

## HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2012 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksista yhteisen strategiakehyksen mukaisiksi yhteisiksi säännöiksi sekä koheesiopolitiikan asetusehdotuksiksi ohjelmakaudelle 2014—2020 (koheesiopolitiikan asetuspaketti)**

**Valtioneuvoston selvitys komission säädösehdotuksista yhteisen strategiakehyksen mukaisiksi yhteisiksi säännöiksi sekä koheesiopolitiikan asetusehdotuksiksi ohjelmakaudelle 2014—2020 (koheesiopolitiikan asetuspaketti)**

*Suurelle valiokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunnan puhemies on 29 päivänä joulukuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksista yhteisen strategiakehyksen mukaisiksi yhteisiksi säännöiksi sekä koheesiopolitiikan asetusehdotuksiksi ohjelmakaudelle 2014—2020 (koheesiopolitiikan asetuspaketti) (U 72/2011 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Aiemmin suuri valiokunta on 4 päivänä marraskuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission säädösehdotuksista yhteisen strategiakehyksen mukaisiksi yhteisiksi säännöiksi sekä koheesiopolitiikan asetusehdotuksiksi ohjelmakaudelle 2014—2020 (koheesiopolitiikan asetuspaketti) (E 85/2011 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- aluekehitysjohtaja Kaisa-Leena Lintilä, työ- ja elinkeinoministeriö
- budjettineuvos Rauno Lämsä, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Annukka Mäkinen, Suomen Kuntaliitto
- aluekehitysjohtaja Pentti Malinen, Kainuun liitto
- maakuntajohtaja Olav Jern, Pohjanmaan liitto
- elinkeinopolitiikan asiamies Vesa Vuorenkoski, Akava ry
- johtaja Olli-Pekka Väänänen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Auli Korhonen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiantuntija Jari Konttinen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- elinkeinoasioiden päällikkö Kari Jääskeläinen, Suomen Yrittäjät ry

- kansainvälisten asioiden asiantuntija Marianne Muona, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- maa- ja metsätalousministeriö
- sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

- Maaseutuvirasto
- maakuntajohtaja Asko Peltola, Etelä-Pohjanmaan liitto
- Lapin liitto
- Pohjois-Pohjanmaan liitto.

## VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

### *Ehdotus*

Kirjelmässä on kyse komission ehdottamasta lainsäädäntökokonaisuudesta, jolla ohjataan Euroopan unionin koheesiopolitiikkaa vuosina 2014—2020. Asetusehdotuksista keskeisin on ehdotus yhteisen strategiakehyksen mukaisiksi yhteisiksi säännöiksi Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston, koheesiorahaston, maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ja meri- ja kalatalousrahaston tuelle sekä yleisiksi säännöiksi Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja koheesiorahaston tuelle.

Asetuspakettiin sisältyy kolme rahastokohtaista asetusehdotusta: Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR), Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) ja koheesiorahastoa koskevat asetusehdotukset. Niissä määritellään kunkin rahaston tehtävät, tuettavan toiminnan muodot ja hyväksyttävät kustannukset. Lisäksi komissio antoi asetusehdotuksen erityissäännöksiksi Euroopan alueellista yhteistyötä koskevan tavoitteen tukemiseksi EAKR:sta sekä ehdotuksen eurooppalaista alueellisen yhteistyön yhtymää koskevaksi asetukseksi (EAYY).

Rahastojen yleiset periaatteet eivät pääosiltaan poikkea nykyisestä. Uusien strategisesti kohdentavien elementtien käyttöönotto merkitsee kuitenkin muutosta aiempaan. Näitä ovat erityisesti koheesiopolitiikan tavoitteiden kytkentä Eurooppa 2020 -strategiaan, uudet komission ja jäsenvaltioiden väliset kumppanuussopimukset sekä varoja asetettuihin tavoitteisiin kohdennettavat kiintiöt. Suomen kaltaisille kehittyneille alueille esitetään rahastokohtaista jakoa siten, että Euroopan sosiaalirahaston osuus

olisi vähintään 52 % sen ja Euroopan aluekehitysrahaston yhteenlasketusta jäsenvaltion tuen kokonaismäärästä. Nykyisin ESR:n tuki ohjelmissa on noin 40 % ja EAKR:n 60 %, kuitenkin siten, että tässä EAKR:n osuuteen ei sisälly harvaan asuttujen alueiden 35 euroa/asukas erityistukea eikä Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteeseen kohdennettua tukea. Lisäksi uutta on pyrkimys yhdenmukaistettuihin menettelyihin yhteisen strategiakehyksen rahastojen (YSK-rahastojen) tuen osalta.

Komissio ehdottaa kolmen jakokriteerin käyttämistä nykyisen neljän sijaan laskettaessa kunkin jäsenvaltion alueille jaettavaa rahoitusosuutta (pl. Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoite):

1. Vähiten kehittyneet alueet (BKT/asukas alle 75 % EU:n keskiarvosta). Tässä luokassa väestöpeitto pienenesi verrattuna konvergenssitavoitteeseen.

2. Välialueet (BKT/asukas vaihteluväli 75—90 %). Väestöpeitto suurenesi verrattuna kuluvan ohjelmakauden phasing out ja phasing in -ratkaisuihin. Välialueeseen kuulusivat nykyiset konvergenssialueesta uloskasvavat alueet ja muutkin alueet, jotka täyttävät 75—90 %:n BKT- kriteerin.

3. Kehittyneet alueet (BKT/asukas yli 90 %). Väestöpeitto säilyisi ennallaan verrattuna työllisyys- ja kilpailukykytavoitteeseen. Keskimääräinen tuki-intensiteetti, noin 22 euroa/asukas/vuosi, olisi sama kuin nykyisellä kaudella.

Komission ehdotuksessa monivuotiseksi rahoituskehikseksi ehdotetaan 376 miljardia euroa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseen kaudella 2014—2020. Ehdotetun Verkkojen Eurooppa -välineen

toteuttamiseen varataan 10 mrd. euroa koheesiorahaston rahoituksesta.

Lisäysperiaatteen todentaminen säilyy niissä jäsenvaltioissa, joissa vähemmän kehittyneiden alueiden ja siirtymäalueiden osuus ylittää 15 % kyseisen valtion kokonaisväestöstä. Suomi ei kuulu tähän kategoriaan.

Unionin tuen osarahoitusprosentti olisi pääsääntöisesti enintään 85 % koheesiomaissa ja vähiten kehittyneillä alueilla, 60 % siirtymäalueilla ja 50 % kehittyneillä alueilla.

Rakennerahastojen osalta komission ensimmäinen ennakkomaksu ohjelmille olisi 4 %, joka maksettaisiin erinä vuosina 2014—2016. Tämän jälkeiset vuotuiset ennakot olisivat 2 prosenttia vuonna 2016 ja sen jälkeen 2,5 %. Ehdotuksessa esitetään rakennerahastoille yhdenmukaista n+2-sääntelyä pois lukien vuosi 2014, jonka osuus jaksotettaisiin tasaisesti vuosille 2015—2020.

Ohjelmakauden vaihtuessa turvataan EU-osarahoituksen hallittu vähentyminen jäsenvaltioissa luomalla ns. turvaverkko, mikä tarkoittaa takeita siitä, että jäsenvaltio saa seuraavalla kaudella vähintään 55 % ohjelmakaudella 2007—2013 saadusta rahoituksesta. Lisäksi esitetään turvaverkon luomista niille alueille, jotka putoavat konvergenssitavoitteen alla. Näille alueille luovataan vähintään 2/3 entisestä tuesta säilyvän.

### **Valtioneuvoston kanta**

1. Valtioneuvosto lähtee siitä, että koheesiopoliittisen rahoitusratkaisun tulee olla reilu ja oikeudenmukainen kaikkien jäsenvaltioiden ja alueiden näkökulmasta. Valtioneuvoston lähtökohdiana on, että rakennerahastokauden 2014—2020 Suomen saama suhteellinen rahoitusosuus säilyy.

2. Valtioneuvosto tukee alue- ja rakennepoliittikan jatkamista koko unionin alueella. Rahoituksen painopisteen tulee olla köyhimmillä alueilla sekä vakavista ja pysyvistä olosuhdehaitoista kärsivillä alueilla. Koheesiopoliittikan vaikuttavuutta tulee lisätä keskittymällä rajalliseen määrään prioriteetteja, joiden tulee olla yhdenmukaisia Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden kanssa. Valtioneuvosto tukee Eurooppa

2020 -strategian tavoitteita innovaatioiden, pk-yritysten kilpailukyyn sekä energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian ja osallisuuden vahvistamisesta.

3. Syrjäisen sijainnin huomioiminen ja harvaanasuttujen alueiden erityisaseman turvaaminen on Suomelle rakennerahastopoliittikan avainkysymys. Komissio esittää Suomen liittymissopimuksen ja Lissabonin sopimuksen 174 artiklaan sisältyvän pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityisaseman jatkamista kaudelle 2014—2020. On tärkeää, että harvaan asutukseen perustuva kriteeri nostetaan BKT-kriteerin rinnalle tukia jaettaessa (yleisasetus 82 artikla). Harvaan asuttujen alueiden erityisrahoitus tulee Suomen näkemyksen mukaan säilyttää vähintään nykyisellä tasolla Pohjois- ja Itä-Suomen osalta.

4. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että kaikilla alueilla toteutetaan yhtenäistä tavoitetta kilpailukyyn ja työllisyyden parantamiseksi. Valtioneuvosto ei kannata komission siirtymäaluejärjestelyä ja turvaverkkorahoitusratkaisua esitetyssä muodossa, joka on liian kallis (yleisasetus 84 artikla). Komission esityksen mukaan vähiten kehittyneiden alueiden väestöpeitto pieneni verrattuna nykyiseen konvergenssialueeseen ja siirtymäalueiden väestöpeitto suureni verrattuna kuluvan kauden phasing out- ja phasing in -ratkaisuihin. Suomen näkökulmasta esitetty väliluokkamalli ei ole läpinäkyvä eikä johdonmukainen, koska se ei perustu suoraan alueiden BKT-tasoon. Komission esittämät väliluokka- ja kilpailukykyalueet tulisikin yhdistää yhdeksi kokonaisuudeksi, missä yhteydessä sovellettaisiin liukuvaa BKT-kriteeriä.

5. Maakohtaisen BKTL-katon madaltaminen 2,5 prosenttiin on erityisen tarpeen resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta. Sen laskentamenetelmää ei tule muuttaa nykyisestä kaudesta, eli maaseudun kehittämisrahoituksen tulee sisältyä esitettävään kattoon. Tästä syystä komission esitystä tulee selkiyttää.

6. Valtioneuvosto kannattaa vahvaa ehdollisuutta koheesiopoliittikassa ja pitää perusteltuna selvittää mahdollisuudet yhdistää EU:n talousarvion rakenne- ja muut tuet vakaas- ja kasvusopi-

muksen noudattamiseen. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan vaikuttavuutta tulisi parantaa, ja tähän voitaisiin kytkeä EU:n talousarvion menot nykyistä laajemmin. Suomi tukee asetusehdotuksen linjauksia makrotaloudellisista ehdollisuuksista.

7. EU:n osarahoitusperiaatteen soveltamista tulee tehostaa. Unionin rahoituksen osuus tulee rajoittaa maksimissaan 75 prosenttiin esitetyn 85 prosentin sijaan (yleisasetus 110 artiklan 3 kohta). Valtioneuvosto pitää riittävää kansallista omavastuusuutta parhaana ennakkoehdollisuutena ja välttämättömänä takeena vastuulliselle projektitoiminnalle. Suomi suhtautuu kielteisesti talousvaikeuksissa oleville jäsenvaltioille EU:n talousarviosta maksettavien YSK-rahastojen osarahoitusosuuksien välimaksujen ja loppumaksujen korottamiseen 10 prosenttiyksiköllä (yleisasetuksen 22 artikla).

8. Moniportaisten hyväksymistasojen lisääminen strategiseen ohjelmatyöhön voi johtaa monimutkaisempiin koordinaatiomekanismeihin ja lisääntyvään hallinnolliseen taakkaan. Lisäksi kumppanuussopimuksen ja ohjelmien hyväksynnän viivästymisen riskit ovat merkittävät haasteellisten aikataulujen vuoksi.

9. Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti suoritusvarauksen ja muiden unionitason kannustimien käyttöönottoon. Valtioneuvosto on valmis tutkimaan jäsenvaltiokohtaisen suoritusvarauksen käyttöönottoa (yleisasetuksen artiklat 18 ja 20).

10. Valtioneuvosto tukee voimakkaasti YSK-rahastojen hallinnon ja ohjelmatyön yksinkertaistamista ja katsoo, että komission asetusehdotukset eivät kaikilta osin tue tavoitteen saavuttamista. Nykyisin vaadittavien kansallisten valvontaelinten lisäksi uuden akkreditoivan elimen (hyväksynnän antavan elimen) nimittäminen ja sille määrättävät tehtävät olisi vastoin suhteellisuus- ja läheisyysperiaatetta. Muutos rajoittaisi jäsenvaltion vapautta organisoida varainhoito ja varainhoidon valvonta omaan hallintokulttuuriin soveltuvalla tavalla. Hyväksynnän antavan elimen sijaan asetuksissa tulisi viitata yksinomaan jäsenvaltioon.

11. Säännökset mahdollisesta hyväksynnän antavan elimen nimittämisestä, hallinnointiin osallistuvista viranomaisista jäsenvaltiossa sekä kumppanuussopimuksesta tulisi toteuttaa kunkin jäsenvaltion valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden mukaisesti. Kumppanuussopimukseen sovellettavat säännökset tulee laatia siten, ettei ristiriitaa Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnolliseen asemaan synny ja että maakunnassa voidaan toteuttaa omat ohjelmat maakunnan omiin strategisiin valintoihin perustuen.

12. Valtioneuvosto pitää tärkeänä suhteellisuusperiaatteen noudattamista ohjelmien hallinnoinnin järjestämisessä. Suhteellisuusperiaatteen tulisi rajoittaa jäsenvaltioiden taloudellista ja hallinnollista taakkaa erityisesti pienissä ohjelmissa. Suomi pitää huolestuttavana, että asetusehdotukset sisältävät aiempaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä, hallinnointitasot lisääntyvät ja hallinnon kustannukset ovat vaarassa nousta. Komission teknisen tuen määrää tulee alentaa esitetystä 0,35 prosentista YSK-rahastojen vuotuisesta kokonaismäärärahasta (yleisasetuksen 83 artikla).

13. Valtioneuvosto tukee alueellisen ja paikallisen tason osallisuuden ja kumppanuusperiaatteen vahvistamista koheesiopolitiikassa. Valtioneuvosto kannattaa komission esitystä paikallisyhteisöjen omista kehittämishankkeista ja strategioista. On tärkeää, että EAKR:n ja ESR:n ohjelmissa ratkaisut paikallisen toiminnan käyttöönotosta ja menettelyistä tehdään kansallisella tasolla.

14. Kaupunkiulottuvuuden vahvistaminen koheesiopolitiikassa on Suomen kannalta kannatettava. Kaupungit ovat osaltaan Eurooppa 2020 -strategian toteutuksessa, jossa kaikkien alueiden osallisuus on tärkeää. Kaupungeille osoitettavat varat tulee jakaa tasapuolisesti eri alueille kunkin jäsenvaltion erityispiirteet huomioon ottaen.

15. Valtioneuvosto tukee pyrkimyksiä, joilla varmistetaan rahastojen tehokas ja tuloksellinen toteutus, ja tukee yksinkertaistettujen kustannusmallien käytön laajentamista. Valtioneuvosto katsoo, että palkintojen muodossa myönnettävän tuen lisäarvo ja yhteensopivuus rahastojen

tukeen sovellettaviin yleisiin periaatteisiin vaatii perusteluja ja käyttöperusteet lisäselvitystä. Uusien unionin tason tukikelpoisuussäntöjen luomista tulisi välttää, elleivät ne yksinkertaista nykyisin käytössä olevia menettelyjä. Esitetyn maantieteellisen tukikelpoisuussäntelyn tulisi mahdollistaa muun ohella verkostomaisen valtakunnallisen toiminnan edellyttämä riittävä jousto ilman esitettyjä rajoituksia (yleisasetuksen 60 artikla). On tarpeen selkeyttää eri rahoitusvälineisiin sovellettavia sääntöjä ja mahdollisuudet rahoituksen kombinoimiseen eri ohjelmissa.

16. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetut komissiolle SEUT-sopimuksen 290 artiklan nojalla siirrettävää toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä koskevat säännökset ovat pääosin täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Joidenkin asiakohtien osalta toimivallan siirtoa koskevat tavoitteet ja sisältö jäävät avoimeksi ja niitä tulisi täsmentää.

17. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan sosiaalirahasto (ESR) muodostaa olennaisen osan koheesiopolitiikan toteutusta. Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää, että sosiaalirahastoa käytetään jäsenvaltioissa työllisyyden ja koulutuksen edistämiseen sekä köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseen. Sosiaalirahaston osuuden ennalta määrittäminen ei ole kuitenkaan linjassa aiemman ohjelmaperusteisen koheesiopolitiikan kanssa, jonka pääperiaatteena on pidetty hallintovastuun jakamista komission, jäsenvaltioiden ja alueiden välillä.

18. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ilmast- ja ympäristötavoitteet huomioidaan rakennerahastojen tukia kohdennettaessa. On tärkeää, että tuki kohdennetaan erityisesti sellaisiin ilmasto- ja ympäristötavoitteisiin, joiden avulla voidaan tukea talouden kasvua sekä innovaatioita ja teknologisia ratkaisuja.

19. Valtioneuvosto tukee rahoituksen temaatista keskittämistä myös EAY-ohjelmissa, mutta

esitettyä rajausta enintään neljään teemaan on tarpeen arvioida lähemmin. Tässä yhteydessä on arvioitava myös ohjelmien rooli mahdollisten makroaluestrategioiden toteuttamisessa. Oman EAY-asetuksen antaminen on sinänsä myönteistä ja parannus nykyauteen, mutta yleisasetuksessa ja EAKR -asetuksen I luvussa tulisi todeta selvemmin, milloin säädös ei ole sovellettavissa EAY-tavoitteeseen. Nykykaudella jäsenvaltio on voinut siirtää rahoitusta (enintään 15 %) A- ja B-lohkojen välillä, mutta tätä ei esitetä uudelle kaudelle. Siirtomahdollisuus tulisi sisällyttää myös uuteen asetukseen.

20. Valtioneuvosto kannattaa Euroopan alueellisen yhteistyön yhtymään sovellettavan järjestelmän yksinkertaistamista ja sitä, että yhtymien perustaminen säilyy vapaaehtoisena.

21. Ulkosuhderahoitusvälineiden laatuun ja toimivuuteen tulee panostaa saatujen kokemusten pohjalta, huomioiden joustavuus tuen ennakoitavuuden tärkeyttä unohtamatta. Yhteistyökumppanien tulee sitoutua yhdessä asetettuihin tavoitteisiin, joiden saavuttamista tulee arvioida aikaisempaa paremmin uudesta rahoituksesta päätettäessä.

22. Suomen politiikkatavoitteiden kannalta on tärkeää, että EU:n ja Venäjän välisen alueellisen yhteistyön (nykyinen ENPI CBC) erityispiirteet tulevat huomioiduiksi joko komission esittämässä uudessa naapuruusinstrumentissa (ENI) tai mahdollisesti muussa instrumentissa. Rajat ylittävien ohjelmien toimivuuden varmistamiseksi tulisi seuraavaa ohjelmakautta varten pyrkiä löytämään hallinnollisia ratkaisuja, joilla näihin ohjelmiin voitaisiin soveltaa rakennerahastojen Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen ohjelmissa hyviksi todettuja menettelytapoja. Suomen kannalta on ensiarvoisen tärkeitä, että Venäjä osallistuu merkittävällä panoksella ohjelmien rahoitukseen jatkossakin.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Komission ehdottamalla lainsäädäntökokonaisuudella on tarkoitus ohjata Euroopan unionin koheesiopolitiikka seuraavalla ohjelmakaudella vuosina 2014—2020. Ehdotuksista keskeisin on yleisasetus, joka sisältää yhteisen strategia-kehityksen mukaiset yhteiset säännöt Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston, koheesiorahaston, maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ja meri- ja kalatalousrahaston tuelle sekä yleiset säännöt Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja koheesiorahaston tuelle. Lisäksi kokonaisuuteen kuuluu kolme rahastokohtaista asetusehdotusta sekä kaksi eurooppalaiseen alueelliseen yhteistyöhön liittyvää asetusehdotusta. Koheesiopolitiikan rahoituksesta päätetään vuosille 2014—2020 hyväksyttävien EU:n monivuotisten rahoituskehysten yhteydessä.

Rahastojen yleiset periaatteet pysyvät pääosiltaan nykyisellään. Keskeisiä uudistusehdotuksia ovat rahoituksen keskittäminen nykyistä harvempiin, Eurooppa 2020 -strategiaa tukeviin tavoitteisiin, toiminnan tulospohjaisuus sekä rahoituksen mahdollisuuden lisääminen ja sen kytkentä talouden tervehdyttämistoimenpiteisiin. Uutta ovat myös komission ja jäsenvaltioiden väliset kumppanuussopimukset, joilla pyritään varmistamaan toimien yhdenmukaisuus EU:n strategian kanssa ja joihin kirjataan ennakoehdollisuudet, jotka jäsenvaltion tulee täyttää. Tulvalla kaudella myös ohjelmien hallinnointia pyritään yksinkertaistamaan.

Hallintovaliokunta kannattaa edellä mainittuja linjauksia. Eurooppa 2020 -strategian mukaiset tavoitteet innovaatioiden, pk-yritysten kilpailukyyn sekä energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian ja osallisuuden vahvistamiseksi ovat hyvin tärkeitä myös Suomelle, sillä ne lisäävät kansallista ja alueellista kilpailukykyä ja hyvinvointia. Tulospohjainen koheesiopolitiikka yhdessä temaattisen keskittämisen kanssa lisää toimenpiteiden osuvuutta ja vaikuttavuutta

erityisesti aluetason näkökulmasta. Kumppanuussopimus mahdollistaa eri rahastojen toimenpiteiden tehokkaamman yhteensovittamisen ja suuremmat synergiahyödyt. Valiokunta tukee pyrkimyksiä rahastojen hallinnon ja ohjelmityön yksinkertaistamiseksi ja pitää tärkeänä, että komission ehdotuksia on analysoitu myös tästä näkökulmasta.

#### *Suomen saama rahoitusosuus ja harvaan asuttujen alueiden erityisasema*

Valiokunta pitää alue- ja rakennepolitiikan jatkamista koko unionin alueella tärkeänä ja katsoo valtioneuvoston tavoin, että rahoituksen painopisteen tulee olla köyhimmillä alueilla sekä vakavista ja pysyvistä olosuhdehaitoista kärsivillä alueilla. Valiokunta toteaa, että koheesiopolitiikan jatkuminen koko unionin alueella on Suomen kuntien ja alueiden näkökulmasta myönteinen asia. Rakennerahastovarot ovat tuoneet aidon lisän alueiden kehittämisen keinovälikoimaan ja resursseihin.

Selvityksen mukaan Suomen rahoitussaantoa on tässä vaiheessa vaikea laskea tarkkaan, mutta sen arvioidaan olevan vähenemässä nykyiseen ohjelmakauteen verrattuna. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotukset jakoperusteiden muuttamisesta, kuten uuden väliluokan luominen ja tuen määräytymisperusteissa väkiluku- ja väestötiheyskriteerien painoarvon puolittuminen, vaikuttavat Suomelle epäedulliseen suuntaan. Valiokunta tukee kaikkia pyrkimyksiä jakoperusteiden muuttamiseksi jäsenvaltioiden ja alueiden kannalta oikeudenmukaisiksi ja paremmin pysyvät olosuhdehaitat huomioonottaviksi. Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoitetta säilyttää Suomen suhteellinen rahoitusosuus rakennerahastokaudella 2014—2020. Valiokunta myös painottaa sitä, että Suomen tulee olla edelleen aktiivinen Itä- ja Pohjois-Suomen huomioimiseksi yhtenä NUTS2-alueena, joka kokonaisuudessaan kuuluu kehittyneeseen alueeseen.

Syrjäisen sijainnin huomioiminen ja harvaan asuttujen alueiden erityisaseman turvaaminen on

Suomelle rakenerahastopolitiikan avainkysymys. Komissio esittää Suomen liittymissopimuksen ja Lissabonin sopimuksen 174 artiklaan sisältyvän pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityisaseman jatkamista kaudelle 2014—2020. Valiokunta pitää tärkeänä ja perusteltuna, että harvaan asutukseen perustuva kriteeri nostetaan BKT-kriteerin rinnalle tukia jaettaessa. Komissio ehdottaa, että harvaan asutun alueen erityistukea pienennettäisiin 20 euroon/asukas. Valiokunta katsoo, että harvaan asuttujen alueiden erityisrahoitus tulee säilyttää Pohjois- ja Itä-Suomen osalta vähintään nykyisellä tasolla eli 35 euroa/asukas. Tämän tuen taloudellinen vaikutus EU-tasolla ei ole suuri, koska tuen piirissä olevan väestön määrä on hyvin pieni, mutta vaikutus kyseisten alueiden kehittämistyölle on merkittävä. Lisäksi on huomattava, että tämä tuki on luonteeltaan nimenomaan erityishaittojen kompensointiin käytettävää ja korvamerkitä kyseiselle kohdealueelle.

Taloudellisten vaikutusten lopputulos selviää vasta rahoituskehysneuvottelujen päättyessä ja riippuu erityisesti EU:n talousarvion koosta, rahoitusjärjestelmästä ja sektoripoliittisten ratkaisujen kokonaisuudesta. Asiantuntijakuulemisessa esitettyjen arvioiden mukaan EU:n rahoituskehysten supistaminen vaikuttaisi todennäköisimmin kahden suurimman menokohdan, koheesiopolitiikan ja maatalouspolitiikan, rahoitukseen ja siten mahdollisesti myös Suomen lopulliseen rakenerahastovarojen määrään. Hallintovaliokunta korostaa tässäkin yhteydessä edellä mainittua valtioneuvoston tavoitetta Suomen suhteellisen rahoitusosuuden säilymisestä ja painottaa rahoitusratkaisujen kokonaisvaikutusten huolellista arviointia.

#### *Aluelähtöisyys*

Valiokunta toteaa, että EU:n harjoittaman koheesiopolitiikan yksi keskeinen peruseriaate on aluelähtöisyys. Aluelähtöisyydessä on kyse alueellisten erityispiirteiden ja vahvuuksien hyödyntämisestä ja alueiden välisten kehityserojen tasaamisesta. Valiokunta pitää myönteisenä, että monitasoisista hallinnointia ja paikallisen kehittämisen merkitystä ehdotetaan vahvistetta-

vaksi ohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen paremmaksi huomioimiseksi sekä EU:n tuottaman lisäarvon varmistamiseksi.

Selvityksen mukaan Suomeen on tarkoitus valmistella tulevalle rakenerahastokaudelle yksi, alueiden kanssa yhteistyössä valmisteltava, koko Manner-Suomen kattava, monirahastoinen ohjelma. Valiokunta korostaa, että aluelähtöisyys tulee ottaa tässäkin yhteydessä huomioon. On tärkeää, että kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimijat kytketään mukaan ohjelmavalmisteluun ja että tulevan kauden rakenerahasto-ohjelma valmistellaan ja toteutetaan aluelähtöisesti.

Alueiden kehittämisestä annetun lain (1651/2009) mukaan vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla. Nykyisellä rakenerahastokaudella tämä ilmenee maakunnissa käytännössä siten, että rahoituspäätöksiä rakenerahastovaroista tekevät kuntien edustajina maakuntien liitot ja valtion edustajina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Valiokunta katsoo, että tämä nykyinen toimiva rakenne tulee turvata myös tulevalle rakenerahastokaudella. Myös maakuntien yhteistyöryhmien roolia tulee vahvistaa.

#### *Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston tuki*

Komissio ehdottaa kehittyneille alueille, joihin myös Suomi lukeutuu, rahastokohtaista jakoa siten, että Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osuus olisi vähintään 52 % sen ja Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) yhteenlasketusta jäsenvaltion tuen kokonaismäärästä. Ehdotuksen taustalla on pyrkimys varmistaa EU-tasolla ESR-tuelle tietty vähimmäistaso. Nykyisellä ohjelmakaudella ESR- ja EAKR-tuen osuuksia ei ole etukäteen kiintiöity, vaan niiden määrittäminen on ollut jäsenvaltion päätettävissä pohjautuen kansallisiin ja alueellisiin tarpeisiin. Suomessa ESR:n tuen osuus nykyisellä kaudella on noin 40 % ja EAKR:n 60 %, kuitenkin siten, että EAKR:n osuuteen ei sisälly harvaan asuttujen alueiden erityistukea eikä Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteeseen kohdennettua tukea.

Asiasta päätetään EU:n rahoituskehysneuvotteluissa. Valiokunta kuitenkin toteaa pitävänsä hyvänä nykyisen rakennerahastokauden käytäntöä. Valiokunnan näkemyksen mukaan jäsenvaltiolla ja alueilla on paras tieto arvioida rahastojen tuen tarpeita kansallisista ja alueiden lähtökohdista käsin. Samalla on kuitenkin tärkeää, että varmistetaan molemmille rahastoille riittävä taso.

Rakennerahastovaroilla on merkittävä rooli talouden rakennemuutoksessa, kilpailukyvyyn ja osaamisen vahvistamisessa sekä työllisyyden lisäämisessä. Näitä toimia rahoitetaan sekä EAKR:n että ESR:n varoilla. Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää, että ESR-tukea käytetään jäsenvaltioissa työllisyyden ja koulutuksen edistämiseen sekä köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseen. Valiokunta pitää myönteisenä, että paikallisen kehittämisen näkökulman vahvistuminen näkyy myös ESR-rahoitteisessa toiminnassa. ESR:stä voidaan tukea EAKR-toimien täydennykseksi kestävästä kaupunkikehitystä strategioilla, joissa esitetään integroituja toimia muun muassa sosiaalisten haasteiden torjumiseksi kaupunkialueilla.

#### *Hallinnon yksinkertaistaminen*

Kaikkien rahastojen hallinnointia pyritään tulevalle kaudella yksinkertaistamaan. Rahastojen täytännönpanoon käytettävät taloudelliset ja hallinnolliset resurssit on suhteutettava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ohjelmiin kohdennettavan tuen määrään. Rakennerahastojen monivuotista ohjelmaperusteista hallinnointia uudistetaan vuosittaisella tilinpäätöksellä ja vähittäisellä sulkemisella. Vuotuisuusperiaatteella pyritään parantamaan koheesiopolitiikan toteutuksen rytmia ja vähentämään tuensaajien hallinnollista rasitusta ja kustannuksia.

Valiokunta kannattaa tavoitteita rahastojen hallinnon yksinkertaistamiseksi. Kaikilta osin komission ehdotukset eivät kuitenkaan tue näiden tavoitteiden saavuttamista. Ohjelmien yhteisen hallinnon painopiste on siirtymässä komissiolta jäsenvaltioille, joiden vastuuta ohjelmien moitteettomasta varainhoidosta pyritään komission ehdotuksissa lisäämään. Yleinen ar-

vio ehdotetusta hallinto- ja valvontajärjestelmästä on, että asetusehdotuksiin sisältyy aiempaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä, hallinnointitasot lisääntyvät uuden akkreditoivan elimen perustamisen myötä ja hallinnon kokonaiskustannukset jäsenvaltiotasolla ovat vaarassa nousta. Valiokunta tähdentää ohjelmien hallinnonin järjestämisessä suhteellisuusperiaatetta ja katsoo, että jäsenvaltioiden taloudellista ja hallinnollista taakkaa tulee rajoittaa erityisesti pienissä ohjelmissa.

Valiokunta tukee pyrkimyksiä varmistaa rahastojen tehokas ja taloudellinen käyttö. Valiokunnan mielestä komission ehdotukset yksinkertaistetuista kustannusmalleista ovat kannatettavia ja niiden käyttöönottoa on syytä edistää. Käytännön hanketoiminnan kannalta on tärkeää, että toimintaan sovellettavat säännöt ja ohjeistukset ovat selkeitä ja johdonmukaisia ja että niiden yhteydessä käytetyt käsitteet ovat yksiselitteisiä. Tuensaajalle on tärkeintä mahdollisuus yksinkertaiseen tuen hakemiseen ja päätöksentekoon sekä ohjaukseen.

Tulevalla kaudella pienten toimijoiden mahdollisuudet toteuttaa hankkeita paranevat erityisesti paikallisen kehittämisen komponentin kautta sekä yksinkertaistettujen kustannusmallien, kuten kertakorvauksen (lump sum), käyttöönoton myötä. Pienten toimijoiden mukaantuloa voitaisiin mahdollisesti edistää muillakin keinoilla, esimerkiksi määrittelemällä tukikynnyksen, jonka alittavat hankkeet saisivat helpotuksia tietyistä raportointi- ja seurantavelvoitteista.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että sähköistä tietojen hallinnointia ja sähköistä asiointia kehitetään. Valiokunta katsoo, että tällä voidaan keventää hallinnointia ja parantaa ohjelmien seuranta. Komission esityksen mukaan kaikkien jäsenvaltioiden tulisi siirtyä vuoteen 2014 mennessä siihen, että asiakkaat voivat halutessaan esittää kaikki haku- ja maksatusasiakirjansa yksinomaan sähköisesti. Tämä aiheuttaa kehittämistarpeita olemassa oleviin rakennerahastojen tietojärjestelmiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että tarvittaviin muutoksiin varaudutaan hyvissä ajoin niin, ettei niistä johtuen syn-



ny viivästyksiä uusien ohjelmien käynnistämiseksi ja hanketyölle.

Kaiken kaikkiaan on rakennerahastojen tehokkaan käytön ja ohjelmien toteutuksen kannalta tärkeää, että rakennerahastokausien väliin ei muodostu katkosta esimerkiksi ohjeistuksessa, tietojärjestelmien valmiuksissa tai ohjelmaa toteuttavien viranomaisten välisessä työnjaossa olevien puutteiden vuoksi.

Ohjelmien toimeenpanokäytäntöjä rakennettaessa on tarpeen kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että hallinto palvelee hankkeiden toteuttamista. Valiokunta tulee omalta osaltaan seuraamaan kansallista toteutusta ja toimenpiteitä joustavuuden lisäämiseksi sekä byrokratian karsimiseksi.

#### *Kumppanuussopimus*

Jäsenvaltiot laativat kaudelle 2014—2020 kumppanuussopimukset. Tällä tarkoitetaan jäsenvaltion ja komission välistä sopimusta, jossa varmistetaan jäsenvaltion rahastotoimien yhdenmukaisuus unionin strategian kanssa. Sopimuksessa esitetään kullekin temaattiselle tavoitteelle asetetut keskeiset tulostavoitteet sekä malli, jonka avulla tulostavoitteiden toteutumista seurataan. Sopimukseen kirjataan myös ennakoehdollisuudet, jotka jäsenvaltion tulee täyttää. Jäsenvaltio laatii sopimuksen yhteistyössä kumppaneiden kanssa, joita ovat toimivaltaiset alueelliset, paikalliset ja muut julkiset viranomaiset, elinkeinoelämän ja yhteiskunta-alan edustajat sekä eri kansalaisjärjestöjen edustajat. Suomen kumppanuussopimus kattaa EAKR:n, ESR:n, maaseuturahaston sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahaston ohjelmat.

Valiokunta pitää kumppanuussopimusta sinänsä tärkeänä välineenä rahastojen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseksi. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota kumppanuussopimuksen hyväksymisprosessiin. Jäsenvaltion on toimitettava ohjelmat samanlaisesti kumppanuussopimuksen kanssa komission hyväksyttäväksi. Ohjelmien hyväksymisen edellytyksenä on kumppanuussopimuksen hy-

väksyminen kaikkien rahastojen osalta. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että kumppanuussopimuksen ja ohjelmien hyväksynnän viivästymisen riskit ovat merkittävät haasteellisten aikataulujen vuoksi. Selvityksen mukaan asiaan saadaan lisäselvyyttä, kun kumppanuussopimuksen sisällöstä ja hyväksymisprosessista saadaan tarkempaa tietoa. Tarvittaessa tulisi pyrkiä löytämään uusia ratkaisuja prosessiin liittyvien määräaikojen ja ohjelmien hyväksymisedellytysten määrätymiselle.

#### *Euroopan alueellinen yhteistyö ja rajat ylittävät yhteistyöohjelmat*

Valiokunta pitää tärkeänä, että kansallisen rakennerahasto-ohjelmityön lisäksi myös rajat ylittävä yhteistyö niin EU:n sisä- kuin Venäjän suuntaisilla raja-alueilla jatkuu tulevalla ohjelmakaudella. Komissio on nyt ensimmäistä kertaa koonnut Euroopan alueellista yhteistyötä koskevat säännökset yhteen asetusehdotukseen. Euroopan alueellisen yhteistyön kolme toimintalohkoa — rajat ylittävä yhteistyö, valtioiden välinen yhteistyö ja alueiden välinen yhteistyö — säilyvät pääosin ennallaan. Oma asetusehdotus on parannus nykyiseen kauteen nähden, mutta sen suhdetta yleisasetukseen ja EAKR-asetukseen tulee vielä täsmentää. Myös tietty joustavuus toimintalohkojen rahoituksessa olisi tarpeen nykyisen ohjelmakauden mukaisesti.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että EU:n ja Venäjän välisen alueellisen yhteistyön erityispiirteet tulee huomioida joko komission esittämässä uudessa naapuruusinstrumentissa tai mahdollisesti muussa instrumentissa. Rajat ylittävien ohjelmien toimivuuden varmistamiseksi tulisi tulevaa ohjelmakautta varten pyrkiä löytämään hallinnollisia ratkaisuja, joilla näihin ohjelmiin voitaisiin soveltaa rakennerahastojen Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen ohjelmissa hyviksi todettuja menettelytapoja. Suomen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että Venäjä osallistuu merkittävällä panoksella ohjelmien rahoitukseen jatkossakin.

**Lausunto**

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jussi Halla-aho /ps	Antti Lindtman /sd
jäs.	Heikki Autto /kok	Markus Lohi /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Pirkko Mattila /ps
	Reijo Hongisto /ps	Outi Mäkelä /kok
	Risto Kalliorinne /vas	Tapani Mäkinen /kok
	Mika Kari /sd	Markku Mäntymaa /kok
	Elsi Katainen /kesk	Osmo Soininvaara /vihr
	Timo V. Korhonen /kesk	Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.