

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston asetukseksi (*rakennerahastojen yleisasetus*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 14 heinäkuuta 2004 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa,

Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä.

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 2004

Alue- ja kuntaministeri *Hannes Manninen*

Lainsäädäntöneuvos Kari Parkkonen

KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN ALUEKEHITYSRAHASTOA, EUROOPAN SOSIAALIRAHASTOA JA KOHEESIORAHASTOA KOSKEVISTA YLEISISTÄ SÄÄNNÖKSISTÄ (KOM (2004) 492 LOPULLINEN)

1. Yleistä

Euroopan komissio julkaisi kolmannen koheesioraporttinsa 18 päivänä helmikuuta 2004. Se sisälsi esityksen unionin alue- ja rakennepoliitiikan tulevaisuudesta, eriarvoisuuden vähentämisestä sekä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion edistämistä. Heinäkuun 14 päivänä komissio antoi neuvostolle uudistusta koskevat asetusehdotukset sekä julkaisi rahoituskehystiedonannon vuosille 2007 – 2013. Asetusehdotuksista keskeisin on Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskeva yleisasetusehdotus (KOM (2004) 492 lopullinen) (jäljempänä yleisasetusehdotus), joka korvaa nykyisen neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä. Yleisasetusehdotuksessa määritellään rakennerahastojen toimintaa koskevat yleiset säännökset: politiikan sisältö, varojen jako ja hallinnointimenettelyt.

Komissio antoi kolme rakennerahastokohtaista asetusehdotusta: Euroopan aluekehitysrahastoa (KOM (2004) 495 lopullinen), Euroopan sosiaalirahastoa (KOM (2004) 493 lopullinen) ja koheesiorahastoa (KOM (2004) 494 lopullinen) koskevat asetusehdotukset. Niissä määritellään kunkin rahaston tehtävät, tuettavan toiminnan muodot ja hyväksyttävät kustannukset. Rakennerahastojen täytäntöönpanoa koskeva asetusehdotus annetaan myöhemmin syksyllä.

Lisäksi komissio antoi asetusehdotuksen, jolla annetaan oikeudellinen asema kansainvälisille raja-alueyhteistyötä tekeville yhteenliittymille (KOM (2004) 496 lopullinen). Uudistuksen kokonaisuuteen liittyy myös maaseudun kehittämistä koskeva asetusehdotus (Ehdotus neuvoston asetukseksi maaseudun kehittämistuista maaseudun kehittämiseen tarkoitettua Euroopan maatalousrahastosta, KOM (2004) 490 lopullinen).

Koheesiopoliitiikan oikeusperusta nojautuu EY:n perustamissopimuksen taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskeviin artikloihin. Perustamissopimuksen 158 artiklan mukaan yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä. Yhteisö pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarten jälkeenjääneisyyttä, maaseutu mukaan luettuna. Neuvosto määrittelee artiklan 161 perusteella rakennerahastojen tehtävät, ensisijaiset tavoitteet ja rakenteet. Neuvoston päätös edellyttää yksimielisyyttä.

Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) tehtävät perustuvat perustamissopimuksen 160 artiklaan. Artiklan 162 nojalla neuvosto tekee aluekehitysrahastoa koskevat päätökset soveltaen artiklan 251 mukaista menettelyä. EAKR:n tarkoituksena on myötävaikuttaa keskeisimmän alueellisen epätasapainon poistamiseen yhteisössä osallistumalla kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittämiseen ja rakenteelliseen mukauttamiseen sekä taantuvien teollisuusalueiden uudistamiseen. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) tehtävistä määrätään perustamissopimuksen 146 artiklassa ja neuvosto tekee rahastoa koskevat soveltamispäätökset 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Euroopan sosiaalirahasto pyrkii edistämään työntekijöiden työnsaantia sekä heidän alueellista ja ammatillista liikkumistaan yhteisössä sekä helpottamaan mukautumista muutoksiin ja tuotantjärjestelmien muutoksiin erityisesti ammatillisella koulutuksella ja uudelleen koulutuksella.

Koheesiorahasto osallistuu ympäristöhankkeiden ja Euroopan laajuisten liikenneverkkohankkeiden rahoittamiseen. Koheesiorahastosta rahoitetaan toimia niissä jäsenvaltioissa, joiden bruttokansantulo on alle 90 % yhteisön keskiarvosta, mikä tarkoittaa kaikkia uusia jäsenmaita ja vanhoista jäsenmaista Portugalista ja Kreikkaa. Työnjako koheesiorahaston ja Euroopan aluekehitysrahaston välillä määräytyy pääasiallisesti hankekoon mukaan. Neuvosto antaa koheesiorahastoa koskevat säännökset perustamissopimuksen 161 artiklan 2 kohdan perusteella. Neuvoston päätös edellyttää yksimielisyyttä.

Komission esitysten lähtökohtana on, että uudistettavalla EU:n alue- ja rakennepoliitikalla pystytään vastaamaan unionin keskeisiin haasteisiin, joita ovat itälaajentumisen onnistunut toteuttaminen sekä kestävä talouskasvu ja työllisyyden tukeminen.

Viime vuosina talouskasvu on hidastunut ja useilla alueilla työttömyys on lisääntynyt. Ongelmana on myös väestön ikääntyminen. Laajentuminen kasvattaa merkittävästi unionin alueellisia kehittyneisyyseroja. Samanaikaisesti Eurooppa käy läpi teknologia- ja tietoyhteiskuntamurrosta. Unionin haasteena on taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden uudistaminen. Talouskasvun turvaaminen edellyttää käytettävissä olevien voimavarojen tehokasta hyödyntämistä.

Komissio pitää yhteisön alue- ja rakennepoliitiikan uudistamisessa keskeisenä Lissabonin ja Göteborgin Eurooppa-neuvostossa päätettyjen strategioiden edistämistä. Toimet tulee keskittää edistämään kilpailukykyä ja kestävä kehitystä sekä uudistamaan taloudellisia ja sosiaalisia rakenteita. Talouskasvu sekä taloudellinen ja sosiaalinen koheesio tukevat

toisiaan. EU:n talouden yleinen kehitys ja alueelliset tuottavuus- ja työllisyyserot ovat sidoksissa alueellisiin kilpailukykytekijöihin, joita ovat fyysinen ja inhimillinen pääoma, innovatiiviset ja sosiaaliset resurssit sekä ympäristön tila. Kun taloutta ja osaamista kehitetään alueellisesti tasapainoisesti, se tuottaa vakaamman ja kestävämmän pohjan unionin taloudellisten ja sosiaalisten tavoitteiden toteuttamiselle.

Yhteisön ohjelma- ja rakennepolitiikkaa on harjoitettu vuodesta 1989 alkaen ja sitä on kehitetty saatujen kokemusten ja tulosten pohjalta. Siihen sijoitetuilla varoilla on ollut merkittäviä vipuvaikutuksia ja niillä on saatu aikaan parannuksia fyysiseen infrastruktuuriin sekä lisätty tietopääomaa. Tukea saaneilla tavoite 1 –alueilla talouskasvu on ollut EU:n keskiarvoa suurempaa. Alue- ja rakennepolitiikka on edistänyt kumppanuutta ja parantanut hallintoa sekä täydentänyt kansallista politiikkaa.

Suomessa yhteisön alue- ja rakennepolitiikkaa on toteutettu vuodesta 1995. EU-ohjelmärahoituksella on monipuolistettu elinkeinorakennetta ja parannettu työllisyyttä, kilpailukykyä ja edistetty kasvua. Keskeistä on ollut myös osaamisen ja yritystoiminnan kehittäminen, syrjäytymisen ehkäiseminen. Työttömyyttä on vähennetty koulutuksella ja yrittäjyyttä edistämällä. Työttömyyden pitkittymistä on ehkäisty ja nuorten ja vaikeasti työllistyvien pääsyä työmarkkinoille parannettu. Maaseutuelinkeinojen ja yritystoiminnan monipuolistuminen on ollut ratkaisevaa maaseudun kehitykselle. Alueiden vetovoimaa on lisätty parantamalla asuinympäristöjä ja yritysten toimintaympäristöjä.

2. Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Yleisasetusehdotus sisältää yleiset säännöt, jotka koskevat Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja koheesiorahaston tukea.

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hallinnoinnissa ja rahoituksessa on tiettyjä keskeisiä periaatteita, jotka esitetään säilytettäväksi. Näitä ovat keskeittäminen, ohjelma- ja rakennepolitiikan kumppanuus, täydentävyys ja tehokkuus. Kumppanuutta korostetaan ohjelmien eri vaiheissa: kansallisen strategian ja toimenpideohjelmien valmistelussa, seurannassa ja arvioinnissa. Suhteellisuusperiaatetta korostetaan entistä enemmän muun muassa valvonnan osalta, mikä tarkoittaa, että mitä pienempi rahoitusosuus sitä kevyemmät hallintotoimet. Alue- ja rakennepolitiikan tulee täydentää muita yhteisötasoisia politiikkoja, strategioita ja suuntaviivoja.

Ehdotuksen mukaan yhteisön alue- ja rakennepolitiikkaa toteutetaan rakennerahastokaudella 2007 – 2013 kolmella eri tavoitteella, jotka ovat lähentyminen eli konvergenssi, alueellinen kilpailukyky ja työllisyys sekä eurooppalainen alueellinen yhteistyö. Nykyisten yhteisöaloiteohjelmien toiminta esitetään sisällytettäväksi edellä mainittuihin tavoitteisiin.

Konvergenssitavoite tukee unionin heikoimmin kehittyneiden jäsenmaiden ja alueiden talouskasvua ja työllisyyttä ja sitä kautta alueellisten kehityserojen vähentämistä. Se vastaa nykyistä tavoitetta 1, ja sitä rahoittavat Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto ja koheesiorahasto. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoite keskittyy rakennemuutostarpeiden ennakointiin ja rakenteiden kehittämiseen konvergenssitavoitteen ulkopuolisilla alueilla. Tavoitteessa toteutetaan alueellisia kilpailukykyohjelmia, jotka rahoitetaan Euroopan aluekehitysrahastosta ja työllisyysohjelmia, jotka rahoitetaan Euroopan sosiaalirahastosta. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoite korvaa nykyiset tavoitteet 2 ja 3. Eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoite on uusi, mutta sen perustana on nykyinen Interregyhteisöaloite. Sitä rahoittaa EAKR ja sillä edistetään yhteisön alueiden tasapainoista integraatiota.

Alue- ja rakennepolitiikkaa rahoittavien rahastojen lukumäärä vähenee nykyisestä kuudesta rahastosta kolmeen. Ne ovat Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto ja koheesiorahasto.

Asetusehdotuksessa esitetään, että rakennerahastojen kokonaisrahoituskehys vuosille 2007 – 2013 on 336,1 miljardia euroa. Keskittämisperiaatteen mukaisesti köyhimmille maille ja alueille kohdennettasiin konvergenssitavoitteen kautta varoista lähes 80 %, mitä voidaan verrata nykyiseen 70 %:iin.

Koheesiopolitiikalle laaditaan eurooppalainen kokonaisstrategia, joka käsittelee Euroopan unionin neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Käytännön ohjelmia tehdään jäsenmaan kansallisen strategian toteuttamiseksi laadittujen toimenpideohjelmien mukaisesti. Kutakin toimenpideohjelmaa voidaan rahoittaa vain yhdestä rahastosta.

Toimenpideohjelmien hallinnosta, seurannasta ja valvonnasta vastaavat hallintoviranomainen, varmentava viranomainen ja tarkastusviranomainen. Hallintoviranomaisen tehtävät säilyvät pääasiassa nykyjärjestelmän mukaisina. Varmentava viranomainen korvaa nykyisen maksuviranomaisen. Eri-tyinen tarkastusviranomainen on uusi. Jokaiselle toimenpideohjelmalle nimetään nykykäytännön mukaisesti seurantakomitea. Ohjelmien rahoitushallintoa ehdotetaan yksinkertaistettavaksi siirtymällä toimenpidekohtaisesta hallinnoinnista toimintalinjakohdaiseen hallintointiin. Tukikelpoisuussäädökset pohjautuvat pääasiassa kansallisiin säännöksiin subsidiariteettiperiaatteen mukaan.

Ohjelmien tehokkuutta, vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta pyritään parantamaan. EU:n toimielimet osallistuvat vuosittain politiikan tavoitteita ja tuloksia koskevaan keskusteluun. Ohjelmien nykyistä arviointijärjestelmää esitetään jatkettavaksi. Kuten nykyisellään kaudella, komission esitys sisältää suositusvarausmenettelyn. Lisäksi esitetään kansallista rahoitusvarausta odottamattomiin toimialakohtaisiin

tai paikallisiin sosio-ekonomisiin kriiseihin varautumista varten.

3. Yksityiskohtaista tarkastelua

3.1. Tavoitteet ja yleiset säännökset

Yhteisön alue- ja rakennepolitiikan tavoitteena on taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistäminen yhteisön yhtenäisen, tasapainoisen ja kestävä kehityksen vahvistamiseksi. Tähän tähtäävät toimet toteutetaan rakennerahastojen, Euroopan Investointipankin (EIP), Euroopan investointirahaston (EIR) ja muiden olemassa olevien rahoitusvälineiden avulla. Taloudellisten, sosiaalisten ja alueellisten kehityserojen kaventamiseen pyritään jäsenvaltioissa ja alueilla, jotka ovat jääneet jälkeen kehityksessä. Lisäksi vastataan haasteisiin, jotka liittyvät taloudellisten ja sosiaalisten rakenteiden uudistumisen nopeuttamiseen ja väestön ikääntymiseen.

Rahastojen tukemissa toimissa tulee yhdistää kansallisella ja alueellisella tasolla yhteisön tavoitteet: kestävä kehityksen mukainen talouskasvu, kilpailukyvyyn ja työllisyyden edistäminen, syrjäytymisen ehkäisy sekä ympäristön suojelu. Miesten ja naisten välistä tasa-arvoa on noudatettava kaikissa rakennerahastovarojen täytäntöönpanon vaiheissa.

Yhteisön tavoitteet rakennerahastokaudella 2007 – 2013 ovat lähentyminen eli konvergenssi, alueellinen kilpailukyky ja työllisyys sekä Euroopan alueellisen yhteistyön tavoite.

Konvergenssitavoite kohdistuu vähiten kehittyneiden jäsenmaiden ja alueiden kehityksen tukemiseen. Niiden kasvu- ja työllisyysedellytyksiä tuetaan lisämällä sekä parantamalla laadullisesti investointeja, jotka kohdistuvat fyysiseen ja henkiseen pääomaan sekä innovaatio- ja tietoyhteiskunnan kehittämiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen muutokseen sopeutumiseen, ympäristön suojeluun sekä hallinnon tehokkuuteen.

Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoite kohdistuu vähiten kehittyneiden alueiden ulkopuolisten alueiden kilpailukyvyyn ja vetovoimaisuuden sekä työllisyyden vahvistamiseen. Alueilla on pystyttävä ennakoimaan taloudellisia ja yhteiskunnallisia muutoksia mukaan lukien kaupan avautumiseen liittyvät muutokset. Tavoitteella tuetaan innovaatioita, kehitetään tietoyhteiskuntaa ja sen edellytyksiä sekä yrittäjyyttä, tuetaan ympäristön suojelua ja ympäristön laadun parantamista ja parannetaan saavutettavuutta. Olennaista on myös yritysten ja työntekijöiden sopeuttaminen uusiin tilanteisiin sekä kattavien työmarkkinoiden luominen.

Euroopan alueellisen yhteistyön tavoite kohdistuu rajat ylittävään ja valtioiden väliseen yhteistyöhön. Tavoitteessa tuetaan toimia, jotka edistävät alueiden välistä integraatiota yhteisön päämäärät huomioiden.

Tähän kuuluu myös verkottuminen ja kokemusten vaihto.

Näissä kolmessa tavoitteessa otetaan kunkin rahaston tuen osalta huomioon taloudelliset ja sosiaaliset sekä alueelliset erityispiirteet. Tuen kohteena ovat kaupunkialueiden uudistaminen sekä maaseudun ja kalataloudesta riippuvaisten aluetalouksien monipuolistaminen. Tukea kohdistetaan myös alueille, joiden maantieteellinen sijainti tai epäsuotuisat luonnonolosuhteet syventävät kehitysongelmia, erityisesti merentakaisilla alueilla (Guadeloupe, Ranskan Guayana, Martinique, Réunion, Azorit, Madeira ja Kanarian saaret) sekä harvaanasutuilla pohjoisilla alueilla, tietyillä saarilla ja saarijäsenmaissa sekä vuoristoalueilla.

Konvergenssitavoitetta rahoittavat EAKR, ESR ja koheesiorahasto. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen rahoitukseen osallistuvat EAKR ja ESR. Euroopan alueellisen yhteistyön tavoitetta rahoittaa ainoastaan EAKR.

Rakennerahastojen kokonaisrahoituskehys vuosille 2007 – 2013 on 336,1 miljardia euroa vuoden 2004 hinnassa, joka indeksoidaan kahden prosentin mukaan. Nykyiseen kauteen verrattuna komissio esittää rakennerahastoille suurin piirtein samaa osuutta EU:n yhteenlasketusta kansantulosta eli noin 0,41 prosenttia. Vertailuluku vuodelle 2006 on 0,36 prosenttia. Komission mukaan tämä resursointi riittää alue- ja rakennepolitiikan toteuttamiseen koko unionin alueella.

Asetusehdotuksen mukaan resurssit kohdennetaan kolmeen tavoitteeseen seuraavasti. Konvergenssitavoitteen osuudeksi esitetään 78,54 %, joka tarkoittaisi 264,0 miljardia euroa. Siitä 67,34 % käytetään niillä alueilla¹, joiden bruttokansantuote (BKT) asukasta kohden alittaa 75 % yhteisön keskimääräisestä². Tämä vastaa nykyistä tavoitetta 1. Varoista 8,38 % käytetään siirtymä- ja erityistukeen sellaisilla alueilla¹, jotka eivät täytä BKT-kriteeriä laajentumisen tilastovaikutuksen takia. Varojen jaossa jäsenmaille käytetään jakoperusteena alueen väestömäärää, alueellista ja kansallista hyvinvointia ja työttömyyttä. Varoista 23,86 % kohdistetaan jäsenmaihiin, joiden bruttokansantulo (BKTL) asukasta kohden alittaa 90 % yhteisön keskimääräisestä². Kriteereinä varojen jaossa käytetään maan väestömäärää, pinta-alaa ja asukaskohtaista BKTL:a, joka ottaa huomioon kansallisen hyvinvoinnin paranemisen aikaisemmalla kaudella. Syrjäisille merentakaisille alueille ehdotetaan 1,4 miljardin euron lisärahoitusta (0,42 %) eli noin 40 euroa asukasta kohden vuodessa. Varojen jaon kriteerinä käytetään alueen väestömäärää.

¹ NUTS II taso

² kolmen viimeisimmän käytössä olevan tilastovuoden osalta

Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteeseen esitetään varoista 17,22 % eli 57,9 miljardia euroa. Rahoituksesta 83,44 % käytetään ohjelmatyöhön varsinaisilla ohjelma-alueilla. Varojen jakoperusteenä jäsenmaille käytetään väestömäärää, alueellista hyvinvointia, työttömyyttä ja työllisyysastetta sekä väestötiheyttä. Rahoituksesta 16,56 % esitetään käytettäväksi niillä nykyisillä tavoite 1 –alueilla, jotka eivät täytä konvergenssitavoitteen BKT-kriteerejä. Varojen jaossa huomioidaan niiden väestömäärä, alueellinen ja kansallinen hyvinvointi ja työttömyysaste.

Verrattuna nykyiseen tavoitteeseen 2 komissio ei määrittele alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen kohdealuetta eikä sille tule väestökattoa, vaan kohteena on periaatteessa koko konvergenssitavoitteen ulkopuolinen alue, jonka varat voidaan keskittää alueellisesti ja temaattisesti kansallisilla päätöksillä. Komission esittämien kriteerien mukaan koko Suomi kuuluisi tähän tavoitteeseen. Itä-Suomi kokonaisena NUTS II ja tavoite 1 –alueena saisi siirtymäajan erityistukea. Pohjois-Suomelle ei esitetä siirtymäajan erityistukea, vaan korotettua tukea harvan asutuksen perusteella. Jäsenvaltio määrittelee kansallisessa strategiassaan tavoitteen ohjelma-alueet.

Nykyiset tavoitteet 2 ja 3 korvataan yhdellä tavoitteella, joka on alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoite, jota rahoittavat EAKR ja ESR.

Uusi eurooppalainen alueellinen yhteistyö -tavoite sisältää EU:n raja-alueyhteistyön EU:n sisärajoilla, valtioiden välisen yhteistyön sekä Euroopan laajuisen verkostoyhteistyön ja kokemustenvaihdon. Lisäksi esitetään uutta 2007 liikkeelle lähtevää naapuruusinstrumenttia EU:n ulkorajoille.

Eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoitteeseen esitetään 3,94 %:n rahoitusosuutta. Se tarkoittaisi 13,2 miljardia euroa. Rahoituksesta 35,61 % osoitetaan raja-alueyhteistyöhön EU:n sisärajoilla, 12,12 % EAKR- rahoitusosuutena uudelle naapuruusinstrumentille, 47,73 % valtioiden väliseen yhteistyöhön ja 4,54 % yhteistyöverkostoille ja kokemusten vaihtoon. Jäsenvaltion saamaa rahoitusta ei ole mahdollista siirtää eri tavoitteiden välillä. Alueellisen yhteistyön tavoitteen osalta jäsenvaltiolle sallitaan kuitenkin 10 %:n liikkumavara painotuksen valinnassa raja-alueyhteistyön ja valtioiden välisen yhteistyön välillä.

Rahastoista vuosittain myönnettävät varat eivät saa minkään jäsenmaan kohdalla ylittää 4 %:a jäsenvaltion BKT:sta, kuten tälläkään kaudella. Rakennerahastovarojen lisäksi laskennassa huomioidaan naapuruusinstrumentti sekä maaseudun kehittämishastan ja kalatalouden rahoitusvälineiden varat konvergenssitavoitteen alueella.

3.2. Strateginen lähestymistapa

Euroopan unionin neuvosto hyväksyy yhteisön tasapainoisen, yhtenäisen ja kestävänsä kehityksen vahvistamiseksi strategian, joka on viitekehys rahastoista rahoitettaville toimenpiteille.

Jäsenmaiden on laadittava kansallinen strategia-asiakirja ajanjaksolle 1.1.2007 – 31.12.2013. Tällä varmistetaan yhteisön rakennetuen käytön yhdenmukaisuus yhteisön strategian kanssa. Asiakirjan tulee sisältää kuvaus jäsenmaan strategiasta ja käytännön ohjelmatyöstä. Asiakirjassa kuvataan valitut teemat ja alueelliset tavoitteet, kaupunkipolitiikan uudistaminen, maaseututalouden monipuolistaminen kalastuksesta riippuvat alueet mukaan lukien sekä esitetään toimenpideohjelmat ja niiden vuosittainen rahoitus. Komissio hyväksyy kansallisen strategia-asiakirjan. Jäsenvaltio voi esittää hyväksyttäväksi samanaikaisesti kansallisen strategia-asiakirjan ja siihen perustuvat toimenpideohjelmat.

Vuosittainen raportointi tehdään kolmella eri tasolla. Neuvostossa käsiteltävään komission vuosiraporttiin koostetaan pääkehityssuunnat ja haasteet, jotka liittyvät yhteisön ja jäsenmaiden strategioiden toteuttamiseen. Tuloksena syntyy jatkotoimenpideohdotuksia. Neuvoston kytkeminen seurantaan on uutta. Sillä halutaan korostaa politiikan tuloksellisuuden seurantaa osana Euroopan unionin strategisia tavoitteita. Koheesioraportti korvaa yhteisön vuosiraportin joka kolmas vuosi. Jäsenvaltiot raportoivat vuosittain tavoitteiden saavuttamisesta erityisesti asetettujen indikaattorien valossa. Lisäksi laaditaan vuosiraportti toimenpideohjelmittain.

3.3. Ohjelmatyö

Käytännön ohjelmatyö muodostuu jäsenmaan kansallisen strategian mukaan laadituista toimenpideohjelmista ajalle 1.1.2007 – 31.12.2013. Komissio tarkastaa niiden yhteensopivuuden yhteisön tavoitteisiin ja hyväksyy ne. Tarkkoja hyväksymisaikatauluja ei esitetä. Uutta nykyiseen ohjelmakauteen verrattuna on, että toimenpideohjelmaa voidaan rahoittaa vain yhdestä rahastosta. Joustavuutta lisää se, että EAKR ja ESR voivat rahoittaa toistensa toimialaan kuuluvia hankkeita 5 %:iin saakka. Toimenpideohjelmaa on mahdollista tarkistaa ohjelmakauden aikana.

Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen EAKR-rahoitteiset toimenpideohjelmat laaditaan NUTS I tai NUTS II –tasolla ja ESR-rahoitteiset tarkoituksenmukaisella maantieteellisellä tasolla. Konvergenssitavoitteessa toimenpideohjelmat tehdään NUTS II –tasolla ellei niihin sisälly koheesiorahaston rahoitusta. Alueellisen yhteistyön tavoitteessa raja-alueohjelmat laaditaan kullekin rajalle tai rajoille NUTS III –jaottelun mukaisille alueryhmille. Valtioiden väliset yhteistyöohjelmat laaditaan kullekin hyväksytylle yhteistyöalueelle. Euroopan investointipankki ja Euroopan investointirahasto voivat jäsenvaltion niin halutessa osallistua toimenpideoh-

jelmien rahoitukseen. Ne täydentävät rakennerahastoja rahoittamalla muun muassa viestintäinfrastruktuuriin, liikenneverkkoihin ja ympäristön suojeluun liittyviä hankkeita erityisesti muita heikommassa asemassa olevilla alueilla.

Toimenpideohjelmien sisältövaatimukset ovat pääasiassa samat kuin kuluvan ohjelmakauden ohjelma-asiakirjan ja sen täydennysosan sisältövaatimukset. Ohjelma-asiakirjan täydennysosat poistuvat. Toimenpideohjelmat laaditaan toimintalinjatasolla, eikä enää toimenpidekokonaisuustasolla. Ohjelmatyön hallinnointi yksinkertaistuu näiltä osin. Toimenpideohjelmissa tulee huomioida rahastojen erityispiirteet. EAKR-rahoitteisissa ohjelmissa tulee ottaa huomioon mm. jäsenmaiden eri alueiden välinen yhteistyö ja nykyisen Urban-yhteisöaloiteohjelman tyypiset toimenpiteet suurten kaupunkien ongelmien ratkaisemiseksi. Tämä tarkoittaa käytännössä nykyisen Urban-yhteisöaloiteohjelman tyypisen toiminnan sisällyttämistä alueellisiin toimenpideohjelmiin. Alueellisiin ohjelmiin sisällytettävät toimenpiteet alueiden yhteistyön lisäämiseksi korvaavat osittain nykyiseen Interreg IIIC -ohjelmaan kuuluvaa toimintaa. Lisäksi toimenpideohjelmissa on huomioitava täydentävyys maaseudun kehittämistoimenpiteisiin, joita rahoitetaan Euroopan maatalousrahastosta ja kalatalouden rahastosta. Alueellisen yhteistyön osalta toimenpideohjelmien sisällöstä säädetään EAKR-asetuksessa. Sisältövaatimukset ovat periaatteessa samat kuin edellä, ottaen kuitenkin huomioon ne sopeutustarpeet, jotka aiheutuvat siitä, että kaksi tai useampi maa yhdessä valmistelee ja toteuttaa ohjelmia.

Kansalliselle rahoitusvaraukselle on laadittava oma toimenpideohjelma. Sille asetetut sisällölliset vaatimukset ovat kevyempiä kuin muille toimenpideohjelville. Kuten nykyisellä ohjelmakaudella on mahdollisuus rahoittaa erillisiä suurhankkeita ja käyttää yleiskattavaa tukea. Teknistä apua esitetään varattavaksi komission tarpeisiin noin miljardi euroa (0,3 %). Nykyisellä kaudella komission teknisen avun suuruus on ollut 0,25 %. Kansallisen teknisen avun suuruudeksi komissio esittää konvergenssitavoitteessa ja alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa 4 % toimenpideohjelman rahoituksesta ja alueellisen yhteistyön tavoitteessa 6 %. Tekninen apu on toimenpideohjelmakohtainen.

3.4. Tehokkuus

Kuten nykyisellä kaudellakin, rakennerahastojen tuen vaikutusten arvioimiseksi suoritetaan ennakko-, väli- ja loppuarvioinnit. Arviointi kuuluu tapauksesta riippuen joko jäsenvaltion tai komission vastuulle. Komissio päättää arviointimenetelmistä ja standardeista. Arvioinnit on tehtävä kumppanuusperiaatteen mukaisesti. Arvioinneilta edellytetyt vaatimukset suhteutetaan toimenpideohjelman kokoon. Ympäristövaikutusten arvioinnissa huomioidaan suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivi (2001/42/EY).

Komissio esittää, että konvergenssitavoitteen ja alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen varoista jätetään jakamatta 3,0 %. Tämä suoritusvarausesitys poikkeaa nykyisellä kaudella käytetystä järjestelmästä, jossa kaikki varat jaettiin jäsenmaittain. Ehdotuksen suoritusvarauksen jakamisesta tekee neuvosto. Suoritusvaraus jaetaan jäsenmaiden saavuttamien tulosten perusteella vuonna 2011. Perusteet ovat konvergenssitavoitteessa työllisyysaste ja BKT. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa perusteeksi esitetään innovatiivisiin toimiin perustuvaa mittaria ja työllisyysastetta.

Uutena elementtinä komissio esittää kansallisen rahoitusvarauksen käyttöönottoa odottamattomiin kriiseihin reagoimista varten. Rahoitusvaraus otetaan jokaisen maan rahoituskehiksestä ennen ohjelmavarojen jakamista toimenpideohjelmittain. Konvergenssitavoitteessa rahoitusvarauksen suuruudeksi esitetään 1 % ja alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa 3 % jäsenmaalle kyseiseen tavoitteeseen osoitetuista rakennerahastovaroista.

3.5. Rahastojen tuki

Rakennerahastojen rahoitusosuus tulee laskea julkisista tukikelpoisista kokonaiskustannuksista, kun nykyisessä järjestelmässä rahastojen osuus voidaan laskea joko suhteessa tukikelpoisiin kokonaiskustannuksiin tai julkisiin kustannuksiin taikka vastaaviin menoihin jokaisen tukitoimen osalta.

Tuelle asetettu vähimmäismäärä on 20 %. Tuen enimmäismäärät ovat pääosin samat kuin nykyisellä kaudella. Alueellisen yhteistyön tavoitteessa tuen enimmäismäärä on nostettu 75 %:iin, kun se nykyään vaihtelee ohjelmittain. Rahastojen tuki voi olla julkisista kokonaiskustannuksista toimintalinjatasolla konvergenssitavoitteessa 75 %, alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa 50 %, eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoitteessa 75 %. Konvergenssitavoitteen kautta maksettu erityisrahoitus syrjäisille merentakaisille alueille voi nostaa tuen enimmäismäärän korkeintaan 50 %:iin. Rahastojen enimmäistuki voi kasvaa 85 %:iin julkisista kokonaiskustannuksista muun muassa syrjäisillä merentakaisilla alueilla.

Uutta on myös se, että konvergenssi- ja alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa EAKR-rahoitus voi olla 10 % korkeampi toimenpideohjelman toimintalinjoissa, joilla tuetaan alueiden välistä yhteistyötä. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa EAKR-rahoitus voi olla 5 % korkeampi, kun toimenpiteet koskevat maantieteellisistä tai luonnonhaitoista kärsiviä alueita esimerkiksi harvaan (vähemmän kuin 50 as/km²) tai erittäin harvaan (8 asukasta/km²) asuttuja alueita. Tämä koskee myös Suomea. ESR-rahoituksen osuus konvergenssi- ja alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa voi olla 10 % suurempi toimenpiteissä, jotka kohdistuvat alueiden ja valtioiden väliseen yhteistyöhön.

Tukikelpoisia ovat ajanjaksolla 1.1.2007 – 31.12.2015 aiheutuneet kustannukset. Uutta on se, että tukikelpoisuussäännöt tulevat olemaan kansallisia lukuun ottamatta niitä poikkeuksia, joista on säännökset rahastokohtaisissa asetuksissa. Rahastokohtaisten tukikelpoisuussääntöjen osalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että ne ovat yhdenmukaiset. Esimerkiksi arvonnäköveron kohtelu poikkeaa rahastojen välillä. ESR:n rahoittamissa toimitissa arvonnäkövero voidaan hyväksyä tukikelpoiseksi kustannukseksi, silloin kuin sitä ei voida vähentää, mikä vastaa nykyistä sääntelyä. EAKR:sta ja koheesiorahastosta rahoitetuissa toimenpiteissä arvonnäkövero ei ole tukikelpoinen kustannus. Komissio haluaa edesauttaa uusien lainamuotoisten ja riskirahoitusinstrumenttien käyttöä.

Jäsenvaltion tai hallintoviranomaisen on varmistettava, että hankkeen luonne ei muutu eikä tuella hankittua omaisuutta myydä seitsemään vuoteen. Nykyinen seuranta-aika on viisi vuotta. Tarkoituksena on estää tuella keinottelu esimerkiksi lyhytaikaisin investoinnein tai tuotantotoiminnan siirtoin alueelta toiselle EU:n rakennerahastotuen myötävaikutuksella.

3.6. Hallinnointi ja valvonta

Hallintoa ja valvontaa koskevat säännökset määrittelevät ne vähimmäisedellytykset, jotka järjestelmien tulee täyttää. Komission ja jäsenvaltion velvollisuutena on taata moitteeton varainhoito. Jäsenvaltion on vakuutettava, että hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat.

Asetusehdotuksessa on säännökset hallintoviranomaisesta, varmentavasta viranomaisesta ja tarkastusviranomaisesta. Niiden lisäksi jäsenvaltion on nimettävä toimielimet, jotka vastaanottavat komission suorittamia maksuja ja maksavat niitä edelleen tuensaajille. Hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnan arviointia varten jäsenvaltion on nimettävä erityinen toimielin (*compliance assessment body*).

Hallintoviranomainen vastaa jatkossakin toimenpideohjelman hallinnoinnin ja täytäntöönpanon tehokkuudesta, tuloksellisuudesta ja virheettömyydestä.

Uutta komission ehdotuksessa on varmentavan viranomaisen määrittely. Sen tehtävät vastaavat pääasiassa nykyisen maksuviranomaisen tehtäviä. Varmentava viranomainen ei toisin kuin maksuviranomainen ota vastaan ja välitä edelleen komission suorittamia maksuja. Se vastaa menoilmoituksen ja maksatushakemusten laatimisesta ja toimittamisesta komissioon sekä niiden oikeellisuudesta ja siitä, että se saa hallintoviranomaiselta kaikki tiedot suoritteista tarkastuksista niiden menojen osalta, jotka sisältyvät menoilmoitukseen. Se myös vastaa siitä, että yhteisön varat peritään tarvittaessa asianmukaisesti takaisin ja maksetaan komissioon sekä pitää niistä luetteloa. Varmentava viranomainen on toimenpideohjelmakohtainen. Maksuviranomainen on rahasto-

kohtainen. Erityinen tarkastusviranomainen on uusi. Jokaisella toimenpideohjelmalla on tarkastusviranomainen. Vastuu tarkastuksesta keskitetään yhdelle viranomaiselle. Tarkastusviranomaisen tehtävät vastaavat nykyisin rakennerahastovaroja käyttävissä ministeriöissä tarkastusta suorittavien henkilöiden ja yksiköiden tehtäviä. Näitä ovat erityisesti hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevat tarkastukset tehokkaan toiminnan varmistamiseksi ja otantatarkastukset hankekustannusten varmistamiseksi. Tarkastusviranomainen voi valtuuttaa myös muun toimielimen suorittamaan nämä tarkastukset. Tarkastusviranomainen vastaa yksityiskohtaisen tarkastussuunnitelman esittämisestä komissiolle. Se voidaan tehdä joko erikseen kustakin toimenpideohjelmasta tai useasta toimenpideohjelmasta yhtenäisenä suunnitelmana. Lisäksi tarkastusviranomainen laatii vuosittain tarkastuskertomuksen. Siinä tulee selvittää edellisen vuoden tarkastustoimintaan liittyviä havaintoja ja esittää lausuma siitä, ovatko hallinto- ja valvontajärjestelmät toimineet tehokkaasti.

Suhteellisuusperiaatteen korostaminen valvontaa koskevissa menettelytavoissa on uutta. Jäsenvaltiolla on mahdollisuus hoitaa toimenpideohjelman valvonta kokonaan kansallisten menettelyjen mukaan, jos yhteisön tuki ei ylitä 33 % julkisesta rahoituksesta, eikä tuen kokonaismäärä ylitä 250 miljoonaa euroa. Näissä ohjelmissa noudatetaan yksinkertaistettuja menettelyjä, sillä niissä ei vaadita tarkastussuunnitelmaa eikä vuosittaisia tarkastuskertomuksia. Uutta on myös se, että komissio voi kansalliset valvontajärjestelmät arvioituaan ilmoittaa jäsenvaltiolle, että se luottaa jäsenvaltion valvontaviranomaisen lausuntoon ja suorittaa paikan päällä tehtäviä tarkastuksia vain poikkeustilanteissa.

Jokaiselle toimenpideohjelmalle on nimettävä seurantakomitea. Sen tehtävät eivät merkittävästi poikkea nykyisestä ohjelmakaudesta. Keskeisimpänä tehtävänä on huolehtia toimenpideohjelman tehokkuudesta ja laadusta yhdessä hallintoviranomaisen kanssa. Seurantakomitean asettamisessa on noudatettava kumppanuusperiaatetta.

Eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoitetta toteutettavien toimenpideohjelmien hallintoa ja valvontaa koskevat erityissäännöt annetaan EAKR-asetuksessa.

3.7. Taloushallinto

Taloushallintoa koskeviin säännöksiin ei esitetä merkittäviä muutoksia. Esitetyt muutokset liittyvät ohjelmien hallinnon yksinkertaistamiseen. Koska toimenpideohjelmat laaditaan toimintalinjatasolla, myös maksut hallinnoidaan samalla tasolla, eikä kuten nyt, toimenpidekokonaisuustasolla. Toinen taloushallintoon vaikuttava muutostekijä on rahastojen tuen laskeminen julkisista tukikelpoisista kustannuksista. Budjettisitoumukset, maksatuksen yleiset säännöt, maksupyynnöt, ennakkomaksut ja välimaksut, maksupyyntöjen hyväksyttävyys ja maksupyynt-

töjen esittäminen sekä loppumaksatuksessa vaadittavat edellytykset vastaavat pitkälti nykykäytäntöä. Ehdotukseen sisältyy nykyisin noudatettava säännös maksusitoumuksen automaattisesta vapauttamisesta eli n+2-sääntö. Menettelytavoista on annettu tarkempia säännöksiä, jotka vastaavat kuitenkin nykyisin noudatettua käytäntöä. Ehdotukseen on otettu myös säännös niistä poikkeuksista, jolloin n+2-sääntöä ei noudateta.

Toimenpideohjelma on mahdollista sulkea osittain. Jäsenvaltio voi päättää sulkemisen aikataulun. Uutta on säännökset maksatuksen pidättämisestä. Epäily siitä, että järjestelmä ei toimi asianmukaisesti, voi aiheuttaa maksun pidättämisen kuudeksi kuukaudeksi. Komissio voi pidättää 20 % välimaksusta, jos jäsenvaltiolla on komission arvion mukaan syytä edelleen parantaa hallinto- ja valvontajärjestelmiä. Komission mahdollisuudet puuttua jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien toimintaan kasvavat. Muilta osin maksun keskeyttämisperusteet eivät poikkea nykykäytännöstä. Asetusehdotuksessa on myös säännökset jäsenvaltion ja komission suorittamista rahoituskorjauksista sekä niihin liittyvistä menettelyistä, jotka vastaavat nykyisiä säännöksiä.

3.8. Komitologiamenettely

Komissiota avustaa rahastojen koordinoitukomitea. Uutta on komitologiamenettelyn soveltaminen koheesiorahastoon. Menettelyn osalta viitataan neuvoston päätökseen 1999/468/EY, jossa säädetään tarkemmin noudattavista menettelyistä.

Euroopan sosiaalirahaston osalta sovelletaan lähtökohtaisesti perustamissopimuksen 147 artiklan määräystä. Sen mukaan Euroopan sosiaalirahaston hallintoa hoitaa komissio ja sitä avustaa komitea. Komitean puheenjohtaja on komission jäsen ja siihen kuuluvat hallitusten sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöjen edustajat. Asetusehdotuksessa tarkennetaan komitean kokoonpanoa ja jäsenten nimittämistä sekä komitean tehtäviä rakennerahastojen osalta. Komiteaa on kuultava, kun käsitellään kansallista strategia-asiakirjaa koskevaa luonnosta ja Euroopan sosiaalirahaston teknistä apua. Komissio voi kuulla komiteaa myös muissa asioissa. Näiden asioiden käsittely ESR-komiteassa antaa lisäarvoa, koska siinä ovat mukana työntekijä- ja työnantajajärjestöjen edustajat.

Ehdotuksen mukaisen koordinoitukomitean toimialassa ei mainita sosiaalirahastoa. Jotta toimeenpanosäännösten tulkintoja olisi mahdollista sovittaa yhteen yhdessä komiteassa, olisi perusteltua, että jäsenvaltioiden Euroopan sosiaalirahaston edustajat olisivat myös läsnä kokouksissa.

4. Vaikutukset

4.1. Lainsäädännölliset vaikutukset

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja koheesiorahaston yleiseksi säännöksi (KOM (2004) 492 lopullinen) korvaa nykyisen neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä.

Nykyiset viisi rahastokohtaista asetusta korvataan kolmella uudella, jotka koskevat Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa. Näillä korvataan myös kahdeksan komission asetusta ja 10 komission työasiakirjaa. Yleisasetusehdotus on nykyistä yksityiskohtaisempi ja laajempi. Keskeisenä syynä yksityiskohtaisuuteen on se, että nykyisistä komission asetuksista (EY) 438/2001 ja (EY) 448/2001 on siirretty säännöksiä yleisasetusehdotukseen. Ehdotuksessa omaksuttuun lainsäädäntöratkaisuun liittyy ongelmana se, että neuvoston hyväksymiä säännöksiä on käytännössä erittäin vaikea muuttaa kesken ohjelmakauden. Tässä suhteessa komission asetus olisi instrumenttina joustavampi.

Myöhemmin syksyllä komission odotetaan antavan rakennerahastojen täytäntöönpanoa koskevan luonnoksen asioista, joista on tarkoitus antaa komission ehdotus täytäntöönpanoa koskevaksi asetukseksi. Asetusehdotuksen mukaan komissio antaa hallintomenettelyä noudattaen tarkempia säännöksiä hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisen tehtävistä, toimialakohtaisesta tukiluokittelusta, julkisuutta, moitteetonta varainhoitoa sekä hallinto- ja valvontajärjestelmien täytäntöönpanoa koskevista säännöistä ja maksatusta koskevista sähköisistä varainsiirroista. Tämän lisäksi komissio antaa soveltamismääräyksiä neuvoa-antavan menettelyn mukaisesti yhdeksästä asiakokonaisuudesta, muun ohella strategia-asiakirjan hyväksymisestä ja arviointimenetelmistä.

Komissio antoi lisäksi asetusehdotuksen, jolla perustetaan oikeudellinen asema kansainvälisille raja-alueyhteistyötä tekeville yhteenliittymille. Jäsenvaltiot voivat itse päättää hyödyntävätkö ne mahdollisuutta. EAKR-asetukseen on sisällytetty Interreg-suuntaviivojen keskeiset elementit.

Nykyisin alue- ja rakennepoliittikkaan sisältyvät maaseutupoliittiset rahoitusvälineet Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (EMOTR-O) ja kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR) esitetään sisällytettäväksi uuteen luonnonvarojen hallinta- ja hoitopäälukkaan.

Edellä mainitut muutokset aiheuttavat lähinnä teknisiä muutostarpeita Suomen lainsäädäntöön. Yleisasetusehdotuksessa esitetyt muutokset eivät merkitse suurta muutosta nykyiseen rakennerahastojen hallintoinjärjestelmään.

Nykyinen maksuviranomainen, joka korvataan varmentavalla viranomaisella, on määritelty rakennerahastojen kansallisesta hallinnoinnista annetussa laissa (1353/1999), jäljempänä rakennerahastolaki, rahastokohtaisesti. Varmentava viranomainen on toimenpideohjelmakohtainen. Rakennerahastolakia on sen vuoksi muutettava vastaamaan uusia säännöksiä.

Valvonnan osalta esitetään säännöksiä toimenpideohjelmakohtaisesta tarkastusviranomaisesta. Toimenpideohjelmassa vastuu tarkastuksesta keskittään yhdelle viranomaiselle. Keskitetyn valvontajärjestelmän toteuttaminen sellaisena, kuin ehdotuksessa edellytetään, aiheuttaa muutostarpeita rakennerahastolain valvontaa koskeviin säännöksiin. Muutokset riippuvat siitä, minkälainen ratkaisu tehdään.

Ehdotuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on kumppanuuden vahvistaminen jäsenmaissa. Kumppanuusperiaatetta sovelletaan kansallisen strategia-asiakirjan laadinnassa, ja se kattaa toimenpideohjelman koko täytäntöönpanon. Kolmatta sektoria edustavat tahot on määritelty nykyistä yksityiskohtaisemmin. Kumppanuuden vahvistaminen ei aiheuta muutoksia nykyiseen käytäntöön. Maakunnan yhteistyöryhmien kokoonpano täyttäneet vaatimukset.

Säännökset kansallisesta strategia-asiakirjasta ovat uusia. Nykyisin suunnittelu perustuu yksinomaan ohjelmittain laadittuihin ohjelma-asiakirjoihin. Kansallisen alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmän osalta valtioneuvosto päättää hallituskaudeksi valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet. Ehdotettu kansallisen tason strateginen suunnittelu on sovittava yhteen sen kanssa.

Ohjelmatyötä koskevien säännösten osalta keskeisenä muutoksena on ohjelma-asiakirjan täydennysosan poistaminen. Esitetty toimenpideohjelma vastaa pitkälle nykyisten yhtenäisten ohjelma-asiakirjojen ja niiden täydennysosien sisältöä. Myös niiden valmistelu ja täytäntöönpano vastaavat käytännössä pääasiallisesti nykyjärjestelmää. Ehdotuksesta aiheutuu lähinnä teknisiä muutoksia Suomen lainsäädäntöön.

Tukikelpoisuussäännöt olisivat jatkossa kansallisia, lukuun ottamatta eräitä rahastokohtaisissa asetuksissa esitettyjä säännöksiä. Muutos aiheuttaa jatkossa tarpeita yhtenäistää kansallisia tukikelpoisuussääntöjä.

Ohjelmarakenteen kannalta muutos on myös se, että nykyiset Equal- ja Urban-yhteisöaloiteohjelmat erillisinä ohjelmina lakkautetaan siten, että ohjelmia vastaavaa toimintaa sisällytetään tavoiteohjelmiin. Vastaavasti Leader+-yhteisöaloiteohjelman toimintatapa sisällytetään uuden ohjelmakauden maaseudun kehittämisohjelmaan. Interreg-yhteisöaloitteen osalta osa nykyisistä ohjelmista (läntiset ja eteläiset Interreg IIIA –ohjelmat, Interreg IIIB –ohjelmat, verkosto- ja kokemustenvaihto-ohjelmat) sisältyvät eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoitteeseen.

Itäiset Interreg IIIA –ohjelmat, jotka muuttuvat naapurisuusohjelmiksi 2004 – 2006, sisältyvät uuteen naapuruusinstrumenttiin. Osa alueiden välistä yhteistyötä koskevasta osiosta esitetään sisällyttäväksi toimenpideohjelmiin. Nykyisin Interreg-ohjelmissa keskeisenä aluetason toimijana ovat hallintokomiteat, joiden tehtävä on suunnata rakennerahastovaroja ja antaa lausunto hankkeista. Ehdotus ei aseta esteitä soveltaa kansallisesti omaksuttua Interreg-hallintomallia myös uudella ohjelmakaudella. Ohjelmarakenteen muuttuminen aiheuttaa teknisiä muutostarpeita lainsäädäntöön. Komissio ei ole toistaiseksi antanut naapuruusinstrumenttia koskevaa asetusehdotusta. Suomi on useita kertoja esittänyt, että myös tulevaisuuden ulkorajaohjelmissa voitaisiin soveltaa omaksuttua Interreg-hallintomallia.

4.2. Hallinnolliset vaikutukset

Ehdotuksessa uutta on se, että yhteisön tasolla alue- ja rakennepolitiikalle laaditaan strategia. Strategisen suunnittelun lisääntyminen EU:n alue- ja rakennepolitiikassa tehostaa sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Menettely ei ole täysin uusi, koska yhteisön tasolla on jo nykyisellä ohjelmakaudella ollut voimassa Euroopan työllisyysstrategia, jolla on kytkentä ESR-toimintaan.

Yhteisön alue- ja rakennepolitiikkaa koskeva strategia on hyväksyttävä viimeistään kolme kuukautta yleisasetuksen hyväksymisen jälkeen. Yhteisön strategian hyväksymiseen neuvostossa vaikuttanee myös rahoituskehysten hyväksyminen. Yhteisön strategia voitaneen hyväksyä neuvostossa aikaisintaan syyskuun 2005. Kansallisen strategian laadinta, jonka on tuettava yhteisön strategiaa ja sen perusteella valmisteltavien toimenpideohjelmien laadinta, ajoittuu vuodelle 2006. Kansallinen strategia-asiakirja sekä toimenpideohjelmat tulee toimittaa komissiolle hyväksyttäväksi ennen vuoden loppua 2006, jolloin varmistettaisiin rahoitettavien toimien tukikelpoisuus heti ohjelmakauden alusta 1.1.2007. Komission esitys sisältää menettelyjä, jotka saattavat johtaa nykyistä monimutkaisempaan järjestelmään. Suurin haaste yhteisön strategiaprosessin niveltämisessä kansalliseen suunnitteluun on Agenda-neuvottelujen pitäminen aikataulussa ja niiden loppuunsaattaminen vuoden 2005 aikana. Toinen haaste on löytää sellainen muoto yhteisön strategialle, joka jättää jäsenvaltioiden ja alueiden tarpeille tarpeeksi liikkumavaraa. Kansallisesti laadittavaa strategiaa on arvioitava suhteessa valtioneuvoston päättämiin valtakunnallisiin alueiden kehittämisen tavoitteisiin.

Komissio antaa vuosittain raportin siitä, miten yhteisön strategisten tavoitteiden toteutus edistyy ja mitä haasteita toteutuksessa on kohdattu. Raportti käsitellään Euroopan unionin neuvostossa ja parlamentissa. Haasteena on löytää raportoinnille sellainen sisältö, joka on poliittisesti kiinnostava ja joka synnyttää keskustelua neuvostossa ja parlamentissa.

Jäsenmaiden on laadittava vuosittain kansalliseen strategiaan perustuva edistymisraportti ja toimenpideohjelmakohtaiset täytäntöönpanokertomukset. Kaikkia EU-osarahoitteisia rakennerahasto-ohjelmia kattavaa strategista vuosiraportointia ei Suomessa aiemmin ole tehty. Tämä kokonaisvaltainen yhteen-veto voisi myös palvella kansallista päätöksentekoa ja eduskunnan informointia sekä parantaa vaikuttavuuden seurantaa.

Esitetty ohjelmatyön malli vähentää rakennerahasto-ohjelmien määrää Suomessa, koska yhteisöaloiteohjelmia (Interreg, Urban, Equal) vastaavaa toimintaa voidaan sisällyttää tavoiteohjelmiin ja Leader+-toimintatapa maaseudun kehittämisen ohjelmaan. Suomessa toteutetaan kuluvalle rakennerahastokaudella 17 eri EU-osarahoitteista ohjelmaa.

Toimenpideohjelmien hallinnointi yksinkertaistuu siltä osin, että yhtä ohjelmaa rahoitetaan yhdestä rahastosta. Säädösten määrä vähenee ja rahoitettavien toimenpiteiden valikoima kaventuu. Näillä tekijöillä on välitön vaikutus mm. ohjelman seurantaan, raportointiin ja vaikutusten arviointiin. Rahoitettavien toimien kokonaiskoordinointi aluetasolla asettaa haasteita, koska eri rahastojen alaiset toimenpiteet rahoitetaan eri toimenpideohjelmissa.

Toimintalinjakohtaiseen ohjelmien hallinnointiin siirtyminen yksinkertaistaa ja tuo joustoa toteutukseen. Muutos näkyy myönteisesti varainhallinnon lisäksi myös seurannassa ja raportoinnissa. Toimintalinjoja nykyisissä Suomen tavoite 1 ja 2 –ohjelmissa on keskimäärin viisi, mutta toimenpidekokonaisuuksia noin 20.

Käytännön ohjelmatyön hallinnoinnin yksinkertaistumiseen tulee vaikuttamaan jäsenvaltion oma hallintojärjestelmä sekä se, miten yksityiskohtaisiksi toimenpideohjelmat laaditaan.

Komissio esittää 3 %:n EU-tason suoritusvarausta jäsenmaille palkintona edistymisestä alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa. Ohjelmareservimenettelyä sovellettiin nykyiselläkin kaudella, mutta varat jaettiin etukäteen jäsenvaltioille (4 % kunkin jäsenmaan määrärahoista). Kuluvalta kaudelta saatu kokemus osoitti, että ohjelmien asettaminen paremmuusjärjestykseen on käytännössä hyvin hankalaa ilman riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä mittareita. Periaatteessa suoritusvarausmenettely kannustaa ohjelmien tehokkaaseen toteutukseen. Komissio esittää suoritusvarauksen laskenta- ja kohdentamis-perusteiden muuttamista. Suoritusvaraukseen varattava rakennerahastojen osuus vähennetään ennen konvergenssitavoitteen ja alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen jäsenvaltiokohtaisten rahoituskehysten laatimista. Komission esittämistä suorituksen tasoa mittaavista indikaattoreista ainoastaan yksi, innovatiivisiin toimiin käytetyn tuen määrä, liittyy ohjelman toteutukseen (alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoite). Muut indikaattorit ovat makrotalouden mittareita: työllisyys ja kotimainen

bruttokansantuote. Esitettyjen indikaattoreiden avulla on käytännössä hyvin vaikea todentaa ohjelmien välisiä eroja ja sitä, mikä osa alueella tapahtuneesta kehityksestä on ohjelman vaikutusta, ja mikä muun yleisen yhteiskunnallisen ja taloudellisen kehityksen seurausta.

Komissio esitti Agenda 2000 –neuvotteluissa samantapaisen suoritusvarauksen käyttöönottoa kuin nyt, mutta jäsenvaltiot suhtautuivat siihen torjuvasti. Asetusehdotuksessa esitetään kansallisen rahoitusvarauksen käyttöönottoa odottamattomiin toimialakohtaisiin tai paikallisiin kriiseihin reagoimista varten. Ohjelmareservimenettely on ollut Suomessa mahdollista jo nykyisellä rakennerahastokaudella. Sen käyttö on kuitenkin ollut vähäistä, koska se edellyttää varojen uudelleenallokointia maakuntien ja hallinnonalojen välillä siitä, mitä ohjelma-asiakirjan täydennysosassa tai maakunnan yhteistyöasiakirjoissa on sovittu. Komission esittämä rahoitusvarausmenettely toisi joustoa ohjelmavarojen käyttöön. Esitetystä mallista vältetään kuluvalle ohjelmakaudella esiin tulleet ongelmat, sillä rahoitusvaraus varataan kokonaisrahoituksesta ennen varojen jakamista toimenpideohjelmittain. Varaus voidaan siten osoittaa sinne missä sen tarve on perusteltu. Varauksesta on laadittava oma toimenpideohjelma. Vaikka sille asetut vaatimukset ovat kevyemmät kuin toimenpideohjelmalle yleensä, sisältää se tekijöitä, muun muassa kriisialttiiden toimialojen määrittely ennakolta, jotka mahdollisesti estävät sen joustavan käytön äkillisiin paikallisiin tai toimialakohtaisiin kriiseihin.

4.3. Aluepoliittiset vaikutukset

Unionin laajeneminen ja koheesiopolitiikan painopisteen keskittäminen köyhimmille alueille merkitsee vanhojen jäsenmaiden saaman tuen pienenemistä asteittain. Tuen kohdistaminen mahdollisimman tehokkaasti tulee entistään tärkeämmäksi. Kaudella 2007 – 2013 tavoitteesta 1 pois putoavien alueiden väkiluku on yhteensä noin 35 miljoonaa. Näistä noin 19 miljoonaa asuu ns. tilastovaikutusalueilla ja noin 16 miljoonaa talouskasvun vuoksi tavoitteesta 1 pois putoavilla alueilla.

Nykyiset Suomen tavoite 1 –alueet Itä- ja Pohjois-Suomi eivät täytä komission esittämää konvergenssitavoitteen BKT-kriteeriä (alle 75 % unionin keskiarvosta asukasta kohti laskettuna). Ne eivät myöskään täytä tilastovaikutusalueiden kriteeriä.

Suomen kannalta on keskeistä se, miten harvaanasutut alueet otetaan huomioon uudistuksessa. Yleisasetusehdotuksen mukaan tavoitteena on tukea pohjoisia harvaanasuttuja alueita, jotta niiden luonnonhaittoja ja kehitykseen liittyviä erityisiä vaikeuksia voitaisiin vähentää. Tämän perusteella alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa Itä- ja Pohjois-Suomi saisivat erityiskohtelun, jossa tuki-intensiteetti suhteutettaisiin luonnonhaittojen vakavuusasteen mukaan. Tämä tarkoittaa, että Itä- ja

Pohjois-Suomi (ja Pohjois-Ruotsi) saivat korkeampaa tukea kuin muut alueet.

Erityiskohtelun taustalla on Suomen ja Ruotsin liittymissopimukseen sisältyvä unionin pohjoisten harvaan asuttujen alueiden politiikka. Perusteet erityiskohtelulle liittyvät erittäin harvaan asutukseen, pitkiin etäisyyksiin markkina-alueille, huonoon saavutettavuuteen sekä korkeaan julkisten investointien kustannustasoon. Heikennystä nykyiseen tulisi välttää ontukikohtelussa ja maaseuturahoituksessa.

Konvergenssitavoitteessa politiikan sisältö ja rahoitettavat toimenpiteet olisivat hyvin samankaltaisia kuin nykyisessä tavoitteessa 1. Siinä ovat mahdollisia monentyyppiset innovatiivisuutta sekä tieto- ja osaamistaloutta edistävät ja ympäristöä parantavat toimenpiteet.

Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen toimenpiteet ovat suppeampia kuin konvergenssitavoitteessa. EAKR-asetuksessa on avattu mahdollisuus osarahoittaa joitakin tuotannollisia investointeja harvaan asutuilla alueilla (artikla 10). EAKR-asetusehdotuksen poikkeusartiklaa on edelleen tarvetta täsmentää suorien investointitukien käyttömahdollisuuksien osalta. Suorat investointituet ovat olleet nykyisissä alueohjelmissa yksi tärkeimmistä keinoista uusien työpaikkojen ja yritysten luomisessa sekä säilyttämisessä.

Alueellisen valtiontuen sääntely vaikuttaa suorien investointitukien käyttömahdollisuuksiin. Nykyisten aluetukea koskevien valtiontukisääntöjen, ns. aluetuen suuntaviivojen uudistusta valmistellaan komissiossa samanaikaisesti rakennerahastouudistuksen kanssa. EY:n perustamissopimuksen artiklan 87 kohdan 3 mukaan on kahdentyyppisiä tukialueita (a) ja (c). A-luokituksen kuuluvat alueet, joiden BKT asukasta kohden on alle 75 % EU:n keskiarvosta. Näillä alueilla voidaan myöntää korkeampaa valtiontukea kuin c-alueilla. A-luokitus vastaa Suomessa nykyistä aluetuen I-tukialuetta. C-alueet vastaa tukialueita II ja III.

Itä-Suomi kuuluu vuoden 2006 loppuun aluetuen a-luokitukseen. Komission esityksen mukaan se saa aiempaan a-alueena c-statusen. Komission kesällä annetun aluetukiuudistuksen keskusteluasiakirjan mukaan Lappi ja Pohjois-Pohjanmaa saivat jatkosakin c-tukialuestatusen ETA-sopimuksen harvan asutuksen kriteerillä (12,5 asukasta/km² maakuntatasolla). Näin ollen alueellista investointitukea voitaisiin vuosina 2007-2013 myöntää seuraavissa maakunnissa: Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo ja Etelä-Savo. Hallituksen 11.6.2004 hyväksymän kannanoton mukaan c-aluestatus tulee myöntää koko nykyiselle tavoite 1 –alueelle ja saaristoalueille (lukuun ottamatta Maa-riianhaminaa).

Ehdotuksen mukaan alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa tietoyhteiskunnan kehittäminen,

ympäristö, ympäristöriskien ehkäisy ja ympäristöä parantavat toimenpiteet sekä saavutettavuus ovat tärkeimpiä painopisteitä. Kuitenkin alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa ympäristö- ja kulttuurihankkeiden toimenpidevalikoima on huomattavasti suppeampi kuin konvergenssitavoitteessa ja siitä puuttuu kokonaan monia Suomelle tärkeitä toimenpiteitä.

Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa voidaan toteuttaa kuten nyt liikenteelliseen saavutettavuuteen liittyviä hankkeita. Näitä ovat alempiasteisten liikenneverkostojen kehittäminen, kuten yhteyksien parantaminen pääliikenneverkkoihin, lentokentille sekä satamiin. Lisäksi voidaan parantaa sisävesiyhteyksiä. Tietoyhteiskunnan edistämiseen liittyen tuetaan kansalaisten ja yritysten pääsyä tietoliikenneverkkoihin sekä parannetaan julkisia internet-palveluja suurten keskusten ulkopuolella.

Jotta pystyttäisiin paremmin arvioimaan komission esityksen vaikutukset alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen EAKR-toimenpiteiden sisältöön, tulee komissiolta saada näiltä osin täsmennyksiä. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen toimenpiteet alueellisten innovaatiojärjestelmien sekä tieto- ja osaamisintensiivisen talouden edistämiseksi ovat myönteisiä Suomen kannalta. Osaamis- ja aluekeskusohjelmissa kehitetyt toimintamallit ovat luoneet valmiuksia hyödyntää rahoitusta.

Komission ESR-asetusehdotus korostaa vahvasti yhteyttä ESR:n ja Euroopan työllisyysstrategian välillä. Samalla asetusehdotus korostaa vahvaa yhteyttä ESR-toimien ja yhteisötason sosiaalisen osallisuuden, koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tavoitteiden välillä.

Ehdotuksen mukaan konvergenssitavoitteessa olisi mahdollista toteuttaa ESR-toimenpiteitä laajemmin kuin alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa. Mahdollisuudet toteuttaa koulutusjärjestelmien uudistamiseen liittyviä toimenpiteitä konvergenssitavoitteen ulkopuolisilla alueilla heikkenevät verrattuna nykyiseen ohjelmakautteen. Suomen kannalta tärkeä kysymys on, voidaanko koulutus- ja innovaatorakenteita tukevia toimia toteuttaa jatkosakin näillä alueilla.

Konvergenssitavoitteen toimenpiteissä työmarkkina-, koulutus- ja hallintojärjestelmien luominen ovat perusteltuja erityisesti uusissa jäsenmaissa. Suomessa näiden järjestelmien rakentamiseen ei niinkään ole enää tarvetta, mutta järjestelmän laatua ja tehokkuutta tulee kehittää. Konvergenssitavoitteen piiriin tulee kuitenkin maita ja alueita, joissa työttömyys ja sosiaalinen syrjäytyminen ovat mittavia ongelmia, joten aktiivisen työvoimapolitiikan toimien mukanaolo rakennepolitiikassa on tarpeellista.

Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa painottuvat toimet, jotka auttavat ihmisiä ennakoiv-

maan ja sopeutumaan työ- ja elinkeinoelämän muutoksiin. Tärkeitä asioita ovat elinikäinen oppiminen ja osaavan työvoiman saatavuus sekä ikääntyminen ja rakennetyöttömyyden vähentäminen. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen ESR-osio tukee myös hyvin yrittäjyyttä edistäviä toimia.

Nykyiset rakennerahastojen maaseudun EMOTR-O ja kalatalouden KOR -rahoitustoimet on koottu maatalouspolitiikan II -pilariin ja ne rahoitetaan uudesta maaseudun kehittämisrahastosta ja Euroopan kalatalousrahastosta. Maaseudun kehittämisrahastosta voidaan rahoittaa muun muassa maaseudun elinkeinotoiminnan monipuolistamista ja parantaa elämän laatua maaseutualueilla. Leader+-yhteisöaloitteen tyyppistä paikalliseen aktiivisuuteen perustuvaa toimintaa voisi sisältyä kaikkiin ohjelman toimintalinjoihin vähintään nykyisessä laajuudessa.

Maaseudun kehittämis- ja kalastuselinkeino varoista 31,3 miljardia euroa kohdennettaisiin konvergenssialueille. Tällöin rakennerahastoista siirretty rahoitus kanavoituu takaisin heikoimmassa asemassa oleville alueille. Tämän perusteella hallitus on esittänyt, että liittymissopimuksessa määriteltyjen Pohjois- ja Itä-Suomen alueiden tulisi voida hyötyä maaseudunkehittämisasetusehdotuksessa konvergenssialueille osoitetuista rahasummista.

Kaupunkien rakennemuutoksen tukitoimenpiteet sisällytettäisiin jatkossa tavoiteohjelmiin nykyisen Urban-yhteisöaloitteen periaatteiden mukaisesti. Kaupunkiverkon kokonaisvaltaiseen kehittämiseen perustuva kilpailukyky- ja aluerakennestrategia on Suomessa sisältynyt valtioneuvoston aluepoliittisiin päätöksiin ja erityisohjelmiin jo nykyisellä ohjelmakaudella. Toimenpideohjelmat voisivat kattaa useampia kaupunkeja ja seutuja kuin mitä Helsinki-Vantaan Urban -yhteisöaloiteohjelma ja tavoite 2- ja tavoite 3 -ohjelmiin sisältyvät kaupunkipoliittiset toimenpiteet nykyisellä kaudella kattavat.

Nykyisen Interreg III -yhteisöaloitteen osalta merkittävimmät vaikutukset liittyvät siihen, että Venäjän vastainen raja-alueyhteistyö siirtyy pois koheesiopolitiikan budjettilinjasta rahoitettavaksi ulkosuhdepolitiikan budjettilinjasta uuden naapuruusinstrumentin kautta. Sen vaikutusta yhteistyön sisältöön ja toimintatapaan ei voida arvioida ennen kuin komissio julkaisee naapuruusinstrumenttia koskevat asetusehdotuksensa.

Suomella on myönteisiä kokemuksia nykyisestä Interreg III -yhteisöaloitteesta. Yleisasetusehdotus mahdollistaa sisäraja-yhteistyön ja valtioiden välisen yhteistyön mahdollisesti jopa laajempien aluerajausten puitteissa. Kaikki maa- ja meriraja-alueet Satakunta lukuun ottamatta sekä useat niihin rajoittuvat alueet ovat olleet raja-alueyhteistyön (Interreg IIIA) piirissä. Esitykseen sisältyy meriraja-alueiden määrittäyskriteeri. Sen soveltaminen saattaisi mahdollistaa myös Satakunnan nimeämisen tukikelpoiseksi alueeksi.

Komission esityksen mukaan sisärajaohjelmat tulisi laatia kutakin rajaa tai useampaa rajaa varten. Tämä voi aiheuttaa paineita tarkistaa ohjelmarakennetta Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla, jossa nyt on kolme erillistä ohjelmaa. Raja-alueyhteistyön osalta tuettava toiminta on pitkälti samansisältöistä kuin nyt. Kaupunkien, maaseudun ja rannikkoalueiden kehittäminen, yhteistyö oikeus- ja hallintoasioissa sekä kansalaisten ja instituutioiden välinen yhteistyö on jätetty luettelon ulkopuolelle.

Itämeren ja Pohjoisen Periferian ohjelma-alueiden puitteissa valtioiden välinen yhteistyö voi jatkua nykyisellään. Ohjelmat vastaavat pitkälti Suomen tavoitteita ja suomalaiset ovat hyödyntäneet niitä. Valtioiden välisen yhteistyön kytkeminen vahvemmin yhteisön prioriteetteihin voi heikentää mahdollisuuksia vaikuttaa yhteistyön sisältöön kunkin alueen omista lähtökohdista. Se voi myös siirtää painopistettä aluetasolta keskushallintoon.

Yleisasetusehdotuksesta ei käy selvästi ilmi sisältääkö eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoite myös nykyisenlaisen Interreg IIIC -tyyppisen alueiden välisen yhteistyön. Yleisasetusehdotuksesta ja EAKR-asetusehdotuksesta ei ilmene, sisältyykö alueiden välinen yhteistyö sekä eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoitteeseen että konvergenssi- ja alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteiden toimenpideohjelmiin. Toimenpideohjelmiin sisällytettävä alueiden välinen yhteistyö olisi todennäköisesti lähtökohdiltaan toisenlaista ja kumppanuudeltaan suppeampaa kuin nykyinen Interreg IIIC -toiminta, eikä siten korvaisi sitä. Kaikki alueet eivät edes välttämättä olisi sen piirissä. Kuluvalla kaudella on kehitetty yhteistyö- ja hallintomalleja, joiden pohjalta olisi luontevaa jatkaa ja kehittää edelleen laaja-alaista alueiden välistä yhteistyötä koko Euroopan puitteissa.

4.4. Taloudelliset vaikutukset

Rakennerahastojen määrärahoihin liittyvät ehdotukset ovat osa koko EU:n rahoituskehysä. Sen koko vaikuttaa Suomen maksuosuuteen Euroopan unionin yhteiseen talousarvioon ja Suomen saamaan osuuteen EU:n talousarvion rakennepoliittikan määrärahoista. Jäsenmaan tulee osallistua rakennerahasto-ohjelmien rahoitukseen kansallisella osarahoitusosuudella.

Asetusehdotuksen mukaan alue- ja rakennepoliittikaan vuosina 2007 – 2013 osoitettava kokonaisrahoituskehys on 336,1 miljardia euroa vuoden 2004 hinnassa, joka indeksoidaan kahdella prosentilla vuosittain. Nykyiseen ohjelmakautteen verrattuna komissio esittää suurin piirtein samaa rakennerahastojen prosenttiosuutta EU:n yhteenlasketusta bruttokansantulosta, joka on suunnilleen 0,41 %. Tällä resursoinnilla alue- ja rakennepoliittikkaa voidaan toteuttaa komission mukaan koko unionin alueella, myös kaikkein köyhimpien alueiden ulkopuolella.

Suomen tulee pitää julkiset ja niihin verrattavat menonsa pääsääntöisesti vähintään samalla tasolla kuin ne ovat nykyisellä ohjelmakaudella. Lisäysperiaatteen mukaan rakennerahastojen tuki ei saa korvata jäsenvaltion julkista tai siihen rinnastettavaa rahoitusta. Konvergenssitavoitteen osalta komissio ja jäsenvaltio vahvistavat julkisen tai vastaavan rakennerahoituksen tason, josta sovitaan strategia-asiakirjassa. Komissio määrittää yhteistyössä jäsenvaltion kanssa lisäysperiaatteen toteutumisen vuonna 2011 yksinomaan konvergenssitavoitteen osalta. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys – tavoitteessa jäsenvaltio vastaa lisäysperiaatteen toteutumisesta.

Komission rahoitusesityksellä siirretään rahoituksen painopistettä uusille ja köyhimmille jäsenvaltioille. Linjauksella on jäsenmaiden laaja tuki. Painopisteen siirto tapahtuisi komission esityksen mukaan vaiheittain siten, että uudet jäsenvaltiot saisivat enemmän varoja kuin vanhat jäsenmaat rahoituskauten kahtena viimeisenä vuotena. Komission laskelmien³ mukaan runsaat puolet kaikista varoista, 173 miljardia euroa, kohdennettaisiin vanhoihin jäsenvaltioihin ja 162 miljardia euroa uusiin jäsenvaltioihin. Bulgarialle ja Romanianle varattu osuus olisi 22 miljardia euroa. Bulgarialle ja Romanianle varattu osuus olisi 22 miljardia euroa. Miljardi euroa varataan komission tekniseen apuun.

Rahoituksen kohdentuminen uusiin ja vanhoihin jäsenvaltioihin riippuu pääasiallisesti siitä, mikä tulee olemaan kokonaisrahoitus ja mistä säästetään. Yleisten asiain ja ulkosuhteiden neuvosto hyväksyi kokouksessa 13 päivänä syyskuuta 2004 puheenjohtajamaan esityksen, jonka mukaan sopivaa rahoitustasoa etsitään ns. building blocks -metodin pohjalta. Tällä tarkoitetaan eri budjettiotsakkeiden prioriteettien ja rahoitustasojen tarkastelua komission esitysten ja jäsenmaiden esittämien painotusten perusteella. Tarkoituksena on arvioida eri budjettiotsakkeiden sisäi-

siä politiikka- ja rahoitusvaihtoehtoja (building blocks) ja niiden erilaisia yhdistämismahdollisuuksia. Työn tulee valmistua joulukuuhun mennessä. Mahdollisia vaihtoehtoja kokonaisresursseille tutkitaan pääasiallisesti 336 miljardin ja 210 miljardin euron välillä.

Jos kokonaisrahoitusta vähennettäisiin siten, että uusien jäsenmaiden rahoitukseen ei koskettaisi eli kaikki leikkaukset kohdistuisivat vanhoihin jäsenmaihiin, sisäasiainministeriön arvion mukaan vanhojen jäsenmaiden rahoitusosuus voisi 210 miljardin euron vaihtoehdossa laskea jopa alle 50 miljardin euron eli neljäsosaan käytettävissä olevasta 210 miljardin euron kehyksestä. Tällainen 210 miljardin euron kokonaistaso keskittäisi rahoituksen kaikkein köyhimpiin maihin eikä jättäisi juuri varoja konvergenssitavoitteen ulkopuolisille alueille. Tämä vaihtoehto on kuitenkin epätodennäköinen. Rahoituskehysratkaisu edellyttää yksimielistä päätöstä. Ottaen huomioon, että melkein kaikki jäsenvaltiot ovat myös korostaneet solidaarisuutta uusille jäsenmaille, varojen leikkaaminen ns. juustohöylämällä käyttäen ei liene mahdollista.

Mikäli komission esittämästä 336 miljardin euron tasosta liikutaan alaspäin, leikkaukset kohdistuvat ensisijaisesti vanhojen jäsenmaiden korkeimpiin tuki-intensiteetteihin ja siirtymäkauden tukeen (tilastollinen phasing out ja phasing in) sekä alueellinen kilpailukyky ja työllisyys- sekä eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoitteen rahoitukseen. Jo 20-30 miljardin euron leikkaus komission esitykseen saat- taa nostaa konvergenssitavoitteen osuuden varoista noin 80 prosenttiin.

Jos alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen rahoitus laskee oleellisesti komission esittämästä tasosta, tavoitteen sisältö joudutaan arvioimaan uudelleen. Tällöin varat eivät riitä kattavaan koheesiopoli- tiikkaan.

³ Proposition de réforme de la politique de la cohésion. Scénario financier 2007 – 2013 (après deduction FEOGA/IFOP/LEADER)

Tulevan (2007 - 2013) kauden rahoitus ja tuki-intensiteetit				Nykyisen (2000-06) kauden tuki-intensiteetit (euroa /as./v.)	
Kaikki luvut 2004 hinnoin	Rahoituksen vuosikeskiarvo, milj. euroa	Arvio väkiluvusta (milj. henkeä)	Keskimääräinen tuki-intensiteetti (euroa /as./v.)	Keskiarvo	Suomi
Yhteensä	48 028				
Konvergenssi	37 721				
Art. 5-1 (alle 75 %)	25 401	123,0	207	240	134
Art. 5-2 (tilastovaikutus)	3 161	19,0	166		
Art. 5-3 (Koheesiorahasto)	9 000	96,0	94	44	-
Art. 5-4 (syrjäisimmät alueet)	158	3,9	40		
Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys	8 270			46	46
Art. 6-1 (muut kuin 5-1 tai 5-2 alueet)	6 901	301,3	23	14	16
Art. 6-2 (tav. 1 siirtymäkaudet)	1 370	11,7	118	103	-
Alueellinen yhteistyö	1 892				
Art. 7-1 (raja-alueet)	674				
ENPI-CB, Pre-Accession	229				
Art. 7-2 (kv. yhteistyöalueet)	903				
Art. 7-3 (yhteistyöverkostot)	86				
Tekninen apu	144				

Komission esitys tulevan ohjelmakauden alue- ja rakennepoliittisten toimien rahoituksesta tarkoittaa vuositasolla keskimäärin noin 48 miljardia euroa. Tästä summasta noin 25 miljardia kohdennettaisiin konvergenssitavoitteen pääkriteerin mukaan. Tuki-intensiteetti asukasta kohden olisi noin 207 euroa asukasta kohti vuodessa, eli selvästi alhaisempi kuin nykyisillä tavoite 1 – alueilla keskimäärin. Itä- ja Pohjois-Suomen tuki-intensiteetti kuluvalle kaudella on 134 euroa. Tähän verrattuna tilastovaikutusalueiden tuki-intensiteetti on korkea, keskimäärin 166 euroa asukasta kohti. Komissio ilmoitti keväällä neuvoston alaiselle ad hoc –työryhmälle, että tilastovaikutusalueiden tukitaso olisi keskimäärin 66 % siitä, mitä ne muuten voisivat saada konvergenssitavoitteen alla. Nykyisestä tavoitteesta 1 pois siirtyvien phasing in –alueiden keskimääräinen tukitaso taas olisi noin 35 % siitä, mitä ne voisivat saada konvergenssitavoitteen kautta. Koheesiorahaston esitetty tuki-intensiteetti on selvästi nykyistä korkeampi. Syrjäisten ja merentakaisien alueiden lisärahoitusta maksetaan muiden tukien päälle. Se on kuitenkin vain 40 euroa asukasta kohden vuodessa eli vastaa noin viidesosaa Kanariansaarten ja Madeiran rahoituksesta.

Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa rahoitettavien phasing in –alueiden tuki-intensiteetti on viisinkertainen suhteessa tavoitteen keskimääräiseen tasoon. Tosin tuki-intensiteetit myös phasing in –alueiden ulkopuolella vaihtelisivat huomattavasti.

Komissio on esittänyt epävirallisen arvion, että Suomen saama tuki tulisi komission esityksen toteutuessa sellaisenaan säilymään suurin piirtein nykytasolla, mikä tarkoittaa noin 320 miljoonaa euroa vuositain. Merkittävä leikkaus komission ehdotukseen vaarantaisi kuitenkin erityisesti Suomen ja muiden vanhojen jäsenmaiden (EU 15) alue- ja rakennepoliittisen rahoituksen, koska rahoituksen painopisteen on siirryttävä koheesiotavoitteiden ja tehtyjen poliittisten päätösten mukaisesti kaikkein köyhimmille alueille uusiin jäsenmaihiin (EU 10).

Suomen rahoitus koostuisi komission esityksen mukaan kolmesta eri määrärahasta: Itä-Suomen phasing in –rahoitus, Suomen muu alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen rahoitus sekä alueellisen yhteistyötavoitteen rahoitus.

Voidaan olettaa, että Suomen rahoitusosuus koko kehyksestä on siinä määrin pieni, että Suomen neuvottelutavoitteet Itä- ja Pohjois-Suomen osalta lievenvät turvattavissa myös alemmilla rahoitustasoilla kuin mitä komissio on esittänyt. Mikäli kokonaisuus laskee, tällöin muun Suomen sekä eurooppalaisen alueellinen yhteistyö –tavoitteen rahoitus pienenevät.

Alue- ja rakennepoliittiseen tukikokonaisuuteen Itä- ja Pohjois-Suomen sekä muun Suomen osalta vaikuttavat useat muuttujat. Yksi keskeisimmistä epä-

varmuustekijöistä on uuden alueellisen kilpailukyky- ja työllisyystavoitteen kokonaisrahoituksen määrä sekä se, miten suuri vaihtelu tukiaasteessa voidaan hyväksyä konvergenssitavoitteen ulkopuolella. Kokonaisuuden arviointiin vaikuttaa myös maaseuturahoituksen allokoinnin yhteydessä tehtävät ratkaisut. Muualla kuin konvergenssitavoitteessa maaseuturahoituksen taso tulee laskemaan.

EU:n tasolla kokonaisrahoitukseen tehtävät leikkaukset merkitsisivät väistämättä myös tavoitteiden välisten osuuksien muuttamista suhteessa asetusluonnokseen siten, että konvergenssitavoitteen suhteellista osuutta on nostettava, jotta uusimpien jäsenmaiden (EU 10) osuus saadaan turvattua. Vanhojen jäsenmaiden (EU 15) osalta tämä merkitsisi sitä, että sekä konvergenssi- että alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen kautta niiden osuus laskisi.

Yleisasetusehdotukseen sisältyy ulkorajayhteistyön rahoitustasoon liittyviä esityksiä. Tarkoituksena on, että ulkorajayhteistyön rahoitus tulisi osittain EAKR:stä ja osittain ulkosuhdevaroista. Yleisasetuksen 18 artiklan mukaan EAKR:n osuus ulkorajainstrumentin rahoituksesta olisi 12,12 % eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoitteen kokonaisrahoituksesta, 1,6 miljardia euroa. Samassa artikkelissa todetaan (ennakoivasti) että ulkosuhdeinstrumentteja koskevilla asetuksilla niiden rahoitusosuus ulkorajayhteistyöhön määritettäisiin yhtä suureksi kuin EAKR:n osuus. Näin ollen ulkorajayhteistyön rahoitus olisi yhteensä 3,2 miljardia euroa. Tämä on huomattavasti vähemmän kuin sisäraajayhteistyöhön esitetty rahoitus (4,7 miljardia euroa).

Esitetty ulkorajayhteistyön 1,6 miljardin rahoitus perustuu naapuruuksien rahoitustasoon vuosina 2004-2006 (230 miljoonaa euroa vuodessa). Ulkorajayhteistyön rahoitusosuuden nostaminen 3,1 miljardin euron tasolle vastaisi rajayhteistyöhön osoitetun rahoituksen kokonaiskasvua sisärajoilla. Tämä olisi toteutettavissa eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoitteen sisäisillä siirroilla, vähentämällä sisäraajayhteistyön ja/tai valtioiden välisen yhteistyön rahoitusta. Edellä mainittu korkeampi EAKR:n rahoitusosuus yhdessä ainakin yhtä suuren ulkosuhdeinstrumenttien rahoitusosuuden kanssa varmistaisi ulkorajayhteistyön poliittista painoarvoa vastaavan rahoitustason.

Koheesiotavoitteen kunnioittamisen ohella neuvottelevien edetessä voi nousta esiin tarve pitää kiinni alueellisen yhteistyötavoitteen merkittävyyden tunnistamisesta riittävän rahoitusosuuden muodossa. Tämä luo entisestään paineita leikata alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen osuutta. Suomessa ja EU:ssa tarvitaan kuitenkin myös alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen kaltaista, rakennemuutoksia helpottavaa tukea. Nykytasoinen tuki rakennemuutosalueille on välttämätön alueellisesti tasapainoisen kehityksen, kilpailukykyyn ja työllisyyden näkökulmasta.

4.5. Ympäristövaikutukset

Yleisasetusehdotuksessa ympäristön suojelu ja parantaminen on asetettu yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi sekä konvergenssi- että alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteissa. Rakennepolitiikan ympäristövaikutusten kannalta tämä painotus on myönteinen. Se tukee osaltaan pyrkimystä edistää kestävä kehitys EU:n rahoitusinstrumenttien avulla. Myönteisten ympäristövaikutusten saavuttaminen edellyttää kuitenkin, että tavoitetaso ympäristöpainotukset toteutuvat määriteltäessä eri ohjelmista rahoitettavia toimenpiteitä ja tukirahoituksen kohdentumista.

Ohjelmien arvioinnin tulee kattaa myös ympäristövaikutusten arviointi, jossa tulee soveltuvin osin ottaa huomioon suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivi (2001/42/EY). Direktiivin mukainen arviointi edellyttää ohjelmien ympäristövaikutusten seikkaperäistä arviointia ja kansalaisten tiedonsaannin varmistamista.

5. Asian aiempi käsittely

5.1. Asian käsittely kansallisella tasolla

Suomen vaikuttaminen EU:n tulevaan alue- ja rakennepolitiikan uudistukseen 2007 - 2013 alkoi jo talvella 2001, jolloin komissio julkaisi toisen koheesioraportin. Keskeinen näkökulma raportissa oli laajentumisen vaikutukset tulevaan uudistukseen. Komissio esitti jo silloin joitakin vaihtoehtoja, joista käytiin vilkasta keskustelua komission järjestämässä koheesioseminaareissa sekä kolmessa epävirallisessa ministerikokouksessa. Uudistuksen sisältöä kuvattiin tarkemmin 18 päivänä helmikuuta 2004 annetussa kolmannessa koheesioraportissa.

Suomen hallituksen strategiset linjaukset uudistukseen tehtiin toisen koheesioraportin perusteella 27 päivänä helmikuuta 2002. Hallituksen linjauksia tarkennettiin ennen Kreikan puheenjohtajuuskaudella järjestettyä epävirallista aluepolitiikan ministerikokousta 9 päivänä toukokuuta 2003, komission 10 päivänä helmikuuta 2004 antaman rahoituskehystiedonannon perusteella sekä kolmannen koheesioraportin perusteella. Linjauksia Itä- ja Pohjois-Suomen erityiskohtelusta on myös tehty osana hallituksen HVK-esityksiä.

Alue- ja rakennepolitiikan uudistukseen liittyy oleellisesti myös komission toimivaltaan kuuluva alueellisten valtiontukisääntöjen uudistus. Nykyiset alueetukea koskevat suuntaviivat ovat voimassa vuoden 2006 loppuun. Hallituksen linjaukset komission aluetukisuuntaviivoja koskevaan asiakirjaan on annettu eduskunnalle 16 päivänä kesäkuuta 2004. Eduskunnan eri valiokuntia on informoitu kaikista poliittisista linjauksista ja ne ovat keskustelleet kannanotto muistioista.

Eduskunnan vastauksessa (SuVL 1/2004 vp — E 4/2004 vp) valtioneuvoston perustuslain 97 §:n mukaiseen selvitykseen hallituksen kannanotosta komission rahoitustiedonantoon *suuri valiokunta pitää kynnyskysymyksenä, että Suomen pohjoiset ja itäiset alueet saadaan korkeimman aluetuen piiriin myös jatkossa, samalla kun huolehditaan siitä, että Suomen tämänhetkisellä tavoite 2 –alueella säilyy jatkossakin nykyistä vastaava EU:n kilpailukykyä edistävä ja rakennemuutoksiin sopeutumista helpottava tukimuoto. Lopputuloksen arvioinnissa luonnollisesti merkityksellisintä on tuen mahdollisimman korkea taso. Suomen tavoitteena EU:n perustuslakisopimusneuvotteluissa on ollut saada harvaan asuttujen alueiden erityisasema kirjattua sopimukseen, mikä luo siten pysyvän mahdollisuuden korkeammalle tulle.*

Eduskunnan linjausten mukaisesti on syytä edelleen tarkentaa Suomen tavoitteita. Itä- ja Pohjois-Suomen osalta tärkeintä on löytää ratkaisu, joka turvaa tuen pysyvyyden ja koko rahoituskauden myös tuen tason. Tärkeätä on myös, että EU:n varoilla vastaisuudessaakin voidaan tukea tuotannollisia investointeja, joista syntyy uusia työpaikkoja. Lisäksi on otettava huomioon Suomen muutkin alueellisia valtiontukia koskevat linjaukset. Tärkeää on säilyttää maaseudun alueellinen kehittämisrahoitus ja sen välineet Itä- ja Pohjois-Suomessa. Tämä tuki, joka nykyisellä rahoituskaudella on noin 30 miljoonaa euroa vuodessa, siirtyy komission esityksen mukaan rahoitettavaksi luonnonvarojen otsakkeesta 2. Tämä luku kattaa kalatalouden rahoitusvälineen ja maatalouden kehittämisaikarahoituksen. Sen käyttö on esityksessä kuitenkin rajattu konvergenssitavoitteeseen kuuluville alueille. Maaseudun kehittämisrahoituksen tulisi vastata erittäin harvaan asutettujen alueiden tarpeisiin riippumatta siitä sisällytetäänkö niiden rakennerahastorahoitus konvergenssitavoitteeseen vai ei.

Suuren valiokunnan nykyisiä tavoite 2 – alueita koskeva neuvottelutavoite on toteutettavissa komission esityksen puitteissa edellyttäen, että rahoituksen määrä ei oleellisesti supistu komission esittämästä 336 miljardin euron tasosta. Komission esityksen mukaan alueellinen kilpailukyky ja työllisyys – tavoitteessa tukea tulee keskittää alueellisesti ja temaattisesti. Toimenpiteiden keskittäminen eniten tukea tarvitseville alueille on kansallinen tehtävä.

Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys – tavoitteesta voidaan tukea muun ohella yritystoiminnan kehittämistä ja niiden toimintaympäristöä. Nykyisellä tavoite 2 –alueilla ei kuitenkaan voida osarahoittaa pk-yritysten tuotannollisia investointeja EAKR-varoin muuta kuin alueellinen kilpailukyky ja työllisyys – tavoitteen painopisteiden mukaisesti. Lisäksi on esitetty kansallisen rahoitusvarauksen käyttöönottoa, jota voidaan joustavasti suunnata äkillisiin paikallisiin ja toimialakohtaisiin kriiseihin.

Suomen tavoite saada harvaan asuttujen alueiden erityisasema vahvistettua perustuslakisopimusta koskevissa neuvotteluissa toteutui hallitusten välisessä konferenssissa 18 päivänä kesäkuuta 2004. Koheesiopolitiikan tavoiteartiklaan III-220 kirjattiin, että *erityistä huomiota kiinnitetään vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestöntiheys on erittäin alhainen.* Koheesiopolitiikan painopisteenä on edelleen köyhimät alueet, mutta nyt tunnistetaan myös pysyvät luontoon ja väestöön liittyvät haitat. Se, että samassa yhteydessä mainitaan myös saaristo, vuoristo- ja rajaseutualueet, ei vähennä pohjoisimpien alueiden maininnan merkitystä. Suomen ja Ruotsin harvaan asutuilla alueilla on tarkempi määrittely perustuslakisopimuksessa, muilla ei. Tarkempi aluemäärittely on kirjattu erillisen liittymissopimuksia koskevan pöytäkirjan numero 8 artiklaan 63. Aluemäärittely on sama kuin liittymissopimuksen pöytäkirjassa mainittu tavoite 6 –alue.

Harvaan asuttujen alueiden erityiskohtelun oikeusperustan vahvistaminen, josta päätettiin HVK:ssa kesäkuussa 2004, on olennainen osa hallituksen strategiaa pitää Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asutut alueet EU-rahoituksen piirissä myös pidemmällä aikavälillä. Perustuslakisopimuksen artiklat eivät suoraan merkitse rahoituksen jatkumista, mutta se antaa poliittisen hyväksynnän ja jatkossakin oikeudellisen perustan ja näin ollen nykyistä vahvemmat perustelut pysyvistä maantieteellisistä haitoista kärsivien alueiden tukemiselle. Rahoituksesta päätetään erikseen Agenda 2007 –neuvotteluissa.

On epävarmaa, turvaako komission asetusehdotus Suomen harvaan asutuille alueille Itä- ja Pohjois-Suomessa nykyistä tukitasoa ja keinovalikoimaa alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa. Riittävän rahoituksen ja vaikuttavuuden saavuttamiseksi niillä syrjäisillä ja merentakaisilla alueilla, joilla BKT/asukas Itä- ja Pohjois-Suomen tavoin ylittää 75 % EU:n keskiarvosta tarjotaan lisärahoitusta konvergenssitavoitteesta (artikla 4.2) noin 40 euroa asukasta kohden. Niiden alueiden pääasiallinen rahoitus tulee, kuten Itä-Suomen, artiklasta 6.2 (phasing in).

Edellä mainittujen kannanottojen pohjalta hallitus on valmistanut tähän kirjelmään sisältyvän kannanoton, jossa on pyritty ottamaan huomioon komission heinäkuussa 2004 julkistaman uuden yleisasetusehdotuksen (KOM (2004) 492 lopullinen) vaikutukset, ottaen huomioon yleisellä tasolla myös kolmen rahastokohtaisen asetusehdotuksen vaikutukset. Niitä koskevat kirjelmät annetaan erikseen kustakin asetusehdotuksesta.

5.2. Asian käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Komission kolmatta koheesioraporttia koskevaa tiedonantoa ei ole käsitelty yksityiskohtaisesti neuvos-

ton elimissä. Alue- ja rakennepolitiikkaa koskevan rahoituksen tasoa on kuitenkin kevään 2004 aikana käsitelty Pysyvien edustajien komiteassa ja sen asettamassa rahoituksen ad hoc –työryhmässä. Komissio on työryhmän kysymysten perusteella rakentanut rahoituksen laskentaperusteita ja toimittanut neuvostolle sitä koskevia muistiot. Ad hoc –työryhmän työ on raportoitu Eurooppa-neuvostolle 17 – 18 päivänä kesäkuuta 2004 (Financial Framework for 2007 – 2013: Analytical report). Komission alue- ja rakennepolitiikkaa koskevat lainsäädäntöesitykset esiteltiin 15 päivänä heinäkuuta 2004 neuvoston alaiselle rakennetoimien työryhmälle. Asetusten tarkempi käsitteleminen alkoi työryhmässä 10 päivänä syyskuuta 2004. Puheenjohtajan tavoitteena on tehdä joitakin yleisiä johtopäätöksiä joulukuun Eurooppa-neuvoston kokoukselle.

Useat nettomaksajamaat asettavat edelleen alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen kyseenalaiseksi. Uudet jäsenvaltiot korostavat, että niitä pitää kohdella samoin perustein kuin vanhoja jäsenvaltioita. Tällä ne tarkoittavat, että tukia ei saisi olla vanhoissa jäsenvaltioissa korkeampi kuin uusissa. Päästäkseen tähän tavoitteeseen, jotkut maat esittävät, että EU-rahoitus voisi uusissa jäsenvaltioissa olla enemmän kuin neljä prosenttia maan BKT:stä. Leikkaus koskisi kaikkia uusia jäsenmaita lukuun ottamatta Sloveniaa, Maltaa ja Kyprosta. Syrjäisten ja merentakaisen alueiden 1,4 miljardin lisärahoitusta on myös arvosteltu. Maantieteellisten haittojen huomioonottamista kannatetaan ja vastustetaan.

Useat maat vastustavat komission suoritusvarausta. Uudet jäsenmaat pitävät lisäysperiaatteen kansallista laskentamallia liian tiukkana.

Yleisasetusehdotuksen rahoitusartiklat käsitellään osana rahoituskehystä neuvoston alaisessa ad hoc –työryhmässä. Neuvoston hyväksymän työsuunnitelman mukaan tarkoituksena on, että Agenda 2007 -kokonaisuusdistuksesta tehdään päätös kesäkuussa 2005.

6. Valtioneuvoston kanta

6.1. Yleiset kannanotot (kannanotot 1 – 8 vastaavat hallituksen rahoituskehyskirjelmän kannanoton kohtia 31 – 38)

1. Alueellisen, taloudellisen ja sosiaalisen koheesion edistämisen tulee olla keskeinen unionin toiminnan perusta. Sen toteuttamiseksi tarvitaan tehokkaampaa rakenne- ja työllisyyspolitiikkaa. Suomi katsoo, että alueellisen koheesion, kilpailukyvyn ja työllisyyden edistämisen tulee olla uusien rahoituskehysten 2007—2013 sisällön ja resursoinnin kulmakivi.

2. Alue- ja rakennepolitiikassa tulee pyrkiä tasapainoiseen, innovoivaan rahoitusratkaisuun, joka tyydyttää kaikkia jäsenmaita. Rakennepolitiikan uudistus tulee kytkeä Lissabonin ja Göteborgin strategioiden toimeenpanoon. Työllisyys- ja osaamisa-

voitteiden rahoituksen tulee säilyä suhteellisesti vähintään nykytasolla. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi tarvitaan komission esitysten pohjalta alue- ja rakennepoliittisia resursseja suunnilleen 0,40 % EU:n bruttokansantulosta. Suomi pitää myönteisenä komission ehdotukseen sisältyvää vahvaa ympäristöpainotusta sekä konvergenssi- että alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteessa.

3. Suomi pitää kynnyskysymyksenä sitä, että sen pohjoiset ja itäiset erittäin harvaan asutut alueet saadaan korkeimman aluetuen piiriin myös jatkossa.

Itä- ja Pohjois-Suomea koskevan ratkaisun arvioinnissa merkityksellisintä on tuen mahdollisimman korkea taso ja pysyvyys sekä yritystukien ja maa-seudun kehittämistukien tason säilyminen nykyisessä laajuudessaan. Paras menettelytapa tämän tavoitteen toteuttamiseksi on näiden erittäin harvaan asutujen alueiden sisällyttäminen rakennerahastojen yleisasetuksen artiklan 5 (konvergenssitavoite) omaksi alakohdaksi. Suomi näkee, että näin voidaan taata sellaiset resurssit ja keinovalikoima, joka vastaa niiden rakenneongelmien vakavuuteen.

Unionin hallitusten ja jäsenvaltioiden edustajat antoivat kesäkuussa 2004 poliittisen hyväksynnän pohjoisten erittäin harvaan asutujen alueiden erityiskohdellun säilymiselle. Tämä erityiskohtelu, joka perustuu Suomen liittymissopimukseen, on sisällytetty uuden perustuslaillisen sopimuksen artiklaan III-220 ja liittymissopimuksia koskevan pöytäkirjan numero 8 artiklaan 63.

4. Suomen näkemyksen mukaan komission ehdotama rakennerahastojen määrän vähentäminen kolmeen on hallintoa ja eri menettelyjä yksinkertaistava sekä alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa tehostava toimi, ja näin ollen kannatettavissa.

5. Suomi hyväksyy lähtökohtaisesti komission esittämät kolme tavoitetta.

6. Euroopan investointipankin ja investointirahaston rahoitusmahdollisuuksien hyödyntämistä koheisiopolitiikassa tulee lisätä komission esityksen mukaisesti.

7. Suomi puoltaa 4 %:n jäsenmaakohtaista BKT-katto.

8. Yksinkertaistaminen, tehostaminen ja varojen vaikuttavan käytön varmistaminen on selkeästi asetettu Suomen tavoitteeksi rakennerahastojen ohjelmatyössä ja hallinnoinnissa. Komission ehdotukset ovat tältä osin oikeansuuntaisia, mutta eivät riittäviä. Rahoituksen vaikuttavuutta on nykyistä selkeämmin pystyttävä seuraamaan sekä unionin tasolla että jäsenvaltioissa. Suomi katsoo, että valvontaa koskevien ehdotusten päälinjat ovat periaatetasolla oikeansuuntaisia ja hyväksyttäviä. Esitysten ja niiden vaikutusten arviointia tulee jatkaa ja siinä yhteydessä täsmentää Suomen kantoja.

6.2. Yksityiskohtaiset kannanotot

9. Komission ehdottama alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoite vastaa Suomen asettamaa päämäärää, jonka mukaan toimenpiteitä ja rahoitusta on kohdennettava alueellisesti ja temaattisesti nykyistä joustavammin rakennemuutokseen sopeuttamiseen. Keinovalikoimaan kuuluu myös paikallisiin ja toimialakohtaisiin kriiseihin sekä kaupunkialueiden ongelmien ratkaisuun varattu rahoitus. Suomi pitää tärkeänä, että varojenjakokriteerit ja niiden painotukset annetaan riittävän ajoissa.

10. Suomi katsoo, että kaupunkipoliittisten toimenpiteiden tulee sisältää sosiaalisen integraation vahvistamisen lisäksi myös kaupunkiseutujen kilpailukykyä tukevia toimenpiteitä.

11. Suomi hyväksyy komission esityksen siitä, että vaikeista maantieteellisistä ja demografisista haitoista kärsiville alueille tulee kohdentaa korkeampaa tukea. Suomi haluaa korostaa, että tuki pitää esitettyä selkeämmin porrastaa suhteessa haitan vakavuuteen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että pohjoisilla erittäin harvaan asutuilla alueilla alhaisen väestötiheyden tulee olla määräävä tekijä tukea määriteltäessä.

12. On tärkeää, että rakennerahastojen varoja voidaan kohdistaa myös maaseudun infrastruktuurin ja osaamisen kehittämiseen. Suomi pitää hyvänä, että maaseudun infrastruktuuria, palveluita ja pk-yrityksiä voidaan kehittää myös EAKR- ja ESR-toimilla, siltä osin kuin toimenpiteet täydentävät maaseuturahaston toimenpiteitä.

13. Komission esittämä tavoitteiden välinen rahoitusosuusjakauma (konvergenssi 78,54 %, alueellinen kilpailukyky ja työllisyys 17,22 % ja eurooppalainen alueellinen yhteistyö 3,94 %) mahdollistaa rakennepoliittisen rahoituksen painopisteen siirtämisen köyhimmille ja syrjäisimmille alueille. Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys –tavoitteen sekä eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoitteen rahoituksen tulisi säilyä vähintään komission esittämällä euro-määräisellä tasolla, jotta kasvua ja kilpailukykyä sekä työllisyyttä voitaisiin edistää koko unionin alueella.

14. Suomi suhtautuu myönteisesti komission esitykseen vahvistaa eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoitteen roolia yhteisön politiikassa. Uuden eurooppalainen alueellinen yhteistyö –tavoitteen tulee kattaa rajat ylittävä, valtioiden välinen ja alueiden välinen yhteistyö. Komissio on esittänyt, että jäsenvaltioilla olisi 10 prosentin joustomahdollisuus eri painopisteiden välillä. Suomen kanta on, että jouston tulisi olla selvästi suurempi, esimerkiksi 30 %.

15. Rahoituksen painopisteenä tulee olla rajat ylittävä yhteistyö, etenkin ulkorajoilla ja uusilla sisärajoilla. Komissio esittää, että EU:n ulkorajoilla tapahtuvaan alueelliseen yhteistyöhön varataan 1,6 mil-

jardia euroa. Suomi katsoo, ettei tämä määrä ole riittävä ulkorajayhteistyön poliittiseen painoarvoon nähden.

16. Suomi on esittänyt, että ulkorajayhteistyölle kehitetään uusi rahoitusväline edellyttäen, että sen täytäntöönpanossa sovelletaan samoja periaatteita kuin alueellisen yhteistyön tavoitteessa. Rahoituksen tulisi olla mahdollisimman hyvin tasapainossa molemmin puolin ulkorajaa.

17. Suomi katsoo, että rakennerahastojen osarahoitusta (ml. maaseuturahasto) tulee voida käyttää alueellisten investointitukien vastinrahoituksena nykyisillä tavoite 1 –alueilla.

18. Suomi pitää komission esitystä EU:n osarahoitusosuuksista pääpiirteissään hyväksyttävänä. Suomi ei hyväksy, että EU-osarahoitus ylittää 75 prosenttia rakennerahastojen toimenpideohjelmien hyväksyttävistä julkisista kustannuksista. Koheesiorahaston osalta hankkeiden EU-osarahoitus on pidettävä nykytasolla.

19. Suomi katsoo, että jäsenvaltioille on taattava riittävä teknisen avun taso, joka mahdollistaa vaadittavien hallintotoimien toteuttamisen. Komission tekniistä apua ei pidä nostaa nykytasosta (0,25 prosenttia kokonaisrahoituksesta).

20. Suomi kannattaa komission ehdottamaa strategisempaa otetta alue- ja rakennepoliitiikan suuntaamisessa. Euroopan unionin tavoitteet tulee asettaa tavalla, joka sallii toimenpideohjelmien luomisen kansallisista ja alueellisista lähtökohdista ja tarpeista käsin. Kansallisen strategia-asiakirjan ja toimenpideohjelmien sisältöjä ja keskinäistä suhdetta tulee tarkentaa siten, että ne vahvistavat subsidiariteettiperiaatteen toteutumista. Ahvenanmaan itsehallinto tulee ottaa huomioon. Komission esitys sisältää menetteilyjä, jotka saattavat johtaa nykyistä monimutkaisempaan järjestelmään. Suomen tavoitteena on, että rahastokohtaiset ohjelmat ja toimenpiteiden yleispiirteisempi hallinnointitapa yksinkertaistaa ja tehostaa ohjelmien täytäntöönpanoa. Suomi pitää hyvänä joustavuuden lisäämiseksi tehtyä esitystä, jonka mukaan rahastot voivat täydentää toisiaan ja rajoitetusti rahoittaa toistensa toimenpidevalikoimaan kuuluvia hankkeita. Tämä voisi helpottaa ohjelmointia esimerkiksi kaupunkialueille osoitettujen toimenpiteiden osalta.

21. Suomi pitää tärkeänä, että yhteisön osallistuminen hallintoon, arviointiin ja tarkastustoimintaan perustuu suhteellisuuteen eli mitä pienempi EU-rahoitusosuus sitä pienempi yhteisön rooli. Pienille ohjelmille tulee voida luoda yksinkertaisempi hallintomalli ja helpommat ratkaisut. Jäsenvaltioiden liisäntyneet velvollisuudet eivät saa käytännössä johtaa raskaampaan hallinnointimenettelyyn. Ohjelmien tulisi olla joustavaa sekä ohjelmien ja alueiden erityispiirteet on voitava ottaa huomioon.

22. Suomi kannattaa periaatteessa ohjelmien tuloksellisuuden palkitsemista, mutta edellyttää, että järjestelmä on joustava ja että kriteerit perustuvat ohjelmatyön tuloksiin eikä yleisiin makrotaloudellisiin mittareihin. Nykymuodossaan komission suoritusvarausta koskeva esitys ei täytä näitä ehtoja. Tuloksellisuuden ja laadun varmistamiseksi Suomi pitää tärkeänä järjestelmällistä arviointia koko yhteisön tasolla. Tämä on hyvien suoritusten palkitsemisen edellytys.

23. Suomi pitää kansallista rahoitusvarausta periaatteessa hyvänä esityksenä, mutta toteutustavan tulee olla joustava, jotta se tosiasiallisesti mahdollistaa reagoimisen äkillisiin paikallisiin ja toimialakohtaisiin kriiseihin.

24. Vastuun siirto valvonnasta jäsenvaltiolle on lähtökohtaisesti kannatettava. Esitetyt säännökset mm. tarkastuksesta annettavien lausumien sisällöstä tulee tarkentaa, jotta järjestelmä voisi toimia käytännössä.

25. Suomi kannattaa komission lisäysperiaatetta koskevaa esitystä.

26. Suomi kannattaa $n+2$ -säännön säilyttämistä. Suomi voi hyväksyä komission esityksen hyväksyttävien kustannusten osalta, mutta edellyttää, että menot perustuvat todellisiin kustannuksiin ja että ne todennetaan yhtä luotettavalla tavalla yhteisön kaikissa jäsenvaltioissa. Arvonlisäveron käsittelyn tulee olla yhdenmukainen kaikissa rahastoissa. Arvonlisäveron tulee olla tukikelpoinen kustannus kaikissa rahastoissa silloin, kun sitä ei voida vähentää.

27. Suomi hyväksyy komission ehdotuksen, jonka mukaan komissiota avustaa asetuksen toimeenpanossa yhdistetty komitologiakomitea kuitenkin niin, että kokoonpanoa täydennetään jäsenvaltioiden sosiaalirahastoa edustavilla jäsenillä komitean kokouksissa hallintokomiteana.

28. Suomi ottaa rakennerahastojen yleisasetusehdotuksen keskeisiin artikloihin yksityiskohtaisesti kantaa syksyn 2004 kuluessa.