

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston rakenneuudistusten tukiohjelmasta annetun asetuksen sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastoista annetun asetuksen muuttamisesta jäsenvaltioissa toteutettaville rakenneuudistuksille myönnettävän tuen osalta (*rakenneuudistusten tukipaketti*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 6 päivänä joulukuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2017/825 muuttamisesta rakenneuudistusten tukiohjelman rahoituspuitteiden kasvattamiseksi ja sen yleistavoitteen mukauttamiseksi (COM(2017) 825 final) sekä Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta jäsenvaltioissa toteutettaville rakenneuudistuksille myönnettävän tuen osalta (COM(2017) 826 final) sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2018

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Neuvotteleva virkamies Riitta Vartia

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO

15.2.2018

EU/2017/1753;
EU/2017/1754

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON RAKENNEUUDISTUSTEN TUKIOHJELMASTA ANNETUN ASETUKSEN SEKÄ EUROOPAN RAKENNE- JA INVESTOINTIRAHASTOISTA ANNETUN ASETUKSEN MUUTTAMISESTA JÄSENVALTIOISSA TOTEUTETTAVILLE RAKENNEUUDISTUKSILLE MYÖNNETTÄVÄN TUEN OSALTA (*RAKENNEUUDISTUSTEN TUKIPAKETTI*)

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 6.12.2017 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2017/825 muuttamisesta rakenneuudistusten tukiohjelman rahoituspuitteiden kasvattamiseksi ja sen yleistavoitteen mukauttamiseksi (COM(2017) 825 final) sekä ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17 päivänä joulukuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 muuttamisesta jäsenvaltioissa toteutettaville rakenneuudistuksille myönnettävän tuen osalta (COM(2017) 826 final).

2 Pääasiallinen sisältö

2.1 Rakenneuudistusten tukiohjelman muuttaminen

Vuosia 2017–2020 koskeva väliaikainen rakenneuudistusten tukiohjelma on käynnistynyt toukokuussa 2017. Sen määrärahat ovat 142,8 miljoonaa euroa, jotka siirrettiin komission teknisestä tuesta Euroopan rakenne- ja investointirahastoille. Vuoden 2017 määrärahat olivat 22,5 miljoonaa euroa ja vuoden 2018 30,5 miljoonaa euroa. Jäsenvaltioiden hakemukset ohjelmassa ylittävät käytettävissä olevat määrärahat.

Ohjelman toteutuksesta ei ole vielä juurikaan kokemusta. Suomelle ei toistaiseksi ole myönnetty ohjelmasta rahoitusta. Suomen verohallinto on hakenut ohjelmasta lokakuussa 2017 päättyneessä haussa rahoitusta enintään 190 000 euroa yhteisöveron verovajeen laskemiseksi Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) avustuksella.

Komissio ehdottaa, että rakenneuudistusten tukiohjelman määrärahoja lisätään siten, että vuonna 2020 päättyvää kautta varten käytettävissä oleva määrä kasvaisi 222,8 miljoonaan euroon. Lisäksi komissio esittää ohjelmasta annetun asetuksen soveltamisalan laajentamista euroalueen jäsenyyteen valmistautumiseen liittyviin toimiin.

Lisämäärärahat 80 miljoonaa euroa, otettaisiin käyttöön nykyiseen monivuotiseen rahoituskehukseen sisältyvästä joustovälineestä. Joustovälineellä voidaan rahoittaa tietyinä varainhoitovuonna sellaisia tarkasti määriteltyjä menoja, joita ei voida kattaa yhden tai useamman muun otsakkeen enimmäismäärien rajoissa käytettävissä olevista määristä. Joustovälineen käyttöönotto tapahtuu komission ehdotuksen pohjalta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä joustovälineen varojen käyttöönotosta. Ennen ehdotustaan komission on toimielinten välisen sopimuksen mukaan tutkittava kaikki mahdollisuudet kohdentaa määrärahoja uudelleen sen otsakkeen sisällä, johon lisämenoja aiheutuu. Komissio ei ole vielä antanut varsinaista erillistä ehdotustaan joustovälineen käyttöönotosta.

Lisämäärärahoja olisi tarkoitus täydentää kehottamalla jäsenvaltioita hyödyntämään mahdollisuutta siirtää rakenneuudistusten tukiohjelmasta annetun asetuksen 11 artiklan mukaisesti osa Euroopan rakenne- ja investointirahastojen teknisten tuen osioon sisältyvistä resursseistaan rakenneuudistusten tukiohjelmalle tuen tarjoamiseksi uudistusten toteuttamiseen. Tämä koskee myös euron käyttöönottoon liittyviä uudistuksia. Mahdollista tuen tarvetta koskevien nykyarvioiden perusteella lisämäärärahat kasvattaisivat rakenneuudistusten tukeen käytettävissä olevat määrärahat 300 miljoonaan euroon.

Ehdotuksen perusteluissa viitataan tuen suuren kysynnän lisäksi tarpeeseen tukea euroalueen ulkopuolisia jäsenvaltioita euroalueen lähentymiskriteerien täyttämiseksi.

Komission mukaan ohjelmalle oltaisiin esittämässä jatkoa myös seuraavalle EU:n monivuotiselle rahoituskehyskaudelle 2021–.

2.2 Euroopan rakenne- ja investointirahastoista annetun ERI-yleisasetuksen muutokset

EU:n tulevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä 2021– komissio aikoo ehdottaa uutta rakenneuudistusten toteuttamisen tukivälinettä niille jäsenvaltioille, jotka sitoutuvat EU:n tasolla neuvoteltuihin ja erillisissä uudistussitoumuksissa vahvistettuihin uudistuksiin.

Tukivälinettä varten on tarkoitus varata omat määrärahat, eikä sitä toteutettaisi osana EU:n koheesiopolitiikkaa.

Jo nyt EU:n koheesiopolitiikan ohjelmissa tuetaan ohjelmien tavoitteiden kannalta relevantteja rakenneuudistuksia. Jäsenvaltiot tekevät selkoa toteutetuista toimista ja saavutetusta edistyksestä osana kansallisia uudistusohjelmiaan. Komissio pitää kuitenkin tarpeellisena perustaa uusi tukiväline tukemaan jäsenvaltioita talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson aikana määritettyjen rakenneuudistusten toteuttamisessa ja varmistamaan jäsenvaltioiden osallisuus uudistuksissa. Pääpaino olisi sellaisissa uudistuksissa, joilla voidaan eniten lisätä jäsenvaltioiden talouksien sopeutumiskykyä ja joilla on muihin jäsenvaltioihin kohdistuvia myönteisiä heijastusvaikutuksia. Esimerkkeinä komissio toteaa hyödyke- ja työmarkkinauudistukset, verouudistukset, pääomamarkkinoiden kehittäminen, liiketoimintaympäristöä parantavat uudistukset sekä investoinnit inhimilliseen pääomaan ja julkishallinnon uudistukset.

Komission ehdotuksen mukaan uuden välineen keskeisiä ominaisuuksia testattaisiin vuosina 2018–2020 pilottivaiheen järjestelyssä, jossa jäsenvaltioille tarjotaan mahdollisuus käyttää nykyisten Euroopan rakenne- ja investointirahastojen suoritusvarauksen määrärahat kokonaan tai osittain uudistusten tukemiseen yksittäisten hankkeiden sijaan.

EU:n koheesiopolitiikan ohjelmat on jo kytketty talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson prioriteetteihin ohjelmakaudella 2014–2020 osana Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevia ennakkoehtoja ja makrotaloudellisia ehtoja. Nyt komissio esittää, että jäsenvaltioille

annettaisiin mahdollisuus käyttää ERI-yleisasetuksen 20–22 artiklassa perustettu suoritusvaraus kokonaan tai osittain rakenneuudistusten tukemiseen kaikissa jäsenvaltioissa. Voimassa-olevan lainsäädännön mukaan suoritusvaraus maksetaan vain niille ohjelmille ja toimille, joiden tulokset saavutetaan. Nyt komissio esittää, että määräraha voitaisiin ottaa käyttöön sekä hyvin ja tuloksellisesti toteutetuissa ohjelmissa että myös muiden varauksen kohteena olevien määrärahojen osalta erikseen sovittavien rakennemuutosten tukemiseksi.

Tuettavat uudistukset on tarkoitus määritellä monivuotisissa uudistussitoumuspaketeissa, jotka esitetään ja joita seurataan kansallisten uudistusohjelmien kautta. Jäsenvaltiot ehdottaisivat halutessaan enintään 3-vuotisia selkeät väli- ja kokonaistavoitteet sisältäviä uudistussitoumuksia. Tämän jälkeen komissio hyväksyisi päätöksen täytäntöönpanosäädöksellä, jossa vahvistetaan uudistussitoumukset ja niiden tukemiseen suoritusvarauksesta osoitettava määrä. Komissio arvioisi tarvittavan määrän, jotta se olisi oikeassa suhteessa uudistuksen luonteeseen ja merkitykseen. Uudistuksen toteuttamisen seuranta ja raportointi eri välitavoitteiden saavuttamisesta olisi osa talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa. Edistymistä seurattaisiin kansallisten uudistusohjelmien avulla, joissa olisi annettava tietoja siitä, miten uudistusten toteuttamisessa on edistytty.

Komission yksiköiden osana talouspolitiikan eurooppalaista ohjausjaksoa laatimissa vuotuisissa maaraporteissa esitettäisiin päivitetty arvio uudistusten toteutuksen etenemisestä, jonka perusteella komissio tekisi päätöksen uuden välineen puitteissa myönnettävästä tuesta. Tuki maksettaisiin täysimääräisesti sitten kun jäsenvaltio on pannut uudistussitoumuksen kokonaisuudessaan täytäntöön.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Rakennemuutoksen tukiohjelman muutosehdotukset perustuvat alkuperäisen asetuksen mukaisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikloihin. SEUT 175 artiklan 3 kohdan mukaan voidaan ottaa käyttöön rahastojen ulkopuolisia erityistoimia ja 197 artiklan 2 kohdan mukaan unioni voi tukea jäsenvaltioita parantamaan hallinnollista valmiutta unionin oikeuden täytäntöönpanossa.

Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevat ehdotukset perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 175 artiklan 3 kohtaan rahastojen ulkopuolisista erityistoimista ja 177 artiklaan rahastoihin sovellettavien yleisten sääntöjen vahvistamiseksi ja rahastojen tehokkuuden turvaamiseksi.

Ehdotukset käsitellään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Komissiolle ei ehdoteta siirrettäväksi säädösvaltaa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperustat ovat riittävät ehdotetuille toimille, jos tuettavat rakenneuudistukset rajataan riittävän kapeasti niin, että ne selkeästi tukevat koheesiopolitiikan perussopimuksessa määriteltyjä tavoitteita.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta kokonaisuutena toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena, ottaen erityisesti huomioon, että tukivälineeseen osallistuminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista.

4 Ehdotusten vaikutukset

Rakenneuudistuksen tukiohjelman määrärahojen lisäys 80 miljoonalla eurolla esitetään rahoitettavaksi EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen sisältyvällä joustovälineellä. Suomen laskennallinen osuus joustovälineen kautta käyttöön otettavista uusista sitoumuksista on sama kuin muussakin EU-budjetissa eli noin 1,6 %. Tämä merkitsee maksuiksi purkautuessaan Suomelle laskennallisesti noin 1,3 miljoonan euron taloudellisia vaikutuksia verrattuna tilanteeseen, jossa sitoumusten määrä ei edellä mainitulla tavalla olisi kasvanut. Suomen mahdollisesti takaisin saamaa tukea kyseessä olevan ohjelman vahvistamisesta johtuen ei tässä vaiheessa ole mahdollista arvioida.

ERI-rahastoja koskevilla muutosehdotuksilla ei ole suoria vaikutuksia maksusitoumusmäärärahoihin, koska ohjelmakaudella 2014–2020 myönnettävän rahoituksen enimmäismääriin ei esitetä muutoksia. Välillisesti muutos lisännee Suomen maksuja unionille, koska myös niille jäsenvaltioille varatut määrärahat, joiden ohjelmat eivät täytä suoritusvarauksen käyttöönotolle asetettuja edellytyksiä, voisivat esittää suoritusvarauksen siirtämistä rakennemuutoksia koskeviin uudistussitoumuksiin.

Vaikutukset hallinnolle

Ehdotetut toimet ovat vapaaehtoisia jäsenvaltioille. Rakennemuutoksen tukiohjelman hakumenettelystä ja seurannasta aiheutuvat kustannukset arvioidaan vähäisiksi. Ohjelma on komission suoraan hallinnoima eikä jäsenvaltioiden omarahoitusta vaadita. Mikäli jäsenvaltio päättäisi siirtää rakennerahasto-ohjelmien suoritusvarausta komissiolle, edellyttää se ohjelma- ja kumppanuussopimuksen muutosprosessia.

Vaikutukset yrityksille ja muille toimiiin osallistuville

Ei merkittäviä vaikutuksia.

Ympäristövaikutukset

Ei merkittäviä vaikutuksia.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan maakuntahallituksella on itsehallintolain 59b § mukaisesti oikeus toimeenpanna EU-politiikkaa Ahvenanmaan maakunnassa niillä toimialoilla, joiden osalta maakunnalla on lainsäädäntötoimivalta. Ne toimenpiteet, jotka kuuluvat EU:n koheesiopolitiikan, maaseudun kehittämisen tai meri- ja kalatalouspolitiikan alaan, sisältyvät maakunnan toimivaltaan. Maakunta laatii omat ohjelmat, joita se hallinnoi.

6 Muiden jäsenvaltioiden kannat

Jäsenvaltioiden kannanmuodostus on kesken.

U 6/2018 vp

Saksa on todennut, että koheesiovarojen kansallista omarahoitusosuutta tulisi korottaa ja talouskriisin vuoksi eräille maille mahdollistetut tilapäiset korotukset poistaa. Samalla voitaisiin kuitenkin harkita korotettua EU-osarahoitusta tiettyihin toimiin, jos niillä saadaan aikaan konkreettisia rakenneuudistuksia jäsenvaltioissa.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Komission ehdotuksista laadittu U-kirjeluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alue- ja rakennepoliittikkajaostossa 19.12.2017. Ehdotusten käsittelyä ei ole vielä aloitettu neuvostossa. Muutosehdotusten käsittelyn arvioidaan käynnistyvän neuvoston rakennetoimien työryhmässä 20.2. tai 6.3.2018. Parlamentin mietinnön antava vastuuvaliokunta on molempien ehdotusten osalta aluekehitysvaliokunta REGI, joka ei ole vielä nimennyt raportoijaa. Maatalousvaliokunta AGRI ja kalatalousvaliokunta PECH ovat päättäneet olla antamatta lausuntoa.

Ehdotukset liittyvät komission laajaan EMU-pakettiin (ehdotukset talous- ja rahaliiton kehittämiseksi), josta on annettu E-kirje 115/2017 vp 13.12.2017. U-kirjeet on käsitelty EU- ministerivaliokunnassa 9.2.2018.

EU:n tulevasta monivuotisesta rahoituskehiksestä on annettu E 34/2017 vp jatkokirjeineen.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että koheesiopolitiikan tulee tukea EU:n jäsenvaltioiden rakenteellisia uudistuksia. Valtioneuvosto tukee sellaisen ehdollisuuden vahvistamista, joka edistää Euroopan rakenne- ja investointirahastoista osarahoitettavien ohjelmien varojen käytön vaikuttavuutta. Samoin valtioneuvosto tukee ohjelmavarojen suuntaamista tavalla, joka edistää talouden rakenteiden tervettä sopeutumista. Tavoite tulee jatkossakin olla sen estäminen, että investoinnit valuvat hukkaan heikkojen rakenteiden vuoksi. Suuntana tulisi myös olla EU:n nykyisen laajan ja hajanaisen instrumentaation yksinkertaistaminen ja yhdistäminen laajemmiksi ja vaikuttavammiksi kokonaisuuksiksi.

Rakenneuudistusten tukiohjelman muuttaminen

Rakennemuutoksen tukiohjelma on perustettu väliaikaisena järjestelynä tukemaan jäsenvaltioiden hallinnollista kapasiteettia suunnitella ja toteuttaa rakenneuudistuksia ja sitä koskeva asetus on astunut voimaan toukokuussa 2017. Koska toimien tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta ei ole vielä saatavilla arviointeja, on lähtökohtaisesti ennen aikaista lisätä ohjelman resursseja merkittävästi, ennen kuin ohjelman toimivuudesta on saatavilla enemmän kokemusta.

Ohjelman toiminta-alan laajentamisesta ja mahdollisesta jatkamisesta päätettäessä tulee ottaa huomioon UK:n EU-erosta aiheutuva vaje EU:n tulevalle monivuotiselle rahoituskehiksellä ja siten uudet resurssit tulisi ensisijaisesti hoitaa mahdollisimman pitkälle uudelleen kohdentamalla jo olemassa olevia varoja. Täysimääräisesti EU:n talousarviosta rahoitettavien ohjelmien osuuden kasvattaminen ilman kansallista osarahoitusta ei tue jäsenvaltioiden omistajuutta tarvittavien uudistusten toteuttamisessa.

Mahdollisella rakennemuutoksen tukiohjelman vahvistamisella ei tule ennakoida EU:n tulevan monivuotisen rahoituskehiksen tukivälineitä tai niiden rahoitusta. Talous- ja finanssiva-

kausunionin kehittäminen perustamalla erityisiä lähentymisvälineitä tulisi käsitellä erillään jäsenvaltioiden hallinnon kapasiteetin kehittämiseksi nykyisin käytössä olevista välineistä.

Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevan asetuksen muuttaminen

EU:n budjettivarojen ohjaamisen jäsenvaltioiden rakenneuudistuksiin tulisi täyttää hallinnollisesti tehokkaan, legitiimin ja läpinäkyvän prosessin kriteerit. Tässä suhteessa komission esitys ei ole ongelmaton, koska komissio päättäisi EU:n talousarviosta tuettavat tarvittavat rakenne- ja investointitoimet, asianmukaisen rahoitustason sekä seurannan ja valvonnan. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotettu mekanismi siirtäisi päätöksenteon painopistettä budjettivallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka voi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän.

Valtioneuvosto tukee Euroopan rakenne- ja investointirahastojen hallinnointia jäsenvaltioiden ja komission yhteistyönä ja pitää perusteltuna vahvistaa ohjelmiin sovellettavia toimintaperiaatteita, kuten kansallisen osarahoituksen vaatimusta, jotka lisäävät jäsenvaltioiden omistajuutta ja investointien laadukkuutta ohjelmissa. Valtioneuvosto suhtautuu siksi varauksellisesti komission esitykseen näihin ohjelmiin liitetyn suoritusvarauksen siirtomahdollisuudesta perustettaviin rakennemuutossitoumuksiin. Siirretty tuki ei komission esityksen mukaan kuuluisi jaetun hallinnon piiriin vaan komissio hallinnoisi sitä suoraan myöntämällä 100 prosentista tukea.

Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan rakenne- ja investointivarojen tuloksellisuuden parantamiseksi luotua suoritusvarausmenettelyä tulisikin jatkaa nykymuotoisena ohjelmakauden 2014–2020 loppuun. Valtioneuvosto ei myöskään katso tarkoituksenmukaiseksi muuttaa Suomen kansallisen suoritusvarauksen käyttöönottamisesta jo laadittuja suunnitelmia, joiden mukaisesti suoritusvaraus tullaan osoittamaan kansallisiin rakennerahasto-ohjelmiin.