

ALUE Hujala Eliisa(TEM)

24.10.2016
JULKINEN

Asia

Komission ehdotus varainhoitoasetuksesta ja Euroopan rakenne- ja investointirahastojen yhteisistä säännöksistä sekä rakennerahastojen ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston yleisistä säännöksistä annetun ns. ERI-yleisasetuksen (EU) N:o 1303/2013, Euroopan sosiaalirahastoasetuksen (EU) N:o 1301/2013 ja Euroopan aluekehitysrahastoasetuksen (EU) N:o 1304/2013 muuttamiseksi, artikkelat 264-266.

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Neuvoston rakennetoimityöryhmässä on aloitettu varainhoitoasetuksen (EU) N:o 966/2012 ja asiaa koskevien rahastokohtaisten perussäädösten yksinkertaistamiseksi annetun komission ehdotuksen (COM(2016) 605 final) käsittely neljän säädöksen osalta.

Tämä muistio koskee Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI) yhteisistä säännöksistä ja rakenne- sekä meri- ja kalatalousrahastojen yleisistä säännöksistä annettua ns. ERI-yleisasetusta (EU) N:o 1303/2013 sekä rahastokohtaisista asetuksista Euroopan sosiaalirahastoasetusta, ESR (EU) N:o 1301/2013) ja Euroopan aluekehitysrahastoa, EAKR (EU) N:o 1304/2013). Komission esitys koskee lisäksi kahtatoista muuta säädöstä, jotka käsitellään erikseen eri sektorityöryhmissä sekä budjettikomiteassa, ja joita tämä muistio ei koske.

Komission tavoiteaikataulun mukaan muutokset on tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2018.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä, että uudistettaessa EU:n yleiseen talousarvioon sovellettavaa varainhoitoasetusta ja rahastoista annettuja perussäädöksiä tavoitteena on parantaa ja tehostaa unionin varojen käyttöä sekä talouden hoitoa kunnioittaen budjettiperiaatteita. Samalla tulee yksinkertaistaa menettelyjä ja vähentää hallinnollista taakkaa vaarantamatta kuitenkaan varojen asianmukaista käyttöä.

EU-sääntelyn toimivuuden ja laadun parantaminen on Suomen EU-politiikan avaintavoite. Sääntelyn sujuvoittaminen, normien purku ja tarpeettoman hallintobyrokratian karsiminen tukee kasvupolitiikkaa parantamalla yrittäjyyden edellytyksiä ja edistämällä uusien työpaikkojen syntymistä.

Suomi on katsonut aiemmin koheesiopolitiikan yksinkertaistamista koskevissa kannanotoissa, ettei kesken ohjelmakauden tule lähteä avaamaan sovittua

sääntelypakettia kokonaisuutena. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa on edelleen olennaista keskittyä ensisijaisesti talouskasvua toteuttavan tulosperusteisen politiikan nopeaan toteuttamiseen.

Sääntelyn pysyvyydellä on osaltaan vaikutusta ohjelmien toimeenpanon tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen. Tästä syystä on tärkeää varmistaa, että lainsäädäntöön tehdään nyt vain ne muutokset, joiden vaikutukset voidaan arvioida ennalta ja joiden hyödyt kokonaisuutena tarkastellen ovat kiistattomia. Välitarkastelun lainsäädäntöpaketissa tulisi keskittyä vain sellaisiin parannuksiin 2014-2020 ohjelmien toimeenpanossa, jotka voidaan tehdä vaarantamatta ohjelmien tehokasta toimeenpanoa ja lisäämättä sääntelymuutoksista aiheutuvia kustannuksia.

Suomi korostaa, että yksinkertaistaminen ja joustavuus eivät edisty pelkillä yksittäisillä säädösmuutoksilla. Tarvitaan kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa. Säännösten yksinkertaistaminen ja joustavuuden lisääminen riippuvat kaikista tekijöistä ja toimijoista (kuten komission rakenteista, komission ja jäsenvaltioiden suhteesta, ohjelmien ja hallinnon tasoista, tilintarkastus- ja valvontamenettelyistä sekä tukien hakumenettelyjen selkeydestä). Painopisteen tulisi olla jo 2020+ kauden uudistusten valmistelussa.

Suomi kannattaa laajempia uudistuksia vuoden 2020 jälkeen käynnistyvälle kaudelle, jotta eri politiikkalohkot, etenkin koheesiopolitiikka, ottaisivat paremmin huomioon niiden jäsenvaltioiden edun, jotka saavat suhteellisesti vähän tukea EU:n budjetista. Suomi on katsonut, että tarkemmat politiikkatavoitteiden toimeenpanoa koskevat velvoitteet eri jäsenvaltioissa tulisi mitoittaa riskiperusteisesti ottaen huomioon maan käytettävissä oleva EU-varojen määrä ja muut jäsenvaltioiden erityisolosuhteet.

Esitetystä lainsäädäntöpaketista jäävät nyt puuttumaan sellaiset muutosesitykset, joilla luottamusta lisättäisiin myös jäsenvaltioiden järjestelmien toimivuuteen, jolloin sääntely mahdollistaisi kustannustehokkaammat tavat toteuttaa politiikkaa jäsenvaltioissa. Jos hallintoon halutaan todellista yksinkertaistamista, tulisi uudistusten periaatteet kirjata jo varainhoitoasetuksen säännöksiin jaetun hallinnon ohjelmiin sovellettavista järjestelyistä komission ja jäsenvaltioiden välillä. Tässä yhteydessä olisi hyödyllistä arvioida jaetun hallinnon EU-rahastojen sääntelyn yhdenmukaistamista.

Komissio esittää nyt uutta avustusmuotoisen tuen kustannusten korvausmenettelyä. Aiheutuneiden kustannusten jälkikäteisen korvaamisen sijaan maksut EU:n budjetista sidottaisiin ennalta sovittujen tavoitteiden toteuttamiseen. Tämä on periaatteellisesti merkittävä uudistus, jolla voidaan testata mahdollisuuksia siirtyä tulosperusteisempaan toimintamalliin ja positiivisiin sanktioihin 2020+kaudella. Vaikka uusi kustannusmalli on perusajatukseltaan oikean suuntainen, sen yksityiskohdista tarvittaisiin kuitenkin lisätietoa, jotta käyttökelpoisuuden arvioiminen olisi mahdollista.

Nykyisten yksinkertaistettujen kustannusmallien sääntelyä esitetään harmonisoitavaksi rakennerahastojen välillä, mikä on kannatettavaa, samoin kuin esitykset yksinkertaistettuihin kustannusmalleihin liittyen. Muutoinkin komission esitykset ovat pääosin oikean suuntaisia, vaikkakin vähäisiä teknisiä muutoksia. Käytännössä niiden voimaantulo tulee kestämään niin pitkään, ettei muutoksilla ole olennaista merkitystä Suomen ohjelmien toteutuksen kannalta 2014-2020 kaudella.

Ehdotuksiin sisältyy joitakin Suomelle ongelmallisia yksityiskohtia, jotka eivät ota riittävästi huomioon ohjelmien toimeenpanossa esiintyneitä ongelmia. Tällaisia ovat erityisesti vaatimukset eräiden käyttötarkoitukseensa sopimattomien seurantatietojen keräämisestä Euroopan sosiaalirahaston toimenpiteisiin osallistujilta. Kyseisten samassa

taloudessa asuvia perheenjäseniä koskevien indikaattoreiden keräämisestä tulisi lähtökohtaisesti luopua.

Rahoitusvälineitä koskevat muutokset ovat linjassa Suomen aiempien näkemysten kanssa, ja muutoksia voidaan pitää asianmukaisina ja oikeansuuntaisina pyrittäessä lisäämään ja monipuolistamaan yritysten rahoitusmahdollisuuksia kasvua tavoiteltaessa. Rahapesun ja veronkierron estämistä koskevat ehdotukset ovat kuitenkin tulkinnanvaraisia ja velvoitteita tulisi täsmentää.

Suomi voi tukea ERI-rahastojen tuen suuntaamista maahanmuuttoon liittyvien kysymysten hoitoon.

ERI-rahastojen temaattisia tavoitteita koskevaan artiklaan 9 lisättäisiin maininta rahastojen käyttämisessä maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksiin, jota täydentää Euroopan aluekehitysrahaston muutosesitys uudesta prioriteetista.

Meri- ja kalatalousrahaston sääntelyn kannalta on olennaista, että varainhoitoasetuksen artiklassa 280 annetaan asianmukaiset voimaantulosäännökset eräiden muutosten takautuvasta soveltamisesta ohjelmakauden alusta lukien 1.1.2014.

Pääasiallinen sisältö

Monivuotisen rahoituskehiksen väliarviointiin/tarkistukseen liittyy keskeisesti komission ehdotus varainhoitosääntöjen yksinkertaistamisesta.

Tarkoituksena on tehdä yhdessä säädöksessä yleisten varainhoitosääntöjen kunnianhimoinen tarkistus sekä vastaavat muutokset myös monivuotisia ohjelmia koskevissa 15 muussa säädöksessä vahvistettuihin alakohtaisiin varainhoitosääntöihin. Sisällyttämällä alakohtaiset muutokset yhteen lainsäädäntöehdotukseen pyritään varmistamaan toiminnan johdonmukaisuus ja tehokas hyväksymisprosessi.

Lainsäädäntöehdotuksilla tavoitellaan mm. EU-budjetin suuntaamista uusiin haasteisiin (maahanmuutto), joustavuuden lisäämistä sekä sääntöjen yksinkertaistamista ja keskittymistä tuloksiin.

Rakennetoimien työryhmässä käsiteltävät ehdotukset on jaoteltu neljään osa-alueeseen:

1. Yksinkertaistaminen tuensaajille,
2. Rahoitusvälineet,
3. Muut säännökset ja
4. Yhteydet varainhoitoasetukseen.

Näistä neljän kokonaisuuden käsittely on tarkoitus aloittaa vasta Maltan puheenjohtajuuskaudella vuonna 2017.

1a) Yksinkertaistaminen tuensaajille – yksinkertaistetut kustannusmallit

Kertakorvauksena voitaisiin jatkossa tukea minkä suuruisia hankkeita tahansa, kun aiempi yläraja 100 000 euroa julkista tukea poistettaisiin.

Lisäksi esitetään kokonaan uutta kustannusmallia, jossa maksaminen ei perustu toteutuneisiin kustannuksiin vaan toimeenpanon edistymiseen liittyviin ehtoihin tai ohjelman tavoitteiden toteutumiseen.

Yksinkertaistettujen kustannusmallien käyttäminen tulisi pakolliseksi alle 100 000 euroa julkista tukea saavissa hankkeissa. Lisäksi esitetään uutta vaihtoehtoa (luonnosbudjetti) kertakorvausten, prosenttimääraisten korvausten ja vakioyksikkökustannusten laskentametodin perustelemiseksi pienissä (alle 100 000 euroa julkista tukea) hankkeissa.

Komissio ehdottaa muutoksia ja lisäyksiä, joissa annetaan vaihtoehtoja henkilöstökustannusten korvaamiseen. Tietyllä prosentilla osa-aikaisesti hankkeelle työskentelevän palkkakustannukset voitaisiin jyvittää hankkeelle ilman, että vaadittaisiin työaikakirjanpitoa. Lisäksi laajennettaisiin aiemmin ESR:ssä käytössä ollut 40 %:n kiinteämääräisen kustannuksen malli EAKR-hankkeisiin.

1b) Yksinkertaistamista tuensaajilla – yhteinen toimintasuunnitelma

Muutosehdotuksessa esitetään vapaaehtoisina käyttöönotettavissa olevien yhteisten toimintasuunnitelmien sääntelyn väljentämistä, jotta vain vähän jäsenvaltioissa hyödynnetty toimintamalli olisi nykyistä houkuttelevampi. Suomessa ei ole käytössä yhteisiä toimintasuunnitelmia.

2. Rahoitusvälineet

Rahoitusinstrumentteja koskevat ehdotetut muutokset ovat pääosin vähäisiä teknisiä mukautuksia ja tarkennuksia, joilla on pyritty saamaan aikaan yhdenmukaisuutta yleiseen sääntelyyn.

Ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan rahoitusvälineiden tehokkaampaa ja monipuolisempaa käyttöä sekä erityisesti yksityisten sijoittajien laajempaa osallistumista rahoituskokonaisuuksiin, jotta rahoitusvälineellä toteutettavalla rahoituksella saavutettaisiin unionin rahoitusosuutta määrällisesti suurempia kokonaisinvestointeja (vipuvaikutus).

Merkittävimmät ehdotetut muutokset liittyvät Euroopan Investointipankin rahoituksen (kuten ESIR -ohjelman) sallimiseen yhdistettynä unionin rahoitusvälineisiin tietynlaisissa hankkeissa ja tietyin ehdoin. Rahoitusohjelmien sisällä toteutettavien erillisten, kansallisten toimintalinjojen käyttö mahdollistetaan. Yksityisten sijoittajien ja rahoitusinstituutioiden houkuttelemiseksi kehitettyjen erityiskorvausten käyttöön liittyvään sääntelyyn lisätään tarkennuksia. Suuremman yksityisen sijoittajajoukon osallistuminen rahoitusjärjestelyihin ei saa johtaa yksityisten sijoittajien liikaan hyvittämiseen.

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään parantamaan rahoitusvälineiden käyttöönoton ja hallinnoinnin sekä investointipäätösten avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja joustavuutta.

Samoin verotuksen hyvän hallintotavan periaatteisiin sekä rahanpesun ehkäisemistä, terrorismin ja veronkierron torjumista koskevaan sääntelyyn on tehty tarkennuksia.

Rahoitusvälineet on tarkoitettu käytettäväksi markkinahäiriöiden tai -puutteiden yhteydessä tai sellaisissa investointitilanteissa, jotka ovat osoittautuneet taloudellisesti toteuttamiskelpoisiksi, mutta joihin ei ole saatu riittävää markkinaperusteista rahoitusta. Rahoitusvälineiden käytön pitäisi olla markkinoita täydentävää, eli ne eivät saa syrjäyttää yksityistä tai muuta tarjolla olevaa rahoitusta, eivätkä vääristää normaalia kilpailua markkinoilla.

3. Muut säännökset

Ehdotukset sisältävät useita täsmennyksiä ja tarkennuksia ERI-yleis-, ESR- ja EAKR-asetusten yksityiskohtiin. Ehdotetuista muutoksista osa on jo otettu huomioon Suomen ohjelman toteutuksessa ja hallinnossa tai ne koskevat sellaisia menettelyitä, jotka eivät ole Suomessa käytössä.

Ehdotuksissa korostetaan ERI-rahastojen käyttämistä maahanmuutto- ja pakolaisteemaan. ERI-yleisasetuksen temaattisiin tavoitteisiin artiklassa 9 lisättäisiin maahanmuutto ja turvapaikkakysymykset. EAKR-asetuksen artiklan 5 investointiprioriteetteihin ehdotetaan lisättäväksi maahanmuuttajien ja pakolaisten vastaanottaminen ja sosiaalinen sekä taloudellinen. Suomessa maahanmuuttajat voivat osallistua ja olla kohderyhmänä jo nyt sekä ESR- että EAKR-hankkeissa.

Euroopan meri- ja kalatalousrahaston tuloa tuottavien hankkeiden sääntelyyn liittyy Suomen tärkeänä pitämiä muutoksia, joilla EMKR-hankkeisiin voitaisiin soveltaa samoja periaatteita, jotka ovat tällä hetkellä käytössä maaseudun kehittämisen maatalousrahastossa.

ESR-asetuksen liitteessä I ehdotetaan muutoksia kotitalouksiin liittyvien indikaattorien keräämiseen. Ehdotuksessa tiedot kerättäisiin satunnaisotannalla eikä kaikilta osallistujilta kuten voimassaolevassa lainsäädännössä edellytetään. Muutos edellyttäisi tietojärjestelmämukautuksia ohjelmien seurantajärjestelmiin.

4. Yhteydet varainhoitoasetukseen

ERI-yleisasetuksen viittauksia muutettuun varainhoitoasetukseen tulisi päivittää.

Varainhoitoasetuksen muutosehdotukset eivät sisällä merkittäviä muutoksia ERI-rahastojen jaettuun hallintomalliin perustuvaan tehtäväjakoon komission ja jäsenvaltioiden välillä (nykyinen artikla 59).

Varainhoitoasetuksen artiklassa 280 annetaan voimaantulosäännökset ja soveltamismääräykset. Tarkoitus on, että osaa ERI-rahastojen ja rahastokohtaisten asetusten muutoksista sovellettaisiin takautuvasti 1.1.2014 alkaen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 177 artikla, tavallinen lainsäätämisjärjestys (määräenemmistöpäätös).

Komissiolle esitetään siirrettäväksi säädösvaltaa (delegoidut säädökset) yksinkertaistettujen kustannusmallien yksityiskohdista.
Perussäädös ERI-yleisasetus (EU) N:o 1303/2013.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Käsittely ei ole käynnistynyt Euroopan parlamentissa, mutta todennäköisesti asian pääkäsittelystä vastaa budjettivaliokunta (BUDG). Lisäksi aluekehitysvaliokunta (REGI) antanee lausunnon päävaliokunnan mietintöön.

Muista sektorivaliokunnista mahdollisesti myös maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunta (AGRI) ja kalatalousvaliokunta (PECH) antavat lausunnot.

Kansallinen valmistelu

EU-asioiden komitean alue- ja rakennepolitiikkajaeosto (EU4 laaja kokoonpano) 11.10.2016 ja kirjallinen menettely 20.10. – 24.10.2016 (EU4 suppea kokoonpano).

Eduskuntakäsittely

Ei aiempia käsittelyjä.

Kannanottoja koheesiopolitiikan yksinkertaistamiseen sisältyy marraskuun 2015 Yleisten asioiden neuvostoon laadittuun MINVA-muistioon VNEUS2015-00750. EU-ministerivaliokunta ja Suuri valiokunta 13.11.2015.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Euroopan komission ja Suomen välisessä kumppanuussopimuksessa esitetään kansalliset suunnitelmat Euroopan rakenne- ja investointirahastoista vuosina 2014–2020 rahoitettaville toimille. Siinä kuvataan Suomen kansalliset strategiset tavoitteet ja ensisijaiset rahoituskohteet. Kumppanuussopimus on syntynyt niiden strategisten tavoitteiden ja avainhaasteiden pohjalta, jotka asetetaan Eurooppa 2020 -strategiassa, sen kansallisessa toimenpideohjelmassa ja neuvoston maakohtaisissa suosituksissa. Kumppanuussopimus määrittelee ERI-rahastojen tuoman eurooppalaisen lisäarvon, joka tähtää Suomen talouden kilpailukyvyyn ja alueiden elinvoiman lisäämiseen pitkällä tähtäimellä. Valtioneuvosto päättää, mitkä edellisten hallitusten hyväksymistä valtioneuvostotasoisista strategioista ovat edelleen linjausten osalta voimassa. Komission ehdotus ei vaikuta Suomen kumppanuussopimus –strategia-asiakirjaan, jonka on valtioneuvoston 18.12.2015 päätöksen mukaisesti edelleen voimassa.

ERI-rahastojen muutettuja säännöksiä sovellettaisiin 2014 -2020 ohjelmakauden ohjelmiin. Nyt esitetyt EU:n lainsäädännön muutokset eivät edellytä muutoksia Suomen ohjelmiin. Aikanaan voimaan tullessaan EU:n lainsäädännön mahdollistamat uudistukset voivat edellyttää teknisempiä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, jota muutetaan joka tapauksessa maakuntauudistuksen myötä.

Ahvenanmaan maakuntahallituksella on itsehallintolain 59b §:n 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, sisältävät tyhjentävästi maakunnan toimivaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Ei välittömiä vaikutuksia EU:n tai kansalliseen talousarvioon.

EU:n koheesiopolitiikkaan on sidottu ohjelmakaudella 2014- 2020 yli 350 miljardia euroa. Nyt käsiteltävä ehdotus ei sisällä muutoksia rahoitukseen.

Myöhemmin toteutettavilla yksinkertaistamistoimenpiteillä voi ennakoida olevan taloudellisia vaikutuksia toiminnan tehostumisen ja ohjelmiin sitoutuvien hallintokustannusten vähentymisen kautta ja siten positiivisia vaikutuksia talouskasvuun, työllisyyteen ja kilpailukykyyn Euroopassa.

Välilliset taloudelliset vaikutukset Suomeen arvioidaan verraten vähäisiksi, ja liittyvät mahdolliseen tarpeeseen mukauttaa nykyisiä ohjelmien hallinnoinnin tietojärjestelmiä uusien vaatimusten mukaisiksi. Suuria kustannussäästöjä uusien kustannusten korvaamiseksi esitettyjen menettelyjen käyttöönottoon perustuen ei ole kansallisesti odotettavissa, koska Suomen ohjelmissa on jo jokseenkin kattavasti hyödynnetty yksinkertaistetut kustannusmallit.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Työ- ja elinkeinoministeriö edustaa Suomea EU:n paremman sääntelyn jäsenvaltioedustajien REFIT-työryhmässä. Ministeriössä valmisteltu esitys rakennerahastojen toimintaperiaatteiden uudelleentarkastelua koskevaksi suositukseksi hyväksyttiin ryhmässä 20.9.2016.

Suomen esitystä tuki 27 jäsenvaltiota.

Suosituksen mukaan komission tulee antaa vuoden 2020 jälkeen käynnistytävälle ohjelmakaudelle lainsäädäntöesityksiä, joilla vähennetään nykyistä hallinnollista taakkaa ja huomioidaan erityisesti vähemmän rahoitusta saavien maiden tilanne. Tavoitteena pitää olla järkevä suhde ohjelmavarojen määrän ja ohjelmien hallinnointikustannusten välillä.

Asiakirjat

COM(2016) 605 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

TEM/YAO Erityisasiantuntija Martta Viitaniemi puh. +358 50 396 1825

TEM/YAO Ylitarkastaja Eliisa Hujala + 358 40 861 7181

TEM/EIO Erityisasiantuntija Elina Rainio +358 50 431 8225,

TEM/EIO Lainsäädäntöneuvos Kari Parkkonen + +358 50 563 7612

etunimi.sukunimi@tem.fi

VM budjettineuvos Rauno Lämsä +358 40 734 6943, rauno.lamsa@vm.fi

MMM Neuvotteleva virkamies Harri Kukka +358 40 775 2085 harri.kukka@mmm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2016/1486

Liitteet

Viite

Asiasanat	alue- ja rakennepolitiikka, Euroopan meri- ja kalatalousrahasto, Euroopan sosiaalirahasto, jaosto alue- ja rakennepolitiikka (EU 4), Euroopan aluekehitysrahasto, maaseuturahasto
Hoitaa	MMM, TEM
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MAVI, OKM, SM, STM, UM, VM, VNK, YM