Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kumppanuussopimuksen rahastojen ja Euroopan globalisaatiorahaston sääntelystä sekä koheesiopolitiikan uudistamisesta ohjelmakaudelle 2021−2027 annetuista komission ehdotuksista (koheesiopolitiikan asetuspaketti)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle yhteisen kumppanuussopimuksen rahastojen ja Euroopan globalisaatiorahaston sääntelystä sekä koheesiopolitiikan uudistamisesta ohjelmakaudelle 2021−2027 annetuista komission ehdotuksista (koheesiopolitiikan asetuspaketti) (U 78/2018 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Petri Haapalainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Pauliina Eskola, sisäministeriö
- maakuntajohtaja Pentti Malinen, Kainuun liitto
- vs. kehittämisjohtaja Eira Varis, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- muutosjohtaja Jukka Alasentie, Pirkanmaan liitto
- erityisasiantuntija Annukka Mäkinen, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- valtiovarainministeriö
- Lapin liitto
- Varsinais-Suomen liitto
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Uudenmaan liitto

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto HaVL 30/2018 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio hyväksyi 2.5.2018 ehdotuksen EU:n seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi vuosiksi 2021—2027. Komissio antoi 29.-30.5. rahoituskehystiedonantoa täsmentäviä lainsäädäntöehdotuksia, joilla ohjattaisiin EU:n tulevaisuuden koheesiopolitiikkaa (koheesiopolitiikan asetuspaketti).

Koheesiopolitiikan asetuspaketti kattaa Yhteenkuuluvuus ja arvot -budjettiotsakkeen 2 Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion -alaotsakkeen määrärahoja sääntelevän lainsäädännön lisäksi eräiden jaetun hallinnon rahastojen yhteistä sääntelyä. Sääntely kattaisi ne rahastot, joista laadittaisiin yhteinen varojen käyttöä koskeva kumppanuussopimus. Samaan asiayhteyteen sisältyy kaikkiaan viisi asetusehdotusta:

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta COM(2018) 372 final (EU/2018/1140);

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevat yleiset säännökset ja rahoitussäännöt sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisenturvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevat rahoitussäännöt sisältävä niin kutsuttu yleisasetus COM(2018) 375 final (EU/2018/1141);

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajanylisissä tilanteissa esiintyvien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismista COM(2018) 373 final (EU/2018/1142);

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastosta ja ulkoisista rahoitusvälineistä tuettavaa Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitetta (Interreg) koskevista erityissäännöksistä COM(2018) 374 final (EU/2018/1143); ja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+) COM(2018) 382 final (EU/2018/1145).

Lisäksi koheesiopolitiikan asetuspaketti sisältää ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan globalisaatiorahastosta (EGR) COM(2018) 380 final (EU/2018/1144).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia koheesiopolitiikan uudistamisesta kohtuullisena lähtökohtana neuvotteluille.

Valtioneuvosto toteaa ensivaiheen kantoina seuraavaa:

Valiokunnan lausunto HaVL 30/2018 vp

Koheesiopolitiikan kansallista rahoitussaantoa koskevat tavoitteet

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotuksen sisältämät varojenjakokriteerit näyttäisivät Suomen kannalta kokonaisuutena edullisilta.

Olennaista Suomen kannalta on perusrahoituksen turvaaminen. Tällä kaudella Suomelle keskeistä harvan asutuksen peruskriteeriä ei jatkossa sovellettaisi siirtymäalueille, joihin Itä- ja Pohjois-Suomi komission ehdotuksen mukaan kuuluisivat.

Tarkempaa analyysia ja yksityiskohtaista kannanmuodostusta Suomelle edullisimmasta kriteeristöstä ja niiden painotuksista jatketaan. Turvaverkkojärjestelyt ovat saantomme kannalta tärkeässä roolissa, selvitystä niiden riittävyydestä jatketaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityistuki turvataan. Riittävään rahoituksen tasoon otetaan kantaa myöhemmin osana rahoituskehyskokonaisuutta.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen erityispiirteet, kuten syrjäinen sijainti, Itämeri ja Itämeren alueen merirajayhteistyön jatkumisen turvaaminen sekä arktisuus ja Venäjän raja-alue tulisi huomioida paremmin komission ehdotuksessa. Suomen pitkä itäinen ulkoraja on samalla EU:n ulkoraja ja näiden alueiden pitkäjänteinen kehittäminen on tärkeää myös turvallisuuden näkökulmasta. Rajat ylittävällä yhteistyöllä voidaan merkittävästi edistää sekä sisä- että ulkoraja-alueiden kilpailukykyä ja taloudellista kehitystä, ympäristöyhteistyötä sekä ylläpitää niiden vakautta.

Ohjelmat

Valtioneuvosto katsoo, että koheesiopolitiikka on EU:n keskeinen rahoitusväline kestävän kasvun, työllisyyden ja osaamisen edistämiseksi koko unionin alueella. Valtioneuvosto kannattaa rahastoille ehdotettuja yhteisiä toimintapoliittisia tavoitteita. Valtioneuvoston mukaan suuntana tulisi olla keskittyminen EU:n tulevaisuudelle tärkeisiin ja yhtenäisyyttä tukeviin tavoitteisiin, joita voidaan toteuttaa EU-tasolla yksittäisten jäsenvaltioiden toimia tehokkaammin.

Komission ehdotukset varojen suuntaamisesta YK:n Agendaa 2030 toteuttaen EU:n globaalille kilpailukyvylle tärkeisiin kestävän kasvun toimiin, kuten digitaaliseen muutokseen, innovointiin, ilmastonmuutoksen hillintään, ympäristöriskien hallintaan, vähähiiliseen talouteen siirtymiseen ja kiertotaloutta tukeviin toimiin, sekä työllisyyden, osaamisen ja sosiaalisen osallisuuden tukemiseen ovat kannatettavia. Näin koheesiopolitiikan avulla vahvistetaan yhdessä muiden rahoitusvälineiden kanssa eurooppalaista kilpailukykyä tehostamalla kaikkien alueiden voimavarojen taloudellista hyödyntämistä.

Valtioneuvosto katsoo, että työllisyyttä, osaamista ja sosiaalista osallisuutta edistävän Euroopan sosiaalirahasto Plussan (ESR+) rahoituksen avulla voidaan tukea valmiuksia vastata meneillään oleviin yhteiskunnan ja työelämän nopeisiin muutoksiin sekä edistää yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa työelämässä. Valtioneuvosto tukee komission esitystä, jonka mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään sekä erityistoimin että sisällyttämällä sukupuolinäkökulma kaikkeen ESR+-toimintaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 30/2018 vp

Valtioneuvosto pitää kannatettavina komission painotuksia liittyen nuoriin, työmarkkinoilla heikossa asemassa oleviin sekä maahanmuuttajien kotouttamisen nykyistä vahvempaa tukemista ESR+:n kautta. Valtioneuvosto tukee työvoiman liikkuvuuden edistämistä ESR+:n avulla. Työvoiman liikkuvuuden edistämisessä jatkuvuuden turvaaminen on tärkeää. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ESR+ asetusehdotuksessa on nostettu kumppanuudessa esiin työmarkkinaosapuolet ja uudella tavalla kansalaisjärjestöt. On tärkeää, että monipuolisilla toimenpiteillä vastataan työpaikkojen ja työntekijöiden väliseen kohtaantohaasteeseen ja turvataan yrityksille osaavan työvoiman saatavuus. Yritysten työvoimatarpeeseen vastaamisessa tarvitaan laajaa keinovalikoimaa liittyen muun muassa rekrytointipalveluihin, työvoiman liikkuvuuteen, osaamiseen, kansainvälisten osaajien hyödyntämiseen, työkykyyn ja kannustinloukkuihin.

Valtioneuvosto katsoo, että yritysten kasvun, kilpailukyvyn sekä yrittäjyyden edistämiseksi on tarpeen muodostaa yritysten kehittämistoimista, yritysrahoitusvälineistä ja yritysten toimintaympäristön sekä innovaatiopotentiaalin kehittämisestä kestävän kasvun kokonaisuus. Tässä kokonaisuudessa tulee huomioida eri välineet ja rahastot sekä osaavan työvoiman riittävyys ja ennakoiva kohtaanto yritysten tarpeisiin. Huomiota tulee kiinnittää myös yhteiskunnallisiin yrityksiin.

Valtioneuvosto tukee Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) painotuksia älykkääseen ja vähähiiliseen Eurooppaan. Älykkään erikoistumisen strategioita tukevat investoinnit teknologiaan, tutkijoiden koulutukseen, yrittäjyyteen sekä kumppanuuksiin yritysten ja koulutus- ja tutkimussektorin kanssa ovat tärkeitä alueiden innovaatiopotentiaalin kehittämisessä.

Valtioneuvosto katsoo, että alueiden innovaatiopotentiaalin hyödyntämiseksi ja erilaisten innovaatioiden kaupallistamiseksi keskeisiä ovat pk-yritysten kasvuun ja kilpailukykyyn liittyvät monipuoliset toimet. Näiden toimien samoin kuin yritysten muutosprosessiin ja yrittäjyyteen liittyvien toimien sisällyttäminen ESR+-rahaston erityistavoitteisiin parantaisi EAKR:n ja ESR:n yhteisvaikuttavuutta. Pk-yritysten kasvun ja kilpailukyvyn näkökulmasta keskeisiä toimia ovat erityisesti tuotteiden ja palvelujen ja liiketoimintaosaamisen sekä kansainvälistymisvalmiuksien kehittäminen, ei yksin komission asetusehdotuksessa mainitut tuotannolliset investoinnit. Muutosprosessit koskevat sekä teollisuutta että palvelualoja.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta sosiaalisen osallisuuden edistämisestä osana ESR+ jaetun hallinnon ohjelmia, mutta suhtautuu varauksellisesti ESR+ rahastoon esitettyyn 2 prosentin vähimmäismäärään, joka olisi kohdistettava materiaalisesta puutteesta kärsiville henkilöille. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden tulee ensisijaisesti vastata perusturvan vähimmäistasosta säännönmukaisten sosiaaliturva- ja -huoltojärjestelmien osana.

Valtioneuvosto kannattaa sosiaalisten innovaatioiden edistämistä sekä ESR+:ssa onnistuneiden sosiaalisten kokeilujen tulosten käyttöönottamista ja kansainvälistä yhteistyötä. Erityisen haasteen ESR+:ssa muodostaa komission ja jäsenmaiden kesken jaetun sekä komission suoraan hallinnoimien välineiden kokoaminen samaan kokonaisuuteen. Tähän liittyvä työnjako ja yhteensovitus vaativat lisäselvitystä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa työllisyyttä ja sosiaalista innovointia koskeva ohjelman (EaSI) toimintaosion työohjelmiin ja muuhun toimeenpanoon komiteamenettelyn kautta säilyvät. Lisäksi valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että jäsenmaille aiheutuisi suoraan hallinnoidussa osiossa kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, kuten raportointivelvollisuutta.

Valtioneuvosto katsoo, että Terveys-ohjelman liittäminen osaksi Euroopan sosiaalirahasto plussan kokonaisuutta avaa synergiamahdollisuuksia sosiaalisen osallisuuden, työllisyyden, osaamisen ja sosiaalisten innovaatioiden kanssa ja tukee hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisen ja työllisyyden edistämisen tavoitteita koko unionissa. Toimeenpanossa jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen on keskeistä.

Valtioneuvosto tukee komission esitystä, jonka mukaan yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä voidaan tukea useista EU:n rahastoista. Toimintatapa soveltuu niin maaseutualueille kuin kaupunkiseuduille.

Valtioneuvosto tukee kestävää kaupunkikehittämistä osana koheesiopolitiikkaa ja Euroopan aluekehitysrahaston varojen 6 prosentin osuuden kohdentamista kaupunkikehitykseen. Kansalliset kokemukset kestävän kaupunkikehityksen toteuttamisesta nykyisellä ohjelmakaudella ovat hyviä. Suomen kannalta on tärkeää, että jäsenvaltioilla säilyy vapaus valita toimeenpanomalli kansallisista lähtökohdista. Valtioneuvosto pitää Eurooppalaista kaupunkialoitetta hyödyllisenä ja kannattaa sitä koskevaa esitystä, sillä aloite tarjoaa konkreettisen työkalun kaupungeille ja toimeenpanee samalla EU:n kaupunkiagendaa. Suomen kannalta on tärkeää, että aloitteeseen sisällytetään kaupunkien tarpeista lähtevä verkostotoiminta.

Euroopan alueellisen yhteistyön tavoite (Interreg-ohjelmat)

Valtioneuvosto tukee Euroopan alueellisen yhteistyön varojen kohdentamista aiempaa harvempiin teemoihin, mutta ei tue varojen leikkaamista kehittyneemmiltä alueilta. Suomi suhtautuu myönteisesti EU:n makroaluestrategioiden tukemiseen. Komission esitys, jonka mukaan EU:n makroaluestrategioita tukevien valtioiden välisten ja merialueohjelmien varoista 70 % tulee kohdentaa strategioiden rahoitukseen ei ole Suomen etujen mukaista, koska se rajoittaa mahdollisuuksia vastata käytännönläheisiin kehittämistarpeisiin alueellisista lähtökohdista.

Interreg-ohjelmien osalta on selvitettävä vielä tarkemmin, miten komission ehdotusten mukainen alueiden määrittelyn uudistaminen vaikuttaisi Suomen alueiden osallistumiseen ohjelmien toteutukseen ja kansalliseen rahoitussaantoon. Valtioneuvosto pitää tärkeänä rajat ylittävän alueellisen yhteistyön jatkumista myös meriin rajoittuvilla raja-alueilla. Komission ehdotus merirajat ylittävän (cross border) raja-alueyhteistyön sulauttamisesta osaksi laajempaa valtioiden välistä yhteistyötä ei mahdollistaisi enää Suomelle tärkeän alueiden välisen merirajayhteistyön jatkumista, vaan painopiste siirtyisi enemmän valtioiden väliseen yhteistyöhön. Jatkovalmistelussa tulee selvittää mitä meriraja-alueiden varojenjakomekanismi yksityiskohdissaan Suomelle merkitsee ja miten muun ohella 25 kilometrin väestöpeiton määräytymiskriteeriä voitaisiin muuttaa Suomen alueiden aseman parantamiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että merirajaohjelmat tulisi saattaa yhdenvertaiseen asemaan maarajaohjelmien kanssa.

Koordinaatio

Valtioneuvosto tukee koheesiopolitiikan ja muiden EU-ohjelmien ja -rahastojen parempaa koordinaatiota. Koheesiopolitiikan rahoitus, Horisontti Eurooppa sekä InvestEU ja muut EU:n välineet ja rahastot muodostavat kokonaisuuden, jossa eri instrumentit täydentävät toisiaan eri vaiheessa olevien yritysten kasvupotentiaalin edistämisessä.

Yhteensovittaminen ja koordinaatio rahastojen välillä on jatkossakin tärkeää muun ohella maatalousrahaston kanssa yhteisten tavoitteiden ja kansallisten strategioiden yhteensovittamiseksi.

Ehdollisuudet

Valtioneuvosto katsoo, että koheesiopolitiikan tulee tukea EU:n jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia. Valtioneuvosto tukee sellaisen ehdollisuuden vahvistamista, joka edistää ohjelmien varojenkäytön vaikuttavuutta. Samoin valtioneuvosto tukee ohjelmavarojen suuntaamista tavalla, joka edistää jäsenmaiden rakenneuudistuksia tuottavuuden, investointien ja työllisyyden parantamiseksi. Tavoite tulee jatkossakin olla sen estäminen, että investoinnit valuvat hukkaan heikkojen rakenteiden vuoksi. Rahoitus rakennemuutosten tukemiseen tulisi kuitenkin pääosin järjestää jäsenvaltioiden kansallisista varoista.

Komission ehdottama ehdollisuuksien kokonaisuus tarjoaa asianmukaisen kehyksen rahastojen tehokkaalle toimeenpanolle, moitteettomalle varainhoidolle ja toimintaympäristöstä johtuvien heikkouksien vähentämiselle. Valtioneuvosto tukee komission esitystä makrotaloudellisten ehtojen pysyttämisestä osana sääntelyä sekä Euroopan talouden ohjausjakson ja ohjelmien painopisteiden ja seurannan vahvistamista. Nykyisten ennakkoehtojen määrän vähentäminen ohjelmien tavoitteita tukeviin mahdollistaviin ehtoihin on kannatettavaa.

Komission esittämä uusi ehdollisuus EU:n perusoikeuskirjan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisen turvaavista järjestelyistä on oikeansuuntainen. EU perustuu länsimaisiin arvoihin, joita ovat muun muassa vapaus ja kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltioperiaate. Suomi on sitoutunut noudattamaan perusoikeuksia perustuslain, Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden mukaisesti. Unionin jäsenenä Suomi on sitoutunut unionin yhteisiin arvoihin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä löytää keinoja vahvistaa unionin rahoituksen ja unionin arvojen noudattamisen välistä yhteyttä. On olennaista, että unionin talousarviosta tuettavien toimien täytäntöönpanossa varmistetaan perusoikeuksien noudattaminen ja toteutumista seurataan. Suomi suhtautuu vakavasti perusoikeuksien loukkaamiseen tai sen vaaraan. Koska kyse on mahdollisuudesta, että komissio jättäisi asetuksen mukaisten edellytysten täyttyessä maksuja suorittamatta, pidättäisi niitä tai perisi niitä takaisin, on tärkeää, että oikeusvarmuus säilyy. Myös objektiivisuuden ja jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden toteutuminen on tärkeää.

Sääntely ja hallinto

Valtioneuvosto tukee koheesiopolitiikan kumppanuusperiaatetta sekä komission ja jäsenvaltioiden välillä jaettua hallintoa, mikä vahvistaa politiikkatavoitteiden tuloksellista toimeenpanoa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Komission suoraan ja välillisesti hallinnoimien välineiden osuutta koheesiopolitiikan varoista ei tulisi kasvattaa perusteettomasti. Komission suoraan ja välillisesti hallinnoimien toimien yhdistämisellä jäsenvaltioiden kanssa jaetun hallinnon välineistöön tulee saada aikaan todellista lisäarvoa.

Komission jaettua hallintoa koskeva esitys siirretyn toimivallan ja toimeenpanosäädösten vähentämisestä ja sääntelyn sisällyttämisestä yhteisen sääntelyn perussäädöksen liitteiksi tukee tavoitetta ohjelmien nopeammasta käynnistämisestä. Se lisää myös läpinäkyvyyttä ja tukee johdonmu-

kaisen ja toimeenpanokelpoisen säädösympäristön luomista yhteisen kumppanuussopimuksen rahastoille. ESR+:n jaetun ja suoran hallinnoinnin toimintaosioiden tulisi täydentää toisiaan. Tätä tukee jäsenvaltioiden tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen suoran hallinnoinnin osioiden toimeenpanossa komiteamenettelyn avulla.

Valtioneuvosto tukee koheesiopolitiikan ja muiden jaetun hallinnon ohjelmien toimeenpanon yksinkertaistamista ja tehostamista sääntelyn yhtenäistämisen, joustavuuden lisäämisen ja hallinnollisen taakan vähentämisen avulla. Kannatettaviin uudistuksiin kuuluvat muun ohella mahdollisuus vähäisiin ohjelmamuutoksiin ilman komission hyväksyntää sekä suoritusvarausmenettelystä luopuminen. Indikaattoreita ja niiden raportoinnin määräaikoja koskevat säännökset vaativat vielä lisätarkastelua.

Valtioneuvosto kannattaa kunkin jäsenvaltion olosuhteisiin soveltuvien omaehtoisten toimintatapojen käyttöönottoa paikallisten ja alueellisten strategioiden toimeenpanossa. Tämä koskee myös rajat ylittävien oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamista, jossa Suomi on kehittänyt hyviä käytäntöjä rajanaapureiden kanssa. Valtioneuvoston näkemys esitettyyn uuteen oikeudelliseen mekanismiin on myönteinen, edellyttäen että päätöksenteko käyttöönotosta säilyy jäsenvaltioilla. Rajat ylittävän yhteistyön edistäminen tarvittaessa uusilla EU-tason välineillä on kannatettavaa. Jäsenvaltiolla tulee kuitenkin säilyä harkintavalta voimassaolevan kansallisen lainsäädännön soveltamisen jatkamisen ja uusien unionin tasolla perustettavien mekanismien käyttöönoton välillä.

Rajanylisten oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamismekanismia koskevaan komission ehdotukseen sisältyy vielä runsaasti lisäselvitystä edellyttäviä seikkoja, joiden pohjalta Suomi harkitsee yksityiskohtaiset näkemyksensä ottaen huomioon erityisesti perustuslain vaatimukset ja valtiosopimuskäytännöt sekä kansallisesti jo olemassa olevien rajat ylittävän yhteistyön eri muotojen kehittämistarpeet.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksia Interreg-ohjelmien hallinnon yksinkertaistamisesta, joka koskee erityisesti hanketoteuttajien raportointivelvollisuutta sekä tarkastus- ja valvontatoimintaa. Hallinnon yksinkertaistamisella ja keventämisellä voidaan saada sellaisia hallinnollisia säästöjä, joilla voidaan kompensoida vähenevää rahoitusta ja tarvetta yhdistää nykyisiä ohjelmia suuremmiksi kokonaisuuksiksi.

Rahoitukseen liittyvä muu sääntely

Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksia EU-rahoituksen osuuden vähentämisestä ja kansallisten omarahoitusosuuksien kasvattamisesta sekä talouskriisin vuoksi mahdollistettujen tilapäisten korotusten poistamisesta. Budjettikurin edistäminen palaamalla ohjelmien käyttämättömien sitoumusmäärärahojen osalta takaisin n+2 sääntelyyn lisää omistajuutta ja nopeuttaa toimeenpanoa.

Valtioneuvosto katsoo, että riittävän EU:n ennakkorahoituksen tason turvaamiseksi Interregohjelmissa tulisi tutkia mahdollisuuksia poiketa rahastojen yleisestä ennakoiden 0,5 prosentin vuotuisesta tasosta.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta teknisen tuen hallinnon yksinkertaistamisesta ja korvaamisesta prosenttiosuutena hyväksyttävistä menoista. Tämä yksinkertaistaa teknisen tuen hallinnointia tarkastuksen, menojen varmentamisen ja tukikelpoisuuden näkökulmasta ja joustavoittaa siten merkittävästi teknisen tuen käyttöä. Teknisen tuen rahastokohtaisten määrien riittävyys on kyseenalaista erityisesti pienemmissä EAKR:stä tuetuissa ohjelmissa, joiden osalta tukea ehdotetaan pienennettäväksi 2,5 prosenttiin.

Valtioneuvosto katsoo, että rakennerahastoissa tulisi pyrkiä yhdenmukaiseen sääntelyyn, jotta hallinnollinen taakka monirahastoisissa ohjelmissa kevenisi. Rahastojen kokonaisvaikuttavuuden kannalta tarvittaisiin pidemmälle menevää käsitteiden harmonisointia, toimien yhteensovittamista ja ohjelmissa tukikelpoisten toimien määrittelyjen täsmentämistä. Erityisen tärkeää on keventää tuensaajien hallinnollista taakkaa hankekokonaisuuksissa, jossa on mukana eri välineistä rahoitettuja toimia. Tämä on tärkeää ESR+:n ja EAKR:n nykyistä tiiviimmän käytännön yhteistyön kannalta.

Euroopan globalisaatiorahastoasetus

Valtioneuvosto suhtautuu Euroopan globalisaatiorahaston (EGR) sääntelyyn esitettyihin muutoksiin varauksella ja edellyttää muutosten vaikutusten syvällisempää ja täsmällisempää arviointia. Tämä koskee muun muassa hakuprosessiin esitettyjä muutoksia, kuten EGR-tukeen oikeuttavien irtisanottujen lukumäärän laskemista 500:sta 250:en sekä hakemuksen perusteluihin liittyvästä tausta-analyysistä luopumista, samoin kuin jäsenvaltioille asetettujen määräaikojen lyhentämistä, mikä on vastoin tavoitetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulisi pyrkiä jättämään mahdollisimman täydellisiä rahoitustukihakemuksia. Myös korotetun teknisen avun todellista vaikuttavuutta samoin kuin keinoja, joilla varmistetaan jäsenvaltioille osoitetun teknisen avun kohdentuminen EGR:n toimeenpanoon, tulee selvittää.

Valtioneuvosto kannattaa seurannan vahvistamista sisällyttämällä EGR-asetukseen yhteistä seurantajärjestelmää ja siihen liittyviä tulos- ja tuotosindikaattoreita koskevat säännökset, edellyttäen että sääntely ei ole ristiriidassa hallinnon keventämispyrkimysten kanssa.

Asetusehdotusten arviointia ja yksityiskohtaisempien kannanottojen muodostamista jatketaan.

Komission ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komission ehdottama koheesiopolitiikan asetuspaketti koostuu laajasta säädöskokonaisuudesta. Niin kutsuttu yleisasetus sisältää ehdotukset Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto plussaa (ESR+), koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskeviksi yleisiksi säännöksiksi ja rahoitussäännöksi sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koske-

viksi rahoitussäännöiksi (KOM(2018) 357 lopullinen). Asetuspaketti sisältää myös koheesiopolitiikan rahastokohtaiset asetusehdotukset ja ehdotuksen Euroopan globalisaatiorahastoksi.

Toisin kuin voimassa oleva yleisasetus, komission ehdotus yleisasetukseksi sisältää sisäasioiden rahastojen varainhoitoa koskevat säännökset. Muut sisäasioiden rahastoja koskevat säännökset, kuten toimintapoliittiset tavoitteet, sisältyvät rahastokohtaisiin asetusehdotuksiin. Yleisasetusehdotusta sovelletaan jäsenvaltioiden ja komission kanssa yhteistyössä hallinnoitaviin rahastojen osiin. Hallintovaliokunta on käsitellyt sisäasioiden rahastoja koskevia ehdotuksia lausunnossaan HaVL 25/2018 vp — U 18/2018 vp.

Komissio on pyrkinyt yhdenmukaistamaan rahastojen täytäntöönpanomekanismeja siten, että useiden yhteistyöhön perustuvilla hallinnointimalleilla toimeenpantavien rahastojen yleiset säännökset on koottu yhden yleisasetusehdotuksen alle. Määrittelemällä horisontaalisessa säännöksessä rahastojen hallinnoinnin yleiset periaatteet voidaan myös vähentää säädösten kokonaismäärää.

Hallintovaliokunta pitää kannatettavana koheesiopolitiikan ja muiden jaetun hallinnon ohjelmien toimeenpanon yksinkertaistamista ja tehostamista sääntelyn yhtenäistämisen, joustavuuden lisäämisen ja hallinnollisen taakan vähentämisen avulla. Ehdotuksiin sisältyy kuitenkin vielä yksityiskohtia, jotka vaativat lisätarkastelua. Valiokunnan mielestä on myös tärkeää, että rahoitussääntöjä yhdenmukaistettaessa huomioidaan rahastojen erityispiirteet siten, että säännöt mahdollistavat kaikkien rahastojen mahdollisimman sujuvan hallinnoinnin.

Komissio ehdottaa hallinnon täysimääräistä sähköistämistä sekä tuensaajien ja rahoittavan viranomaisen välillä että jäsenvaltion ja komission välisessä tietojen välityksessä. Rakennerahastojen osalta näin on jo toimittukin. Uutta tämä olisi sisäasioiden rahastoille ja meri- ja kalatalousrahastolle, joille komissio ehdottaa siirtymäaikaa 31.12.2022 asti. Valiokunta pitää esitettyä lisäaikaa tarpeellisena.

Koheesiopolitiikan ehdotukset

Komissio hyväksyi toukokuussa 2018 ehdotuksen EU:n monivuotiseksi rahoituskehykseksi vuosiksi 2021—2027. Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion varat vähenevät komission ehdotuksen mukaan EU-tasolla noin 10 prosenttia. Samalla varojen kohdentamisperusteita muutetaan. Koheesiopolitiikka on kuitenkin edelleen EU:n rahoituksen keskeinen painopiste. Tulevalla kaudella koheesiorahoituksen osuus on lähes kolmannes eli noin 50 miljardia euroa vuositasolla.

Komission ehdotuksen mukaan Suomen saanto koheesiorahoituksesta olisi noin 1,605 miljardia euroa. Tämä olisi noin 5 prosenttia eli 100 miljoonaa euroa enemmän kuin nykyisellä ohjelmakaudella 2014—2020. Suomen saanto koostuu EAKR:n ja ESR+:n varoista. EAKR:lle ja ESR+:lle yhteinen varojenjakomenetelmä perustuu Suomen kaltaisissa maissa edelleen bruttokansantuotteena (BKT) mitattuun suhteelliseen vaurauteen.

Vaikka komission koheesiopolitiikan pohjaesitys näyttääkin Suomen kannalta tässä suhteessa positiiviselta, siihen liittyy vielä useita epävarmuustekijöitä ja muutostarpeita. Valtioneuvoston

kannan mukaisesti olennaista Suomen kannalta on perusrahoituksen turvaaminen. Komission ehdotusten tarkempaa analyysia Suomen tavoitteiden näkökulmasta tulee kuitenkin jatkaa. Valiokunta korostaa erityisesti harvan asutuksen asemaa.

Myös muut Suomen erityispiirteet, kuten syrjäinen sijainti, Itämeri ja Itämeren alueen merirajayhteistyön jatkumisen turvaaminen sekä arktisuus ja Venäjän raja-alue tulisi huomioida paremmin komission ehdotuksessa. Valiokunta korostaa, että Suomen pitkä itäinen ulkoraja on samalla EU:n ulkoraja ja näiden alueiden pitkäjänteinen kehittäminen on tärkeää myös turvallisuuden näkökulmasta. Rajat ylittävällä yhteistyöllä voidaan merkittävästi edistää sekä sisä- että ulkorajaalueiden kilpailukykyä, taloudellista kehitystä ja ympäristöyhteistyötä sekä ylläpitää niiden vakautta.

Komissio on esittänyt tulevalle kaudelle viittä toimintapoliittista tavoitetta. Nämä ovat älykkäämpi Eurooppa (innovaatiot ja älykäs talouden murros), vihreämpi vähähiilinen Eurooppa (puhtaat ja reilut energiaratkaisut, tuki vihreille ja sinisille investoinneille, kiertotalous, sopeutuminen ilmastonmuutokseen ja riskienhallinta), verkostoituneempi Eurooppa (liikkuvuus, alueelliset ICTyhteydet), sosiaalisempi Eurooppa (sosiaalisten oikeuksien pilari) sekä kansalaisia lähellä oleva Eurooppa (kestävä ja yhdennetty kaupunki-maaseutu-rannikkoalueiden paikallinen kehittäminen). Valiokunta pitää komission esittämiä tavoitteita kannatettavina ja myös kuntien ja alueiden näkökulmasta relevantteina. Jo nykyisellä kaudella maakunnissa on laadittu rakennerahasto-ohjelmatyön pohjaksi älykkään erikoistumisen strategiat. Älykkään erikoistumisen strategiat ovat myös tulevalla kaudella keskeisiä alueellisia kasvun ja innovaatioiden edistämisen välineitä koko Suomessa.

Harvan asutuksen huomioiminen varojenjakomekanismissa

EAKR:n ja ESR+:n jäsenvaltiokohtainen varojenjako perustuu kolmeen aluekategoriaan: vähemmän kehittyneet alueet, siirtymäalueet ja kehittyneemmät alueet. Suomelle tärkeä harvan asutuksen peruskriteeri (12,5 asukasta neliökilometriä kohti) sisältyy vain kehittyneempien alueiden laskentamekanismiin. Koska tulevalla kaudella Suomen NUTS2-alueista vain Helsinki-Uusimaa ja Ahvenanmaa kuuluvat kehittyneempien alueiden luokkaan, harvan asutuksen peruskriteeri ei vaikuta Suomen saantoon. Muu Suomi, mukaan luettuna Itä- ja Pohjois-Suomi, kuuluu siirtymäalueisiin. Kuluvalla kaudella Suomen kaikki alueet ovat kuuluneet kehittyneempiin alueisiin. Muutos johtuu pääosin siirtymäalueen BKT/asukas-rajan uudelleen määrittelystä.

Koheesiopolitiikan varojenjakomekanismiin sisältyy niin sanottu turvaverkkojärjestely, jonka mukaan siirtymäalue ei voi saada vähempää kuin mitä se saisi kehittyneempänä alueena. Mainittu turvalauseke herättää kuitenkin huolta sekä rahoitussaannon tason että sen jatkuvuuden kannalta. Selvitystä Suomelle edullisimmasta kriteeristöstä ja turvaverkkojärjestelyjen riittävyydestä tulee jatkaa. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota Itä- ja Pohjois-Suomen asemaan ja viittaa myös Suomen EU-liittymissopimukseen, jossa on tunnustettu Itä- ja Pohjois-Suomen alueen pysyvät maantieteelliset haitat: kylmä ilmasto, pitkät välimatkat ja harva asutus.

Komission ehdotuksen mukaan pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityistuki (ns. NSPA-tuki) on myös supistumassa. Komission ehdotuksen mukaan NSPA-tuen määrä olisi 30 euroa asukasta kohden vuodessa. Tuen määrä on nimellisesti saman suuruinen kuin nykyisellä kaudella,

mutta inflaatiota ei ole huomioitu. Tosiasiallisesti komission ehdotus merkitsee siten reaalilaskua nykykauteen verrattuna. Valtioneuvoston kannan mukaan riittävään rahoituksen tasoon otetaan kantaa myöhemmin osana rahoituskehyskokonaisuutta. Valiokunta korostaa, että pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityistuki tulee turvata.

Valiokunnan mielestä tulevissa neuvotteluissa on koheesiopolitiikan kannalta tärkeä keskittyä hakemaan ratkaisuja, joilla saadaan Suomen koheesiopolitiikan saanto mahdollisimman suureksi ja parannetaan siten myös Suomen nettomaksuasemaa. Valiokunta tähdentää harvaa asutusta sekä perusrahoituksen että erityistuen perusteena. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 174 artiklassa todetaan, että koheesiopolitiikan yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin. Viimeksi mainittuihin kuuluvat muun muassa pohjoisimmat alueet, joiden väestöntiheys on erittäin alhainen.

Euroopan alueellinen yhteistyö

Euroopan alueellisen yhteistyön Interreg-ohjelmat ovat Suomen kaikille alueille merkittäviä. Ne myös tuovat lisäarvoa koko unionin alueella. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että komissio esittää näiden varojen leikkaamista nykyisestä kaudesta 7 prosentilla. Tämä toteutettaisiin joko vähentämällä rahoitusta kehittyneemmiltä alueilta tai kohdentamalla rahoitusta muutamiin keskeisiin teemoihin. Komissio painottaa erityisesti EU:n maarajoilla tehtävää yhteistyötä ja esittää valtioiden välisten ja merellisiin rajoihin perustuvien raja-alueohjelmien yhdistämistä. Selvityksen mukaan komission ehdotus merirajayhteistyön sulauttamisesta osaksi laajempaa valtioiden välistä yhteistyötä ei mahdollistaisi enää Suomelle tärkeän alueiden välisen merirajayhteistyön jatkumista, vaan painopiste siirtyisi enemmän valtioiden väliseen yhteistyöhön.

Valiokunta korostaa, että komission ehdotuksen vaikutuksia Suomen alueiden osallistumismahdollisuuksiin ja kansalliseen rahoitussaantoon tulee vielä selvittää. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että merirajaohjelmat tulisi saattaa yhdenvertaiseen asemaan maarajaohjelmien kanssa. Valiokunta pitää myös tarpeellisena, että alueiden välisen merirajayhteistyön jatko turvataan.

Globaalista näkökulmasta arktisten alueiden merkitys tulee jatkossa kasvamaan. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella yhteydet koheesio- ja arktisen politiikan välillä ovat komission ehdotuksissa kuitenkin jääneet vähäisiksi. Suomen alueiden kehittämisen näkökulmasta koordinointi näiden toimien välillä olisi tärkeää ja mahdollistaisi synergiaetuja.

Maaseudun kehittäminen

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös eräisiin maaseudun kehittämistä koskeviin ehdotuksiin. Yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä oleva maaseudun kehittämisrahasto on myös keskeinen väline aluekehittämisessä. Komission ehdotuksen mukaan Suomen maatalousrahoituksen saanto olisi pienentymässä, mikä merkitsisi myös maaseudun kehittämiseen tarkoitetun rahoituksen vähenemistä. Valiokunta pitää tätä huolestuttavana erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asuttujen alueiden kannalta.

Yleisasetusta sovellettaisiin maaseuturahastosta rahoitettavaan yhteisölähtöiseen paikalliseen kehittämiseen (Leader), mutta ei muuhun maaseuturahastoon. Jos maaseuturahasto ei ole tulevalla kaudella mukana kumppanuussopimuksessa, on valiokunnan mielestä tärkeää, että eri rahoitusvälineiden koordinoinnista ja käytännön yhteistyöstä huolehditaan.

Tekninen tuki

Komissio esittää jäsenvaltioiden käytössä olevaan tekniseen tukeen rahastokohtaisia enimmäismääriä. Esimerkiksi EAKR:n osalta tämä olisi 2,5 % ja ESR+:n osalta 4 % ohjelman tukikelpoisista menoista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EAKR:n teknistä tukea voidaan jo etukäteen pitää riittämättömänä. Kuluvalla ohjelmakaudella Suomen rakennerahasto-ohjelman tekninen tuki on 3 prosenttia ja ohjelman hallinnointia on jouduttu tukemaan kuntarahoituksella maakunnan liittojen kautta. Mikäli tukiprosentit jäävät esitetylle tasolle, tulee varautua siihen, että ohjelmakauden hallinnointia tuetaan kansallisesti.

Hallinnon yksinkertaistamisen näkökulmasta yhteisen säädösperustan soveltaminen eri rahastoihin on kannatettava parannus ja sen arvioidaan vähentävän hallinnollista taakkaa. Tätä valiokunta pitää myönteisenä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 8.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne