiin, mihin liittyen EU:n ydinverkkokäytävälinjauksia tulisi tarkastella koko Suomen rataverkoston näkökulmasta.

7. Muut kommentit

Valtioneuvoston kannan lopussa todetaan ”Komission ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.”. On perusteltua arvioida, edistääkö tämä Suomen ennalta vaikuttamista ja joustavien koalitioiden etsimistä kulloisessakin tilanteessa.