Friman Sarita 1.12.2023

Yleisten asioiden neuvosto, koheesio 30.11.2023; kokousraportti

Kokous

Neuvosto hyväksyi neuvoston päätelmät koheesiopolitiikan tulevaisuudesta. Päätelmät oli valmisteltu työryhmässä. Päätelmissä tulevaisuuden koheesiopolitiikan kannalta korostetaan myös Suomelle tärkeitä prioriteetteja kuten: 1) Oikeusvaltioehdollisuuden roolia tulevaisuuden koheesiopolitiikassa, 2) pohjoisten harvaanasuttujen alueiden tukemiseksi tarvittavia erityisiä toimenpiteitä, 3) kehotus komissiolle laatia vaihtoehtoja, joiden pohjalta voidaan tarjota parempaa ja kohdennetumpaa tukea EU:n itäisellä ulkorajalla geopoliittisesta epävakaudesta kärsiville alueille.

Ministerit keskustelivat Ohjelmakauden 2014–2020 päättämisestä. Pj pyysi jäsenmaita ottamaan kantaa siihen, pitäisikö sulkemisprosessin helpottamiseksi luoda uusia instrumentteja. Ryhmä jäsenmaita, kuten Suomi, ei nähnyt erityisiä ongelmia sulkemisprosessissa. Toinen, suurempi jäsenmaajoukko sen sijaan tuki komission STEP-kehysvälineen osana antamaa asetusehdotusta pidentää sulkemisen määräaikoja. Muutama jäsenmaa vaati myös KOM ehdotusta pidemmälle meneviä toimia. Suomi korosti lisäksi pohjoisten harvaanasuttujen alueiden erityistoimia, EU:n itärajan tilanteen huomioimista tulevaisuudessa ja oikeusvaltioperiaatetta. KOM ilahtui suuresta tuesta ehdotukselleen ja toivoi STEP:ille nopeaa käsittelyä, todeten kuitenkin, ettei pidemmälle meneviä toimia tarvittaisi sulkemisen osalta.

Neuvosto kävi keskustelun koheesiopolitiikan roolista Euroopan strategisen riippumattomuuden edistämisessä. Pj katsoi havainneensa tarpeen tukea paremmin suuryrityksiä tavoitteen edistämiseksi. Pienehkö jäsenmaaryhmä, ml. Suomi, korosti avoimen talouden merkitystä ja näki huolia liioissa valtiontuissa. Osittain sama ryhmä myös toivoi koheesiopolitiikan yritystukien jatkossakin keskittyvän lähinnä pk-yritysten tukemiseen. Toisaalta yksi jäsenmaajoukko painotti koheesiopolitiikan jo nykyisellään tukevan strategista autonomiaa, ilman tarvetta suurille muutoksille politiikan toiminnassa. Kolmantena merkittävänä ajattelusuuntana joukko etenkin eteläisiä jäsenmaita yhtyi pj:n ajatteluun ja painotti, että koheesiopolitiikan olisi voimallisemmin tuettava strategisten sektoreiden suuryrityksiä. Sekä ensimmäiseen koulukuntaan että kolmanteen kuuluvien jäsenmaiden joukosta nostettiin esiin huoli sisämarkkinoiden tasaisesta pelikentästä, mutta ryhmien välistä ajattelua erotti se, että edellinen toivoi rajallisempia yritystukia, toisen toivoessa niitä lisättävän koheesiopolitiikan kautta.

Pj kertoi, että kaudellaan on valmisteltu päätelmät EU:n pitkän aikavälin maaseutuvisiosta.

1. **Esityslistan hyväksyminen**
   Hyväksyttiin

2. **A-kohtien hyväksyminen**
   A-kohdat hyväksyttiin asiakirjan 16030/23 mukaisesti.

3. **Päätelmät koheesiopolitiikan tulevaisuudesta – hyväksyminen**

Pj alusti todeten päätelmät tärkeäksi ES pj-kauden tulokseksi. On tärkeää, että pohditaan koheesiopolitiikan tulevaisuutta. Koheesiopolitiikka on EU:n kovinta ydintä. Puhui pitkästi populismin uhasta demokratialle ja siitä, miten koheesiopolitiikka on avainasemassa demokratian puolustamisesta tästä näkökulmasta. Ei pidä päästää syntymään tyytymättömyyttä EU:n eri alueilla epädemokraattisten voimien kasvualustaksi. On katsottava toimeenpanomenettelyjä ja varmistettava, että menettelyt ovat parhaat mahdolliset ja että ne ovat myös riittävän yksinkertaiset. Pj on varsin tyytyväinen päätelmien sisältöön.

KOM/Ferreira on varsin kiitollinen pj:lle päätelmistä. Koheesiopolitiikka on merkittävä EU:n integraation pilari sekä kilpailukyvyn ja elintason vivuttaja. Pelikenttää on tasoitettava niin, että sisämarkkina voi toimia. Alueellisia kehityseroja on tasattava ja erityisesti syrjäisimpiä ja maaseutumaisia alueita on tuettava, kuten myös kehitysloukussa olevia alueita. Digivihreän siirtymän vaikutuksiin vastaamiseen tarvitaan paikkaperus-teista politiikkaa. On tuettava vahvempia instituutioita ja hallinnollista kapasiteettia. Koheesiopolitiikka on liima, joka pitää EU:n taloa koossa. Rahastot eivät riitä, vaan koheesiopolitiikan tavoitteiden pitää myös muo-toilla kaikkea EU:n politiikkaa ja kansallistakin politiikkaa. KOM kutsuu jäsenmaat osallistumaan lähikuukausina hedelmälliseen keskusteluun koheesiopolitiikan tulevaisuudesta.

Pj totesi päätelmät hyväksytyiksi asiakirjan 15523/23 mukaisesti.

4. Ohjelmakauden 2014–2020 päättäminen

Pj alusti todeten, että ohjelmakauden sulkeminen on loppuvaiheessa. Katsoi pandemian, sodan vaikutusten ynnä inflaation heikentäneen jäsenmaiden kykyä panna toimeen rahastoja, varsinkin noudattaa NGEU-varojen tiukkoja määräaikoja. On ensiarvoisen tärkeää, että kaikki määrärahat saadaan absorboitua, koska monet hankkeista voivat toteutua yksinomaan koheesiopolitiikan tuella ja koska alue- ja paikallishallintojen talous joutuisi muuten pulaan. Pj pyysi jäsenmaita vastaamaan siihen, mitä instrumentteja voitaisiin kehittää sulkemisprosessin helpottamiseksi.

KOM/Ferreira tietää jäsenmaiden vaikeudet sulkemisprosessin suhteen. Kriisit, inflaatio ja toimitusketjujen häiriöt ovat vaikeuttaneet toimeenpanoa. KOM luetteli kaikki viime vuosien joustavoittamiset, CRII-paketeista lähtien, joilla on jo helpotettu toimeenpanotilannetta ja sulkemisprosessia. Etenkin KOM korosti hankkeiden ohjelmakausien väliseen vaiheistamiseen tehtyjä joustoja sekä pakolaisiin liittyviä yksinkertaistettuja kustannusmalleja. Maksut ovat tällä hetkellä noin 85% tasolla, joka on 2007-2013 kanssa samalla tasolla, vaikka nyt on lisätty resursseja (REACT EU) kesken kauden, joten KOM ei ole erityisen huolestunut. KOM on kuitenkin jo ehdottanut sulkemisprosessin määräaikojen pidentämistä osana STEP-pakettia. Tämä ehdotus olisi jo varsin pitkälle menevä sulkemisprosessin helpottamisen suhteen. KOM toivoo, että ehdotuksensa hyväksyttäisiin nopeasti, mutta pidemmälle menevät joustoehdotukset aiheuttaisivat vain tarpeetonta sekaannusta ja viivytystä. KOM on valmiina tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa prosessin sujuvaksi hoitamiseksi. Muutamat jäsenmaat totesivat aiempien joustojen, etenkin SAFE, auttaneen heitä rahojen absorboinnissa.

Useat jäsenmaat painottivat monien kriisien vaikeuttaneen ja viivästyttäneen toimeenpanoa ja näkivät tarvetta joustolle. Usea jäsenmaa myös tuki KOM ehdotusta pidentää sulkemisen määräaikaa. Muutamat jäsenmaat katsoivat määräaikojen osalta ratkaisuksi STEP:in ripeän hyväksynnän pakettina. Osa jäsenmaista taas vaativat, että pj löytäisi ratkaisun hyväksyä sulkemiseen liittyvä jousto kiireellisesti, STEP:istä riippumatta. BG taas katsoi STEP-jumin vuoksi tarvittavan uusia ehdotuksia. Yksittäisissä puheenvuoroissa oltiin avoimia joustoille, vaikka toistaiseksi tehdyt tai jo ehdotetut joustot ovatkin olleet kannaltaan tarpeettomia. Pj antoi ymmärtää, että STEP:in osalta päästäneen sopuun aikaan BE pj kaudella.

Toisaalta myös lisäjoustoja toivottiin. Muutamat maat tukivat lisäksi myös 100% osarahoituksen laajentamista viimeiselle tilivuodelle. IT taas halusi mennä KOM ehdotusta pidemmälle

2025 vuodelle asetetun maksukaton osalta. Lisäksi IT toivoi, 2021-27 kauden maksujen levittämistä laajemmalle [tämä jäi käännöksestä johtuen epäselväksi]. MT halusi laajempia mahdollisuuksia siirrellä myös REACT EU –varoja toimintalinjojen välillä. RO olisi myös toivonut vuodella pidennettyä REACT EU -tukikelpoisuutta. Joustojen merkitystä koheesio-politiikassa yleisesti painottivat jotkut koheesiomaat.

Jotkut jäsenmaat, ml FI painottivat sulkemisprosessinsa etenevän suunnitellusti ja eivät pääosin pitäneet asiaa merkittävänä ongelmana, vaikka eivät erityisesti vastustaneet KOM ehdotusta. Jotkut jäsenmaat totesivat, että monia toimia on jo tehty ja niiden pitäisi riittää. IE katsoo, että toimien pi-täisi näin myöhäisessä vaiheessa olla rajoitettuja ja hyvän varainhoidon periaatteita kunnioittavia. IE ei tue tukikelpoisajan pidentämistä. NL ei voi missään oloissa tukea 100% osarahoitusta.

Jotkut koheesiomaat painottivat koheesiopolitiikan merkittävää roolia, kuten on määrätty perussopimuksissa. Koheesiomaiden joukosta muistutettiin myös tarpeesta turvata koheesiopolitiikan resurssien taso. Hieman yllättäen SE halusi korostaa koheesiopolitiikan merkitystä. Jäsenmaista muutama, ml FI painotti, että koheesiopolitikan on kyettävä vastaamaan uusiin geopolitiikan koheesiolle tuomiin haasteisiin. DE mainitsi esimerkkeinä maahanmuuton, energiakriisin ja Venäjän hyökkäyksen. FI, LT sen sijaan painottivat puheenvuorossaan EU:n Venäjän vastaisilla rajoilla sijaitsevien alueiden Venäjän hyökkäyksestä aiheutuvia sosioekonomisia vaikeuksia, joihin koheesiopolitiikan on kyettävä vastaamaan, koska kyseessä on koko unionin turvallisuuden kannalta merkityksellinen kysymys. FI nosti esiin myös pohjoisten harvaanasuttujen pysyvien haittojen asianmukaisen huomioimisen.

Oikeusvaltioperiaatetta ja ehdollisuutta koheesiopolitiikan kontekstissa painottivat FI, DE. FI, DE myös kiinnittivät myös huomiota EU:n sääntelyn hallinnolliseen taakkaan/yksinkertaistamisen tarpeeseen ja sääntelyn ennakoitavuuden merkityksellisyyteen myös hyvän hallinnon näkökulmasta. DE nosti esiin myös sen, että koheesiopolitiikan on kyettävä edistämään vihreää siirtymää ja etenkin tuotava osaltaan ratkaisuja luontokatoon. SI korosti luonnonkatastrofien vaikutusta toimeenpanoon ja katsoi koheesiopolitiikan vastauksen myös tärkeäksi.

KOM/Ferreira ilahtui, että ehdotuksensa pidentää sulkemisen määräaikaa sai laajan tuen. KOM huomioi pyynnön saada nopeasti STEP hyväksyttyä. KOM myös vie samaa viestiä molemmille lainsäätäjille.

Pj veti yhteen ja totesi, että vaikka jäsenmaat ovat eri vaiheissa toimeenpanossaan, on tarvetta miettiä ja edistää ratkaisuja siihen, miten saadaan hallinnollista taakkaa vähennettyä ja absorbaatio varmistettua.

5. Koheesiopolitiikka ja Euroopan strateginen riippumattomuus – keskustelu

Pj alusti muistuttaen geopoliittisista haasteista ja teollisuuden siirtymisestä kolmansiin maihin, mitkä ovat aiheuttanut strategisia riippuvuuksia. EU:n kireä kilpailupolitiikka on aiheuttanut tietyille EU:n suurille yrityk-sille vaikeuksia kilpailla maailmanmarkkinoilla, koska USA ja Kiina antavat yrityksilleen hövelimpiä valtion-tukia. On pohdittava, miten saadaan tuettua suuryrityksiä niin, että ne voisivat pysyä ja kasvaa EU:n alueella. On vapautettava kaikkien jäsenmaiden fiskaalinen kyky tähän tehtävään ja koheesiopolitiikalla on tässä oma merkittävä roolinsa. On tarkasteltava sitä, miten koheesiopolitiikka voi paremmin rahoittaa relevantteja toimia. Pj katsoo, että tällainen olisi perussopimusten koheesiopolitiikkaa koskevien määräysten mukaista ja nykytilanteessa mahdollisesti välttämätöntä koheesiotavoitteen edistämiseksi.

KOM/Ferreira on samoin vakuuttunut siitä, että koheesiopolitiikan merkitys on huomattava tähän teemaan liittyen. Avoin strateginen autonomia voidaan saavuttaa vain, jos kaikki jäsenmaat ja alueet voivat kehittyä vahvuuksiensa pohjalta, minkä mahdollistamisessa koheesiopolitiikalla on oma roolinsa. Menestys strategisilla sektoreilla ja niiden investointien laajempi jakautuminen tasaisesti eri EU:n alueiden välillä tekee unionista muutosjoustavamman kriisien

edessä. EU:n on pidettävä kiinni kahdesta asiasta yhtä aikaa: 1) teknologisesta etumatkastaan ja 2) kaikkien alueiden tasaisesta kehittymisestä. KOM on laittanut pöydälle STEP-ehdotuksen, jolla tavoitellaan tasapainoisella tavalla juuri näitä kahta tavoitetta yhtä aikaa. KOM esitteli lyhyesti STEP:issä ehdottamansa toimet, joihin kuuluvat suuryritysten laajemmat tukimahdollisuudet koheesiopolitiikan puitteissa. KOM toivoo ripeää sopua STEP-asetuksesta. Iso joukko jäsenmaista katsovat koheesiopolitiikan jo pystyvän nykyisellään, ilman suuria muutoksia, tukemaan strategista autonomiaa. Muistuttavat koheesiopolitiikan perustehtävistä. Useat em. maista mainit-sivat älykkään erikoistumisen tässä yhteydessä. BG katsoo, että rajallisen budjetin kontekstissa on keskityttävä koheesiopolitiikassa eniten tukea tarvitseviin alueisiin. BG mielestä kaikessa koheesiopolitiikkaan liittyvässä priorisoinnissa on jätettävä asia jäsenmaiden käsiin. Mm. BG, HR muistuttivat, ettei STEP:in tai uusien strate-gisen autonomian toimien pidä liikaa häiritä koheesio-ohjelmien toimintaa, koska ne ovat muutenkin jo relevantteja strategisen autonomian vahvistamisen kannalta.

Kaikessa toiminnassa on varmistettava investoinnit ihmisiin, koulutukseen ja taitoihin, miltä osin koheesiopolitiikassa perinteisesti onkin sopiva tasapaino. Tässä yhteydessä korostettiin myös väestöhaastetta, työ-voimapulaa ja osaamisvajeita.
Joukko jäsenmaita katsoi, että koheesiopolitiikan on voimallisemmin tuettava strategisten sektoreiden yrityksiä. Osa jäsenmaista painotti, että kaikkien jäsenmaiden kyky rahoittaa kriittisiä sektoreitaan ei ole sama, mikä aiheuttaa pelikentän muuttumisen epätasaiseksi. Siksi koheesiopolitiikan on vastattava haasteeseen. FR tuki suuryritystukia EAKR:sta ja JTF:sta, mutta perusteli tarvetta enemmänkin vihreällä siirtymällä, strategisel-la autonomialla ja strategisten riippuvuuksien vähentämisellä. Osa jäsenmaista painottivat STEP:in askeleena oikeaan suuntaan. Joissakin puheenvuoroissa korostettiin etenkin mahdollisuuksia tukea suuryrityksiä koheesiopolitiikasta. Perusteluna oli mm., että nämä yritykset ovat strategisilla sektoreilla avainasemassa sekä se, että suuryritykset ovat etenkin vähiten kehittyneillä alueilla merkittäviä koko alueen yritysekosysteemin kehittymisen näkökulmasta. CZ kuitenkin katsoo, että suuryrityksille voitaisiin ensisijaisesti kehittää rahoitusvälinemuotoista tukea, jottei pk-yritysten tukimahdollisuuksia heikennettäisi allokoimalla suuria avustusmuotoisia tukia suuryrityksille. FR kehotti kehittämään koheesiopolitiikan korkotuki-instrumentteja suuryrityksille, koska rahoituskorkojen korkea taso on nyt strategisten investointien tiellä. Mm. CZ kehottaa yhdenmukaistamaan valtiontukisäännöt koheesiopolitiikan ja kansallisten toimien välillä. EE katsoo, että suuryritysten tukia voitaisiin harkiten laajentaa, mutta ei saada ajaa riippuvaisiksi muutamista suuryrityksistä, vaan muistetaan myös pienet innovatiiviset yritykset.

Joukko jäsenmaita, etenkin NL, FI, SE, korostivat avointa taloutta, avointa strategista autonomiaa sekä toimivia sisämarkkinoita, joilla varmistetaan tasapuolinen pelikenttä ja reilu kilpailu (=EE sisämarkkinoiden osalta sekä DE, AT avoimen talouden osalta). Toimivat sisämarkkinat edistävät myös konvergenssia. Kauppa-sopimuksia on vietävä eteenpäin. Näistä jäsenmaista NL, FI, DK, SE myös näkivät oikeusvaltioperiaatteen liittyvän kokonaisuuteen vahvasti.
Osin sama joukko jäsenmaita on huolissaan valtiontukisääntöjen löysentämisestä. Jäsenmaista kaksi katsoi valtiontukisääntöjen löysentämisen tarkoittavan sitä, että kehityserot voivat kasvaa suuremmiksi. Muutama nettomaksajamaista ml. FI varoittavat myös valtiontukien laajamittaisesta käytöstä sisämarkkinoiden tasaisen pelikentän näkökulmasta. FI kehottaa ripeään valtiontukisääntöjen kriisijoustoista luopumiseen. FI katsoo, että yritystukien fokuksen pitää olla markkinapuutteiden korjaamisessa, kuten innovaatiotuissa. DK myös katsoo, että valtiontukisääntöjen löysentämisessä on oltava erittäin varovainen. SE katsoo, ettei valtiontukien määrää ole enää varaa kasvattaa yhtään.

Osa jäsenmaista katsoo, että koheesiopolitiikan yritystukien fokus pitäisi säilyttää pk-yritysten tukemisessa. BE, HU, SI ovat huolissaan siitä, että suuryritysten tukeminen vaarantaa sisämarkkinat. SI koheesiopolitii-kasta ei pitäisi tulla välinettä, jolla jäsenmaat kilpailevat keskenään suuryritysten investoinneista. Muutamat jäsenmaista painottivat koheesiopolitiikan rakenteellista, pitkäjänteistä roolia oikeanlaisen talouden toimintaympäristön luomista. IE kertoo kokemuksesta, että suuryritysten menestyminen on hyödyllistä taloudelle, mutta se ei välttämättä hyödytä kaikkia alueita ja kansalaisia läheskään tasapuolisesti. HU katsoo, että tarvitaan kuitenkin sopivasti joustavuutta.

Muutamat jäsenmaista eivät olleet vakuuttuneita, että avoimen strategisen autonomian edistäminen sopii koheesiopolitiikkaan, ainakaan STEP:in muodossa. STEP:in osalta tarvitaan lisätyötä työryhmätasolla ja ei halua sekaantua tähän neuvotteluun. Jotkut jäsenmaat katsoivat STEP:iin liittyen, että EU:n teknologista etumatkaa edistettävä nimenomaan excellence-periaatteeseen pohjautuvilla rahoitusvälineillä eikä ole syytä sekoittaa excellence-välineisiin korvamerkintöjä. BG painotti STEP:in InvestEU-komponenttia.

Jäsenmaista LU ja DE muistuttavat raja-alueiden haasteista ja katsoo, että raja-alueiden yrityksiä etenkin pitäisi tukea. FI painottaa myös uudessa geopoliittisessa tilanteessa itäulkorajan vaikeaa tilannetta ja merkitystä koko unionin turvallisuudelle. DE korosti, että investoinnit voivat olla menestyksekkäitä vain yhteydessä rakenneuudistuksiin ja talouden siirtymän edistämiseen. DE katsookin, että tarvitaan vahvempaa ehdollisuutta. RRF on antanut paljon pohdittavaa, mutta ei pidä vain kopioida sen menettelyjä, vaan katsoisi ennemminkin ehdollisuuksia tulevaisuudessa.

Yksittäisissä puheenvuoroissa tuotiin esille, että koheesiopolitiikan resurssien taso on turvattava, jotta se voi tukea strategista autonomiaa.

KOM/Ferreira haluaa korostaa vierailleensa Imatralla ja nähneensä matkallaan uuden geopoliittisen tilanteen dramaattiset vaikutukset unionin ulkoraja-alueiden yhteisöille, mm matkailun ja yhteistyön pysähdyttyä lähes täysin. KOM on yrittänyt jo löytää tähän ratkaisuja mahdollistamalla koheesiovarojen siirtoja ja toivoo että tuloksia saavutetaan. Valtiontuen käyttö unionin sisällä uudessa tilanteessa on aiheuttanut STEP-ehdotuksen tarpeen, jotta myös sellaiset jäsenmaat, joilla ei ole kansallisia varoja, voisivat tukea yrityksiään. KOM tietää kyllä suuryritysten tukemisen vaaran koheesiopolitiikan kontekstissa. Koheesiopolitiikka aiemmin tuki suuryrityksiä, mutta tämä mahdollisuus lopetettiin 2014, koska suuryritykset alkoivat kilpailuttaa alueita tarjoamatta toivottuja spillover-vaikutuksia. Siksi pk-yrityksiin olisikin keskityttävä tuessa aina kun mahdollista. Kuitenkin strategisilla sektoreilla suuryritysten rooli relevanttien teknologioiden kehittämisessä on niin suuri, että pitäisi antaa niille jäsenmaille, joilla ei ole kansallisia varoja, mahdollisuus tukea näitä yrityksiä koheesiopolitiikan puitteissa. Tämä päätös on kuitenkin pidettävä jäsenmaiden käsissä, jotka tietävät, sopisiko tällainen menettely heidän strategioihinsa. KOM toivoo nopeaa päätöstä STEP:istä.

Pj veti yhteen todeten, että EU:n on voitava saavuttaa strateginen autonomia vaarantamatta tasaista pelikenttää sisämarkkinoilla. Koheesiopolitiikan on suojattava unionin suvereniteettia omalta osaltaan.

5. Muut asiat

Pj kertoi, että kaudellaan on valmisteltu päätelmät EU:n pitkän aikavälin maaseutuvisiosta. Päätelmät hyvin tärkeät paitsi maatalouspolitiikan, myös koheesiopolitiikan näkökulmasta. KOM/Ferreira yhtyi pj:aan. KOM käytti pitkähkön puheenvuoron, jossa muistuttaa etenkin väestöhaasteen valtavasta mittakaavasta. Ennusteet kertovat, että 2050 mennessä noin 35 miljoonaa pienempi työvoima EU:ssa. Etenkin maaseutualueet ovat tässä merkittävimpiä uhreja ja KOM analyysit näyttävät monien alueiden lähes tyhjentyvän. KOM muistutti Harnessing Talent –tiedonantonsa toimista ja etenkin keskisuurten kaupunkien tilanteesta. Painotti myös digitaalisten ratkaisujen roolia.

Suomen edustajat
Ministeri Anders Adlercreutz ja virkamiesvaltuuskunta

Asiakirjat
Asiakohta 2 16030/23; Asiakohta 3 15523/23; Asiakohta 4 15524/23; Asiakohta 5 15525/23

Liitteet

Viite