

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus varainhoitoasetukseksi ja eräiden muiden säädösten muuttamiseksi COM(2016) 605 final (EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON asetukset (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1301/2013 ja (EU) N:o 1304/2013), Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin liittyviä esityksiä, artikkelat 264—266

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus varainhoitoasetukseksi ja eräiden muiden säädösten muuttamiseksi COM(2016) 605 final (EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON asetukset (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1301/2013 ja (EU) N:o 1304/2013), Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin liittyviä esityksiä, artikkelat 264—266 (E 103/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Eliisa Hujala, työ- ja elinkeinoministeriö
- budjettineuvos Rauno Lämsä, valtiovarainministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

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

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

Valiokunnan lausunto TaVL 42/2016 vp

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

Rakennetoimien työryhmässä käsiteltävät ehdotukset on jaoteltu neljään osa-alueeseen:

1. yksinkertaistaminen tuensaajille,
2. rahoitusvälineet,
3. muut säännökset ja
4. yhteydet varainhoitoasetukseen.

Osa-alueita on kuvattu tarkemmin valtioneuvoston E-kirjelmässä.

Valtioneuvoston kanta

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

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

Suomi on katsonut aiemmin koheesiopolitiikan yksinkertaistamista koskevista kannanotoista, ettei kesken ohjelmakauden tule lähteä avaamaan sovittua sääntelypakettia kokonaisuutena. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa on edelleen olennaista keskittyä ensisijaisesti talouskasvua toteuttavan tulosperusteisen politiikan nopeaan toteuttamiseen.

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

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

Suomi kannattaa laajempia uudistuksia vuoden 2020 jälkeen käynnistytävälle kaudelle, jotta eri politiikkalohkot, etenkin koheesiopolitiikka, ottaisivat paremmin huomioon niiden jäsenvaltioiden

Valiokunnan lausunto TaVL 42/2016 vp

edun, jotka saavat suhteellisesti vähän tukea EU:n budjetista. Suomi on katsonut, että tarkemmat politiikkatavoitteiden toimeenpanoa koskevat velvoitteet eri jäsenvaltioissa tulisi mitoittaa riskiperusteisesti ottaen huomioon maan käytettävissä oleva EU-varojen määrä ja muut jäsenvaltioiden erityisolosuhteet.

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

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

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

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

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

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

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

Valiokunnan lausunto TaVL 42/2016 vp

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission ehdotus sisältää muutoksia sekä varainhoitoasetukseen että niihin perussäädöksiin, joilla EU:n monivuotisia ohjelmia toteutetaan. Muutokset ovat pääosin teknisiä ja voimassa olevaa sääntelyä täsmentäviä. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan komission nyt antamat esitykset ovat pääpiirteissään yhdensuuntaisia Suomen tavoitteiden kanssa. Ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n tai kansalliseen talousarvioon, eikä se voimaan tullessaan edellyttäisi muutoksia Suomen ohjelmiin.

Ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan paitsi resurssien uudelleenkohdentamista muuttuneisiin haasteisiin myös sääntelyn läpileikkaavaa yksinkertaistamista ja keskittymistä rahoitettujen hankkeiden tuloksellisuuteen. Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tapaan tärkeänä, että varainhoitoasetusta ja rahastoista annettuja säädöksiä uudistettaessa tehostetaan unionin varojen käyttöä kiinnittäen huomiota rahoitusinstrumenttien tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Tässä yhteydessä tulee kuitenkin edelleen huomioida hankkeiden heterogeenisyys ja varmistaa, ettei tuloksellisuusperiaatteen ja vastinrahoitusedellytyksen yhteisvaikutuksena tulla luoneeksi esteitä sinänsä toteuttamiskelpoisille, hyvälle hankkeille.

Vaikka sääntelyn pysyvyydellä on oikeusvarmuuden kautta myönteinen vaikutus ohjelmien toimeenpanon tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen, tulee voimassa olevaa säännöstöä pystyä silti tarkastelemaan kriittisesti sen soveltajien näkökulmasta. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut eräitä näkökohtia rakennerahastojen kehittämisen toivottavina suuntina. Eräs keskeinen kysymys on hallinnon kokonaisketjun pituus ja se, toteuttaako nykyjärjestelmä rahastojen tavoitteita optimaalisesti: olisivatko tavoitteet saavutettavissa vähemmällä hallintotoimijoiden määrällä ja voitaisiinko rahastoja eri tavoin yhdistelemällä saavuttaa tehokkuusetuja. Toinen, EU-tasolla mahdollisesti haastavammaksi osoittautuva tavoite olisi muuttaa valvontajärjestelmiä siten, että niissä huomioitaisiin tuen saajien aikaisempi toiminta. Valvontaa tehostettaisiin tai väljennettäisiin sen mukaan, kuinka paljon kussakin jäsenvaltiossa tai toimialalla on tullut ilmi väärinkäytöksiä. Talousvaliokunta korostaa, että jatkoneuvotteluissa Suomen tulee joka tapauksessa pitää esillä sellaisia muutosvaihtoehtoja, jotka edistävät valtuuksien ja vastuukysymysten tiiviimpää kytköstä.

Suomessa, kuten useissa muissakin jäsenvaltioissa, on meneillään tai suunnitteilla suuria rakenteellisia uudistuksia viranomaistoimintojen järjestämistavan ja vastuiden suhteen. Rakennerahastojen hallinnointiin mahdollisesti suunnitteilla olevat uudistukset tulee pyrkiä nivomaan näihin kansallisiin muutoksiin edellä kuvatut tavoitteet huomioiden.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

Valiokunnan lausunto TaVL 42/2016 vp

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 23.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller