

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Asiantuntijalausunto
Rauno Lämsä
Valtiovarainministeriö
Budjettiosasto

08.07.2020

Asiantuntijalausunto jatkokirjelmästä UJ 18/2020 vp – U 25/2020 vp (Elpymistoimet koheesiopolitiikassa)

Sisällöllisesti laajahkossa jatkokirjelmässä (Elpymistoimet koheesiopolitiikassa) käsitellään viittä koheesiopolitiikan sektorin elpymispakettiin liittyvää lainsäädäntöehdotusta sekä nuorisotyöllisyysaloitteen määrärahojen mukauttamista vuodelle 2020. Ehdotukset koskevat sekä nykyistä 2014-20 että tulevaa 2021-27 rahoituskehys- ja rakennerahasto-ohjelmakautta.

Komission koheesiopolitiikan ehdotuskokonaisuus on jo yksinään vaikea kokonaisuus, ottamatta huomioon vielä laajempaa elpymis- ja rahoituspakettikokonaisuutta.

Elpymisen React EU –ehdotus on koheesiopolitiikkainstrumentti. Komissio ehdottaa koheesiopolitiikan sääntelyyn muutoksia, joilla myönnettäisiin lisäresursseja ja luotaisiin erityisiä täytäntöönpanojärjestelyjä. Komissio ehdottaa mainittuun elpymisvälineeseen yhteensä 55 mrd euroa. Ensimmäisen vuoden 2020 EU-rahoitus 5 mrd euroa rahoitettaisiin 2014-20 rahoituskehyksestä sekä 50 mrd euron lisärahoitus määräraikaisena vuosille 2021-22 elpymisrahastosta. Ohjelmointiprosessi ja hallinnointi olisivat kevennettyjä. Tukikelpoiset toimet hankkeissa tulisi toteuttaa vuoden 2023 loppuun mennessä.

Komission koheesioehdotusten pakettiin sisältyy monia selvitettäviä kysymyksiä. Hankkeiden ja rahoituksen ajoitus, tukikriteereiden sisältö ja soveltaminen, jäsenmaakohtaiset saannot, esitettävien toimien oikeasisältöinen kohdentuminen nimenomaan koronakriisin vaikutusten lievittämiseksi, esitysten soveltuvuus varsinaisen koheesiotoimien kanssa jne. kaipaavat tarkentavia selvityksiä. Tuen kohdentamiseen liittyvät uudet korvamerkinnot johtavat yhä monimutkaisempaan tukiviidakkoon.

Jo ennen Covid 19 –pandemiaa useilla jäsenmailla oli koheesiovarojen vastaanotto-ongelmia. Näiden vaikeuksien analysointi ja huomioon ottaminen tukien suunnittelussa ja toimeenpanossa tulisi ottaa huomioon.

Toimien ajoituksen yksi keskeinen kysymys on, voidaanko vuodelle 2020 suunniteltuja toimia toteuttaa. Tämänhetkisen arvion mukaan vain osa ennättäisi toteutusasteelle, mikä heijastuu resurssitarpeiden arviointiin. Samanaikaisesti jäsenvaltiot joutuvat valmistelemaan vuosien 2021-27 ohjelma- ja kumppanuussopimusluonnoksia. Eri toimien päällekkäisyys ja koordinointi muodostuvat ongelmiksi. Toteutuksessa tulisi pyrkiä samojen säädösten ja hallinnoinnin käyttöön.

Pandemian kesto ja laajuus ovat yhä epäselviä. Epävarmuus ympäröi perusteltujen toimien suunnittelua. Tähän liittyen merkittävin kritiikki kytkeytyy komission ehdottamiin tukien jakokriteereihin. Tukien allokatiokriteerit ovat keskeisiä, kun arvioidaan eri ehdotusten taloudellisia vaikutuksia. Pelkistetysti komission ehdottamat kriteerit eivät heijasta kriisiä. Vasta syksyllä 2020 ja vuoden 2021 aikana varsinaiset vaikutukset voivat realisoitua mm. viennin ja tuotannon muutosten myötä.

Siksi tukikriteereiden suunnittelussa ja käytössä tulisi paneutua kriisin todellisiin vaikutuksiin ja ajankohtaisuuteen.

Komission ehdottamaa lisärahoitusta jaettaisiin jäsenmaille laskentametodilla, joka perustuu jäsenmaiden suhteelliseen vaurauteen (BKTL) sekä kriisin vaikutusten mittakaavaan jäsenmaissa (BKT, työttömyys ja nuorisotyöttömyys). Komissio on todennut käyttävänsä BKT:n osalta menneitä viitevuosia, työttömyyden ja nuorisotyöttömyyden osalta tammikuuta 2019 tai tammikuuta 2020. Tällaiset tukikriteerit eivät kerro pandemiasta juuri mitään. Elpymisen React EU –tuella olisikin koheesioulottuvuus ehdotetussa muodossa. Vauraampia jäsenmaita koskeva tukikatto korostaisi arvioita enemmän, riippumatta koronakriisin todellisista vaikutuksista.

Kriteerien tulisi vastata paremmin nykytilaa ja huomioida jäsenmaiden vaikutuksia. Valtioneuvoston kannan mukaisesti elpymisväline React EU –ohjelman avustusmuotoiseen rahoitukseen ja sen lainarahoitteisuuteen tulee suhtautua varauksellisesti. On perusteltua etsiä käyttökelpoisempia tukikriteereitä. Harkittavia voisivat olla tuotannon ja työllisyyden muutokset vuoden 2020 aikana, komission vuotta 2021 koskevat kasvuennusteet, osin NUTS2-tasojen tuotannon muutosten luvut vuoden 2020 aikana, toimialakohtaiset muutokset kriisin puhkeamisen jälkeen, lomautettujen määrä vuonna 2020 jne.

Suomen arvioitu saanto 0,3 % kokonaisrahoituksesta olisi erityisen heikko maksuosuutemme nähden (noin 1,7 %). Samanaikaisesti EU:n komission tuoreessa talousennusteessa Suomen ensi vuoden talouskasvu on EU-maista kaikkein heikoin. Suomi jäisi selkeästi jälkeen muista euroalueen maista.

Komission ehdottama poikkeus EU-tuen 100 %:sta myöntämismahdollisuudesta ei ole perusteltavissa. Valtioneuvoston kanta on siten selkeä. Komission poikkeusehdotus heikentäisi vastuullisuusperiaatetta.

Lopuksi on tarpeen käsitellä juuri valmisteltavaa varsinaista Suomen rakennerahasto-ohjelmaa vuosille 2021-27. Luonnos on varsin pitkällä. Komissio on jo antanut alustavia kommentteja ohjelmaluonnoksesta. Esillä oleva yleisasetus määrittelee ohjelman rakenteita ja painopisteitä. Yleisasetus mahdollistaa viiden toimintapoliittisen tavoitteen hyödyntämisen. Komission mukaan Suomen tulisi keskittyä vain Älykkäämpi Eurooppa –tavoitteeseen, jolloin mm. Vihreämpi vähähiilinen Eurooppa ja Yhteyksien Eurooppa –tavoitteet eivät tulisi hyödynnetyiksi etenkin investointien muodossa Suomen ohjelmassa. Komission ensikommenteissa on merkittävää mm. se, ettei laajakaistainvestointeja olisi mahdollista rahoittaa uudesta ohjelmasta harvaan asutuilla alueilla eikä koko maassa. Investoinnit vähähiilisyyteen ja ilmanmuutosten torjuntaan sekä palvelujen saavutettavuuteen olisivat oivallisia kohteita pandemiakriisin vaikutusten lievittämisessä.