Valiokunnan lausunto MmVL 19/2018 vp─ U 78/2018 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

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 maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Kari Saulamo, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Sanna Sihvola, maa- ja metsätalousministeriö
- aluekehitysjohtaja Johanna Osenius, työ- ja elinkeinoministeriö
- rahoituspäällikkö Hilkka Laine, Keski-Suomen liitto
- maakuntajohtaja Mika Riipi, Lapin liitto
- maakuntajohtaja Pauli Harju, Pohjois-Pohjanmaan liitto
- aluekehitysjohtaja Tarja Nuotio, Varsinais-Suomen liitto
- elinkeinojohtaja Marko Mäki-Hakola, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- Kainuun liitto
- Suomen Kuntaliitto

Valmis
5.1

Valiokunnan lausunto MmVL 19/2018 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Yleistä

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.

Koheesioasetuspaketti 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:

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

2) 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, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevat rahoitussäännöt sisältävä niin kutsuttu yleisasetus COM(2018) 375 final (EU/2018/1141);

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

4) 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

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

Lisäksi koheesioasetuspaketti kattaa Ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan globalisaatiorahastosta (EGR) COM(2018) 380 final (EU/2018/1144).

Pääasiallinen sisältö

Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion varat vähenevät komission ehdotuksen mukaan EU-tasolla noin 10 prosenttia.

Suomen saanto olisi komission ehdotuksen mukaan noin 1,605 miljardia euroa. Tämä on noin 5 prosenttia eli 100 miljoonaa euroa enemmän kuin 2014−2020 ohjelmakaudelle. Komission esit-

tämään saantoarvioon liittyy kuitenkin vielä useita epävarmuustekijöitä ja laskentaperustan selkeyttämistarpeita. Suomen saanto koostuu Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston varoista. Suomi ei saa rahoitusta koheesiorahastosta. Euroopan aluekehitysrahastolle ja Euroopan sosiaalirahastolle yhteinen varojenjakomenetelmä perustuu Suomen kaltaisissa maissa edelleen bruttokansantuotteena (BKT) mitattuun suhteelliseen vaurauteen. Vähemmän kehittyneillä alueilla mittarina käytetään myös bruttokansantuloa (BKTL).

Keskeisiin uudistusehdotuksiin kuuluu rahoituksen keskittäminen vähäisempään määrään EU-tason prioriteetteja. Kumppanuussopimusta kevennetään vähentämällä päällekkäisyyttä ohjelmaasiakirjojen kanssa. Samalla lisättäisiin joustoa mahdollistamalla rajoitetut siirrot rahastojen määrärahojen välillä ja varautumalla sekä ohjelmasisältöjen että määrärahojen mukauttamiseen osana ohjelmien välitarkastelua.

EU:n osarahoitusta on määrä vähentää ja jäsenvaltioiden omaa vastuuta ohjelmien toteutuksesta lisätä. Komission esityksessä uutta ovat myös rahoituksen ehdollisuuden lisääminen ja sitominen aiempaa tiiviimmin EU:n talouden ohjausjaksossa yksilöityihin uudistustarpeisiin.

Hallintoa voidaan edelleen yksinkertaistaa vähentämällä EU-sääntelyn määrää, harmonisoimalla sääntelyä eri rahastojen ja ohjelmien välillä, vähentämällä valvontaa matalan riskitason ohjelmissa sekä siirtymällä johdonmukaisempaan yhden tarkastuksen -periaatteen soveltamiseen. Lisäksi komissio ehdottaa tietyt ehdot täyttävissä ohjelmissa mahdollisuutta ottaa käyttöön erityinen kevennetty hallintomalli, joka perustuu vahvemmin kansalliseen lainsäädäntöön.

Rahastojen tukeen sovellettaisiin varainhoitoasetuksen jaettua hallintoa koskevaa sääntelyä, lukuun ottamatta ESR+:n Terveys-toimintalohkoa ja Työllisyyden ja sosiaalisen innovoinnin toimintalohkoa.

Koko EU:n monivuotista rahoituskehystä 2021−2027 koskevan 25 %:n vähähiilisyystavoitteen toteuttamiseksi ehdotetaan korvamerkintöjä. ESR plussan määrärahojen osalta ehdotetaan lisäksi 25 %:n jäsenvaltiotason vähimmäisosuutta sosiaaliseen osallisuuteen. Vähintään 6% jäsenvaltion EAKR-rahoituksesta tulee kohdistaa kestävään kaupunkikehittämiseen.

Komission ehdotuksessa kannustetaan myös rahoitusinstrumenttien laajempaan käyttöön. Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus sisältää myös säännöksiä, joilla mahdollistetaan määrärahojen vapaaehtoinen siirtäminen InvestEU-ohjelman välineiden kattamiin viiteen politiikan alaan. Rahastokohtaiseksi enimmäissiirroksi InvestEU-ohjelmaan asetettaisiin 5 %. Myös kansallisia rahoitusinstrumentteja voidaan hyödyntää.

Ohjelmanmuutokset edellyttävät pääsääntöisesti komission hyväksyntää. Kuluvasta ohjelmakaudesta poiketen jäsenvaltio voisi kuitenkin tehdä vähäisiä kehyssiirtoja ilman ohjelmamuutosta. Toimintalinjatasolla sovellettaisiin rahastokohtaista 5 prosentin enimmäisrajaa, jonka alittavat siirrot ohjelman sisällä eivät edellytä ohjelmamuutosta, mikäli siirto on samalla enintään 3 prosenttia ohjelman budjetista.

Samaan ohjelmaan voitaisiin yhdistää Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahasto plussan tukea. EAKR ja ESR+ voivat myös rahoittaa enintään 10 % kustakin toimintalinjasta toisen rahaston piiriin kuuluvaa toimintaa.

Jäsenvaltiot voisivat lisäksi pyytää, että enintään 5 prosenttia minkä tahansa rahaston kansallisista määrärahoista siirretään mihin tahansa toiseen rahastoon tai välineeseen.

Jäsenvaltiot voivat hakea EGR:n rahoitustukea toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat odottamattomien ja merkittävien rakennemuutosten vuoksi työttömäksi jääneisiin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin.

Valtioneuvoston kanta pääpiirteissään

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.

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 ulkorajaalueiden 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 rahoitus-

välineiden kanssa eurooppalaista kilpailukykyä tehostamalla kaikkien alueiden voimavarojen taloudellista hyödyntämistä.

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.

Koordinaatio

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.

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 johdonmukaisen 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.

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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Rahoitus

Valiokunta toteaa, että ehdotuksen alustavat varojenjakokriteerit näyttäisivät pääpiirteissään Suomen kannalta myönteisiltä, mutta peräänkuuluttaa samalla huolellista valmistautumista jatkoneuvotteluihin. Suomen kannalta on olennaista perusrahoituksen ja pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityistuen turvaaminen huomioiden Itä- ja Pohjois-Suomen erityishaasteet sekä liittymissopimus. Valiokunta korostaa, että Suomen erityispiirteet, kuten syrjäinen sijainti, Itämeri ja Itämeren alueen merirajayhteistyön jatkumisen turvaaminen sekä arktisuus ja Venäjän raja-alue, on huomioitava paremmin komission ehdotuksessa. Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä, että mikäli harvan asutuksen kriteerin osalta tulevalla ohjelmakaudella sovelletaan komission kehittämää ns. turvalauseketta, on rahoitussaannon riittävyys ja jatkuvuus varmistettava.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tapaan uutta ehdollisuutta liittyen EU:n perusoikeuskirjan tehokkaan täytäntöönpanon turvaamiseen oikeansuuntaisena ja katsoo olevan tärkeää löytää keinoja vahvistaa unionin rahoituksen ja unionin arvojen noudattamisen välistä yhteyttä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että teknisen tuen rahastokohtaisten määrien riittävyys on kyseenalainen erityisesti pienemmissä ohjelmissa, joiden osalta tukea ehdotetaan pienennettäväksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että teknisen tuen rahastokohtaisten määrien on oltava riittäviä ja tasapuolisia. Nykyisellä rahoituskaudella on riittämättömyyden vuoksi ohjelman hallinnointia jouduttu tukemaan kuntarahoituksella maakuntaliittojen kautta.

Euroopan meri- ja kalatalousrahasto

Euroopan komissio on 12 päivänä kesäkuuta 2018 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta (EMKR), josta valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle U-kirjelmän (U 67/2018 vp). Yleisasetusehdotus täydentää komission EMKR-lainsäädäntöehdotusta luomalla puitteet EMKR:n varainhoitoon ja muuhun rahaston hallinnointiin ja valvontaan. Maa- ja metsätalousvaliokunta on meri- ja kalatalousrahastoa koskevassa lausunnossaan (MmVL 18/2018 vp) pitänyt kannatettavana rahaston hallinnoinnin yksinkertaistamista sekä siirtymistä tarkasti määritellyistä toimenpiteistä kohti tulosperusteista hallinnointia. Valiokunta toteaa, että tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää muutoksia myös yleisasetukseen.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yleisasetusehdotuksessa on esitetty, että eri rahastoille asetetaan rahastokohtaisissa lainsäädännöissä erityistavoitteet ja rahoitusta koskevat rajoitukset. EMKR:n osalta kuitenkin määriteltäisiin tukialueet, joissa kuvataan varsin tarkasti, mihin rahaa voidaan myöntää. Tämä on ristiriidassa joustavan tulosperusteisen lähestymistavan kanssa, ja valiokunta katsookin, että EMKR:lle tulee määrittää EU:n yhteiset erityistavoitteet vastaavalla tavalla kuin muissa rahastoissa epämääräisten tukialueiden sijaan.

Yleisasetusehdotuksen mukaan EMKR olisi edelleen mukana komission ja jäsenmaan välisessä kumppanuussopimuksessa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nousi esille, ettei kumppanuussopimuksen ole nähty tuovan lisäarvoa EMKR:n toimeenpanoon, ja valiokunta pitääkin perusteltuna, ettei kumppanuussopimusta sovellettaisi meri- ja kalatalousrahastoon. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että komission ehdotuksen mukaan EMKR joutuisi vuosittain toimittamaan ohjelmien tuloksellisuuskertomuksen komissiolle. Muilla rahastoilla vastaavaa vaatimusta ei ole, vaan niiden osalta riittäisi, että jäsenmaa raportoisi ohjelmakauden lopuksi tuloksellisuudesta. Valiokunta toteaa, ettei kooltaan pieneen EMKR:ään tule soveltaa raskaampia raportointijärjestelmiä kuin suuriin rahastoihin. EMKR:ää koskevan raportoinnin keventäminen on perusteltua myös senkin vuoksi, että jäsenmaat toimittavat tämän rahaston osalta kuusi kertaa vuodessa yksityiskohtaiset tiedot komissiolle rahoitetuista hankkeista.

Yleisasetusehdotus määrittelee tiettyjä joustomahdollisuuksia rahastojen toimeenpanoon. Yksi tärkeä mekanismi on se, että jäsenmaat voivat siirtää rahaston painopisteiden välillä rahoitusta enintään 5 prosenttia ilman komission hyväksyntää. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nousi esille, että rahavolyymiltään pienellä EMKR:llä olisi syytä olla suuria rahastoja enemmän joustomahdollisuutta, ja valiokunta pitääkin perusteltuna, että sen tukialueiden rahoituksen siirtoja koskeva poikkeama nostetaan 10 prosenttiin. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että asetusluonnos edellyttää, että rahoitettavaksi valittavat hankkeet asetetaan tärkeysjärjestykseen valintakriteereiden avulla. Tämä on yleisenä periaatteena hyvä, mutta EMKR:ssa on tiettyjä viranomaistoimenpiteitä, joissa tämä hankevalintaan liittyvä valintamenettely ei ole perusteltua. Tällaisia toimia ovat kalastuksen valvontaan ja EU:n kalataloustiedon keruuseen liittyvät toimenpiteet sekä rahaston hallinnointiin liittyvä tekninen apu. Näissä painopisteissä hankkeiden toteuttaja on aina julkisen sektorin vastuuviranomainen, eikä valintamenettelyä koskevan vaatimuksen tämän vuoksi tule koskea näitä toimenpiteitä.

Maaseuturahasto

Yleisasetusta sovellettaisiin maaseuturahastosta rahoitettavaan yhteisölähtöiseen paikalliseen kehittämiseen (Leader), mutta ei muuhun maaseuturahastoon. Yleisasetusehdotus sisältää yhteisölähtöisen paikallisen kehittämisen määrittelyn, paikallisten kehittämisstrategioiden ja paikallisten toimintaryhmien määrittelyn sekä tuen, jota eri rahastoista voidaan myöntää paikalliseen kehittämiseen. Valiokunta toteaa, että yhteisölähtöinen paikallinen kehittäminen on tehokas keino saada paikalliset voimavarat käyttöön ja se lisää hyvinvointia, elinvoimaa ja osallisuutta. Valiokunta pitääkin hyvänä komission esitystä, jonka mukaan yhteisölähtöistä paikallista kehittämistä on mahdollista tukea useista EU:n rahastoista. Toimintatapa soveltuu niin maaseutualueille kuin kaupunkiseuduille, ja onkin tärkeää, että erilaisille alueille annetaan mahdollisuus sen soveltamiseen.

Valiokunnan lausunto MmVL 19/2018 vp

Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) asetusehdotuksissa viitataan myös eräiltä osin yleisasetukseen. Jäsenvaltioiden on YMP:n horisontaaliehdotuksen mukaan varmistettava, ettei maataloustukirahastosta tai maaseuturahastosta rahoitettaviin menoihin osoiteta unionin talousarviosta muuta rahoitusta. Maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa tarkemmin kantaa YMP-lainsäädäntöpakettiin sitä käsittelevän erillisen U-kirjelmän yhteydessä.

Lopuksi valiokunta toteaa, että jos maaseuturahasto ei tulevalla kaudella ole mukana kumppanuussopimuksessa, on tärkeää varmistaa yhteensovitus rahastojen välillä ja turvata rahastojen välinen käytännön yhteistyö maakunnissa ilman turhaa byrokratiaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 8.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Kari Kulmala sin
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Harry Wallin sd
varajäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Miika Suves