Työ- ja elinkeinoministeriö Neuvostoraportti EU/5/2023-TEM-88

Rantahalvari Pasi 5.10.2023

Epävirallinen koheesioministerien kokous 29.9.2023, Murcia, Espanja

EU:n puheenjohtajamaan Espanjan koolle kutsuman epävirallisen koheesioministerien kokouksen tarkoituksena oli keskustella alueiden pitkän aikavälin lähentymishaasteista sekä Euroopan kansalaisteen hyvinvointiin, turvallisuuteen ja tulevaisuudennäkymiin vaikuttaviin ennakoimattomiin tilanteisiin varautumisen edellyttämistä joustoista.

Komission aluepolitiikasta vastaavan komissaarin Elisa Ferreiran mukaan on tärkeää tarkastella RRF:n täydentävyyttä koheesiopolitiikkaan ja ottaa oppia saaduista kokemuksista. Komissio on avoin muutoksille, jotka lisäävät koheesio-ohjelmien tehokkuutta ja käyttäjäystävällisyyttä. Ms. Ferreira korosti koheesiopolitiikan perustekijöitä, joita ovat paikallisperusteisuus, monitasoinen hallinnointi ja kumppanuusperiaate. Muutoksille olisi tarvetta joustavuuden ja yksinkertaistamisen lisäämiseksi, kriittisten sektoreiden tukemiseksi ja alueiden erityispiirteiden huomioon ottamisen vahvistamiselle (’differentiated approach’)

Jäsenvaltioiden puheenvuoroissa korostettiin laajalti koheesiopolitiikan perussopimusten mukaisia tehtäviä sekä keskeistä roolia EU:n pääasiallisena investointivälineenä.

Useassa puheenvuorossa todettiin RRF:n lähemmän tarkastelun ennenaikaisuus toimeenpanon tässä vaiheessa. Jäsenmaiden alustavissa kommenteissa esiintyivät mm. kehittämistoiminnan pirstaleisuus ja rahoituksen päällekkäisyydet.

Tarve aluekategorioiden pääkriteerin BKT:n oheen liitettävistä uusista kriteereistä jakoi näkemyksiä jäsenmaiden keskuudessa. Itäisen Euroopan maat eivät pääosin halunneet nykyiseen käytäntöön muutoksia. Alueellisten varojen siirtoa kansalliselle tasolle (’de-regionalization’) vastustettiin laajalti.

Kokouksessa Suomea edusti ylijohtaja Tiina Korhonen. Suomen mukaan RRF:n ja koheesiopolitiikan rinnakkaisuus ei välttämättä estä synergioita välineiden välillä, mutta lisää huomattavia haasteita tehokkaalle koordinaatiolle ja yhdenmukaisille hallinto- ja valvontajärjestelmille. Suomi painotti myös, ettei RRF:n rakenneuudistuksia ja koheesiopolitiikan investointeja tulisi käsitellään erillään, koska myös koheesiopolitiikan investointien tulisi lähtökohtaisesti tukea rakenneuudistuksia.

Suomi ei tässä vaiheessa näe RRF:n toimeenpanossa erityisiä hyötyelementtejä mukaan otettaviksi koheesio-ohjelmiin. Tässä yhteydessä Suomi haluaa korostaa paikkaperusteisuutta, monitasoista hallinnointia, kumppanuutta sekä varojen käytön valvontaa koheesiopolitiikan ydinelementteinä. Suomi painottaa myös jäsenmaiden suvereniteettia monitasoisen hallinto- ja toimeenpanojärjestelmien sekä ohjelmoinnin rakenteiden suunnittelussa ja asettamisessa.

Puheenjohtaja Ms Gualda totesi kokouksen päätteeksi keskustelun perusteella keskeisiksi tavoitteiksi koheesiopolitiikan palauttamisen juurilleen, alueellisten ja paikallisen tason erityispiirteiden huomioimisen, monitasoisen hallinnoinnin varmistamisen, joustavuuden lisäämisen valvontaa heikentämättä, alueiden resilienssin vahvistamisen sekä EU:n pitkän aikavälin kilpailukyvyn varmistamisen mainiten tässä yhteydessä myös suuryritykset. Pj. näki myös tarpeen laajentaa kriteereitä BKT-kriteerin ulkopuolelle.

Puheenjohtajuus valmistelee keskustelun perusteella neuvoston päätelmät, jotka hyväksyttäisiin marraskuun lopun koheesio-YAN -neuvostossa.

EU:n puheenjohtajamaan Espanjan koolle kutsuman epävirallisen koheesioministerien kokouksen tarkoituksena oli keskustella alueiden pitkän aikavälin lähentymishaasteista sekä Euroopan kansalaisteen hyvinvointiin, turvallisuuteen ja tulevaisuudennäkymiin vaikuttaviin ennakoimattomiin tilanteisiin varautumisen edellyttämistä joustoista.

Puheenjohtajuus oli valmistellut ennalta kysymykset keskustelua varten. Kysymyksissä pyydettiin jäsenmaiden näkemyksiä (1) koheesiopolitiikan ja elpymisvälineen (’RRF’) rinnakkaisen toteuttamisen edellytyksistä uudistusten ja investointien rahoittamisessa, (2) molempien välineiden säädöspohjan hyödyistä ja haitoista, (3) kansallisten, alueellisten ja paikallisten lähtökohtien yhteen saattamisesta sekä (4) tulevan Euroopan koheesion kokonaissäännöstön ja viitekehyksen uudelleen tarkastelun tarpeellisuudesta.

Kokouksessa olivat mukana edustettuina myös koheesiopolitiikan kannalta keskeiset eurooppalaiset instituutiot. Komissiota edusti aluekomissaari Ms Elisa Ferreira.

Ministerit, valtiosihteerit ja virkamiestaso edustivat jäsenmaita. Suomea edusti ylijohtaja Tiina Korhonen työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Puheenjohtaja Maria Jose Gualda avasi kokouksen.

Euroopan komission aluepolitiikasta vastaavan komissaarin Elisa Ferreiran mukaan on tärkeää tarkastella RRF:n täydentävyyttä koheesiopolitiikkaan ja ottaa oppia saaduista kokemuksista. Komissio on avoin muutoksille, jotka lisäävät koheesio-ohjelmien tehokkuutta ja käyttäjäystävällisyyttä.

Ms. Ferreira korosti koheesiopolitiikan perustekijöitä, joita ovat paikallisperusteisuus, monitasoinen hallinnointi ja kumppanuusperiaate. Muutoksille olisi tarvetta joustavuuden ja yksinkertaistamisen lisäämiselle, kriittisten sektoreiden tukemiseksi ja alueiden erityispiirteiden huomioon ottamisen vahvistamiselle (’differentiated approach’). Komissaari nosti esiin myös yleisen hallinnollisen ja institutionaalisen laadun parantamisen tarpeen.

RRF:n suhteen Ms. Ferreira näki mahdollisuuden alueellisten näkökohtien paremmalle integroinnille ’semester’ –prosessiin. Hän totesi myös, että koheesiopolitiikan ei tule olla ainoa väline koheesion edistämiselle. Lopuksi komissaari korosti investointien linkkiä uudistuksiin ja ’do not harm’-periaatetta, jonka mukaan muut EU-politiikat eivät saisi heikentää koheesiopolitiikan tavoitteiden saavuttamista.

EP:n REGI-valiokunnan puheenjohtaja Mr Younous Omarjee vastusti voimakkaasti edes osittaista alueellisten varojan siirtoa kansalliselle tasolle, koska kyse ei nimenomaisesti ole kansallisen tason politiikasta. Mr Omarjeen mukaan RRF:n osalta jäsenmaat eivät ole riittävästi investoineet aluetasolle. Hänen mukaan hallitusten myönteisyys RRF:n suhteen liittyy näkemykseen ko. välineen rahoituksen valvonnan ja seurannan keveydestä. Hän myös korosti, että koheesiopolitiikka ei ole varalähde rahoitukselle.

Alueiden komitean puheenjohtaja Mr Vasco Alves Cordeiro piti tulevan koheesiopolitiikan keskeisinä kysymyksinä ja haasteina puhtaan siirtymän, digitalisoinnin ja demografian huomioon ottamista. Komitean mukaan politiikan kokonaisuudistus on tarpeen uuden ja paremman tasapainon saavuttamiseksi pitkän aikavälin kehittämisen ja politiikan lähiajan mukautuvuuden välillä. Myös muiden EU:n politiikkojen tulisi osallistua haasteisiin vastaamiseen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja Oliver Röpke painotti monitasoisen hallinnoinnin ja kumppanuuden tärkeyttä sekä riittäviä budjettiresursseja kansalaisyhteiskuntatasolle. Mr Röpke myös korosti paikallisten viranomaisten valmiuksien parantamista sekä osaamisen ym. taitojen tarpeellisuutta käytännön kehittämistyössä. Koheesiopolitiikan tulee säilyttää roolinsa pääasiallisena investointivälineenä.

Euroopan Investointipankin edustaja, varapuheenjohtaja Ms Lilyana Pavlova näki mahdollisuuksia RRF:n ja koheesiopolitiikan keskinäiselle täydentävyydelle huomioiden lyhyen aikavälin ja pitemmän aikavälin tavoitteet. Ms Pavlova nosti kuitenkin esiin hallinnollisten kapasiteettien rajoitteet välineiden rinnakkaisessa toteuttamisessa. Investointipankilla on tarjolla teknisiä palveluja valmiuksien lisäämiseksi. Hän totesi myös RRF:n kansallisten uudistusten toteuttamisen seurannan tuotosperusteisuuden.

Jäsenvaltioiden puheenvuoroissa korostettiin laajalti koheesiopolitiikan perussopimusten mukaisia tehtäviä sekä keskeistä roolia EU:n pitkän aikavälin pääasiallisena investointivälineenä.

Useassa puheenvuorossa todettiin RRF:n lähemmän tarkastelun ennenaikaisuus tässä toimeenpanon vaiheessa. Jäsenmaiden alustavissa kommenteissa esiintyivät mm. kehittämistoiminnan pirstaleisuus ja rahoituksen päällekkäisyydet. Lisäksi välineiden erilainen säädöspohja hankaloitti monin tavoin. Pääosin katsottiin, että RRF ei huomioi alueiden ja paikallisen tason tarpeita.

Tarve aluekategorioiden pääkriteerin BKT:n oheen liitettävistä uusista kriteereistä jakoi näkemyksiä jäsenmaiden keskuudessa. Itäisen Euroopan maat eivät pääosin halunneet nykyiseen käytäntöön muutoksia. Alueellisten varojen siirtoa kansalliselle tasolle (’de-regionalization’) vastustettiin varsin laajalti.

Puheenvuoroissa korostettiin laajalti politiikan joustavuuden ja mukautuvuuden lisäämistä, paikkaperusteisuutta sekä alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden parempaa huomioon ottamista. Viimeksi mainittu liittyi muutamissa puheenvuoroissa syvällisempään analyysiin alueiden olosuhteista ja uusien aluekategorioiden mahdolliseen perustamiseen.

EU:n laajentamisen tarpeellisuus, solidaarisuuden osoittaminen ja Venäjän hyökkäyksen vaikutukset huomioitiin muutamissa puheenvuoroissa.

Koheesiomaiden puheenvuoroissa korostuivat erityisesti vastuun ja luottamuksen lisäämisen merkitys alue- ja paikallistasolla toimenpiteiden paremman suuntaamisen ja tehokkuuden varmistamiseksi. Tämän katsottiin myös vähentävän euroskeptisyyttä. Tässä yhteydessä nousi esiin myös yhden sääntökirjan ja jopa yhden rahaston soveltaminen kaikessa kehittämistoiminnassa. (’one single fund, one single rule-book’).

Nettomaksajamaat esittivät toisistaan jonkin verran vaihtelevia näkökulmia. Puheenvuoroissa nousivat esille hankaluudet rinnakkaisessa toteutuksessa erityisesti koordinaation osalta, tulosperusteisuuden ja valvonnan merkitys, eri EU-politiikkojen yhteiset haasteet (’over-arching challenges’), EU-budjetin rajoitteet, ei lisärahoitukselle, uudistukset, yhteiset intressit yksittäisten hankkeiden sijasta, paikkaperusteisuus, koheesiopolitiikalle esitetyt epärealistiset vaatimukset kaikkiin haasteisiin vastaamiseksi, innovaatio-’gaps’ (huom. vrt. ’development gaps’), älykkään erikoistumisen hyödyntäminen, RRF-välineen kertaluonteisuus, yksinkertaistaminen, tietty lisäjousto alueille säädösten puitteissa, oikeusvaltioperiaate, valtiontuet, ennen aikaisuus arvioida RRF-välinettä, RRF:n parempi kytkentä ’semester’-prosessiin, yhteinen MFF-viitekehys, monitasoinen hallinnointi, oikea tasapaino EU:n intressien ja alueellisten/paikallistason tarpeiden välillä rakenteellisten uudistusten suhteen, osaamisen kehitysloukut sekä yritystoiminnan ja yritysten kehittämisen helpottaminen.

Suomen edustaja ylijohtaja Tiina Korhonen yhtyi aluksi pj:n taustapaperin näkemykseen RRF:n ja koheesiopolitiikan ohjelmien rinnakkaisen toteuttamisen hallinnoinnille aiheuttamiin lisäkustannuksiin ja byrokratiaan lisääntymiseen. Suomen mukaan rinnakkaisuus ei välttämättä estä synergioita välineiden välillä, mutta lisää huomattavia haasteita tehokkaalle koordinaatiolle ja yhdenmukaisille hallinto- ja valvontajärjestelmille. Suomi painotti myös, ettei RRF:n rakenneuudistuksia ja koheesiopolitiikan investointeja tulisi käsitellään erillään, koska myös koheesiopolitiikan investointien tulisi lähtökohtaisesti tukea rakenneuudistuksia.

Suomi ei tässä vaiheessa näe RRF:n toimeenpanossa erityisiä hyötyelementtejä mukaan otettaviksi koheesio-ohjelmiin. Tässä yhteydessä Suomi haluaa korostaa paikkaperusteisuutta, monitasoista hallinnointia, kumppanuutta sekä varojen käytön valvontaa koheesiopolitiikan ydinelementteinä. Suomi korostaa jäsenmaiden suvereniteettia monitasoisen hallinto- ja toimeenpanojärjestelmien sekä ohjelmoinnin rakenteiden suunnittelussa ja asettamisessa.

Suomi esittää ohjelmien joustavuuden lisäämiseksi ohjelmarakenteen yksinkertaistamista, jolloin ohjelmissa pysyttäydyttäisiin erityistavoitteiden tasolla ilman mikrohallintoa aiheuttavia toimenpidekohtaisia osioita. Suomi nosti esiin myös osaajapulan hidastaen erityisesti alue- ja paikallistason kehittämistä.

Suomen edustaja korosti lopuksi geopoliittisia haasteiden huomioimista, hyvin toimivia ja tehokkaita yhtenäismarkkinoita sekä valtiontukitasojen palauttamista kriisejä edeltävälle tasolla.

Puheenjohtaja Ms Gualda totesi kokouksen päätteeksi keskustelun perusteella keskeisiksi tavoitteiksi koheesiopolitiikan palauttamisen juurilleen, alueellisten ja paikallisen tason erityispiirteiden huomioimisen, monitasoisen hallinnoinnin varmistamisen, joustavuuden lisäämisen valvontaa heikentämättä, alueiden resilienssin vahvistamisen sekä EU:n pitkän aikavälin kilpailukyvyn varmistamisen mainiten tässä yhteydessä myös suuryritykset. Pj. näki myös tarpeen lisätä BKT-kriteerin oheen kriteereitä, jotka ottaisivat paremmin huomioon alueiden kehittyneisyyden erot.

Puheenjohtajuus valmistelee keskustelun perusteella neuvoston päätelmät, jotka hyväksyttäisiin marraskuun lopun koheesio-YAN -neuvostossa.

Suomen edustajat
Ylijohtaja Tiina Korhonen (TEM)
Neuvotteleva virkamies Pasi Rantahalvari (TEM)