

EUS Oraheimo Hanna(VM), Henriksson 08.06.2021
Marketta(VM), Vartia Laura(VM)

Asia

Kansallisia elpymis- ja palautumissuunnitelmia koskevien täytäntöönpanopäätösten hyväksyntä neuvostossa

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Asiassa on kyse elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/241 (jäljempänä RRF-asetus) täytäntöönpanosta. Asetusta hyväksyttäessä täytäntöönpanovaltaa siirrettiin Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti komission sijasta neuvostolle SEUT 291 artiklan mukaisesti.

Asetuksen mukaan jäsenvaltion on tukea saadakse toimitettava komissiolle elpymis- ja palautumissuunnitelma. Komissiolla on asetuksen 19 artiklan mukaan kaksi kuukautta aikaa arvioida suunnitelmaa. Mikäli komission arvio suunnitelmasta on myönteinen, se tekee ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi. Asetuksen 20 artiklan mukaan neuvoston on käsiteltävä täytäntöönpanopäätökset pääsääntöisesti neljän viikon kuluttua komission ehdotuksen antamisesta.

Suurin osa jäsenvaltioista on toimittanut suunnitelmansa komissiolle huhti-toukokuun aikana. Komissio antaa arvionsa kunkin jäsenvaltion elpymis- ja palautumissuunnitelmasta kesä-heinäkuun aikana. Ensimmäiset suunnitelmat tulevat neuvoston hyväksyttäviksi todennäköisesti heinäkuussa.

Vaikka asiassa onkin kyse jo hyväksytyn EU-asetuksen täytäntöönpanosta, jossa komissio ja neuvosto toimivat niille EU-lainsäätäjän jo siirtämän toimivallan puitteissa, valtioneuvosto haluaa kuitenkin saattaa asian sen yleisen poliittisen ja taloudellisen merkityksen johdosta tällä E-kirjeellä eduskunnan tietoon.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on linjannut elpymis- ja palautumistukivälineeseen liittyviä kantojaan asetusehdotuksesta käytyjen neuvotteluiden yhteydessä U-kirjelmässä U 30/2020 vp ja U-jatkokirjelmissä UJ 19/2020 vp ja UJ 28/2020 vp.

On tärkeää, että rakenneuudistukset ja julkiset investoinnit muodostavat koherentteja kokonaisuuksia jäsenmaiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa, joissa rakenneuudistukset kytketään niihin läheisesti liittyviin investointeihin ja niihin saatavaan rahoitukseen. Taloudellista elpymistä ja tulevaisuuden kilpailukyvyyn

vahvistamista tukevat etenkin panostukset vihreään kasvuun, digitalisaatioon ja TKI-toimintaan (U 30/2020 vp ja UJ 19/2020 vp).

Valmisteltaessa kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien hyväksymistä neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä valtioneuvosto tekee suunnitelmista huolellisen arvion. Valtioneuvosto hyödyntää työssään myös komission arviota.

Valtioneuvosto huomioi eduskunnan omien varojen päätöksen hyväksymisen yhteydessä esittämät ponnet arvioidessaan jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmia.

Suomi pitää tärkeänä elpymisvälineen ja eurooppalaisen ohjausjakson yhteyttä. Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että suunnitelmien toimenpiteillä vastataan EU-ohjausjakson yhteydessä tunnistettuihin kyseisen jäsenvaltion talouden erityisiin haasteisiin. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan suunnitelmiin olisi sisällyttävä toimenpiteitä, joilla toteutetaan uudistuksia ja julkisia investointihankkeita johdonmukaisina toimina. Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että suunnitelmat vahvistavat kasvupotentiaalia, mikä tukee suunnitelmien julkista taloutta tervehdyttävää vaikutusta. Valtioneuvosto painottaa myös vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta edistäviä toimenpiteitä.

Lisäksi valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että jäsenvaltioiden suunnitelmissa esitetyillä järjestelyillä taataan uudistusten ja investointien tuloksellinen toimeenpano ja että järjestelyt, joiden avulla voidaan ehkäistä, havaita ja korjata tukivälineestä myönnettyjen varojen käyttöön liittyvää lahjontaa, petoksia ja eturistiriitoja, ovat uskottavat.

Valtioneuvosto voi hyväksyä neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä jäsenvaltioiden kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat, jotka sen arvion mukaan täyttävät RRF-asetuksen vaatimukset edellä täsmennetyin tavoin.

Valtioneuvosto korostaa varojen käytön tehokkaan valvonnan merkitystä elpymisvälineen toimeenpanossa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää varojen käytön valvontaan sekä neuvostossa että talous- ja rahoituskomiteassa.

Pääasiallinen sisältö

RRF-välineestä myönnettävälle tuelle on asetettu yleiset ja erityiset tavoitteet. Tukivälineen yleisenä tavoitteena on edistää covid-19-kriisin yhteydessä unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta parantamalla jäsenvaltioiden palautumiskykyä, kriisivalmiutta, sopeutumiskykyä ja kasvupotentiaalia, lieventämällä erityisesti naisiin kohdistuvia kyseisen kriisin sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, edistämällä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa, tukemalla vihreää siirtymää, edistämällä unionin vuoden 2030 ilmastotavoitteiden saavuttamista ja noudattamalla EU:n vuoden 2050 ilmastoneutraaliutta ja digitaalista muutosta koskevaa tavoitetta.

Yleisen tavoitteen saavuttamiseksi tukivälineen erityistavoitteena on antaa jäsenvaltioille rahoitustukea niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitettyjen uudistusten ja investointien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sen jälkeen, kun jäsenvaltio on toimittanut elpymis- ja palautumissuunnitelmansa komissiolle, komissio tekee arvion siitä, täyttääkö suunnitelma RRF-asetuksen vaatimukset. Jos komission arvio suunnitelmasta on myönteinen, se tekee ehdotuksen

neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi. Neuvosto hyväksyy täytäntöönpanopäätökset määräenemmistöllä pääsääntöisesti neljän viikon kuluessa komission ehdotuksen antamisesta.

Suunnitelmien arviointikriteerit on lueteltu RRF-asetuksen 19 artiklan 3 kohdassa. Kriteerien soveltamisesta säädetään tarkemmin asetuksen liitteessä V, joka sisältää suunnitelmien arviointia koskevat suuntaviivat. Suuntaviivojen tarkoituksena on luoda luokitusjärjestelmä, jolla taataan tasapuolinen ja avoin arviointiprosessi.

Kriteereissä, jotka liittyvät maakohtaisiin suosituksiin, kasvupotentiaalin, työpaikkojen luomisen ja taloudellisen, sosiaalisen ja institutionaalisen palautumiskyvyn lujittamiseen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon edistämiseen, vaaditaan asetuksen mukaan korkein pistemäärä arvioinnissa. Lisäksi myönteinen arvio edellyttää tosiasiallista panostusta vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen sekä ”ei merkittävää haittaa” -periaatteen noudattamista kaikissa tukivälineestä tuettavissa toimenpiteissä. Jäsenvaltion on myös esitettävä asianmukaiset järjestelyt, joiden avulla voidaan ehkäistä, havaita ja korjata tukivälineestä myönnettyjen varojen käyttöön liittyvää lahjontaa, petoksia ja eturistiriitoja, mukaan lukien järjestelyt, joilla pyritään välttämään päällekkäisen rahoituksen myöntäminen tukivälineestä ja muista unionin ohjelmista.

Kasvupotentiaalia, työpaikkojen syntymistä sekä taloudellista, sosiaalista ja institutionaalisen palautumiskyvyn lujittumista koskevan kriteeristön täyttymistä arvioidessaan komissio ottaa RRF-asetuksen mukaan huomioon mm. sen, sisältääkö suunnitelma toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään talouskasvua ja taloudellista yhteenkuuluvuutta osallistavalla tavalla ja erityisesti puuttumaan jäsenvaltioiden talouksien heikkouksiin ja lisäämään asianomaisen jäsenvaltion talouden kasvupotentiaalia. Lisäksi komissio tarkastelee, onko suunnitelman tavoitteena vähentää jäsenvaltion taloudellista häiriöalttiutta, taloudellisten ja/tai sosiaalisten rakenteiden ja instituutioiden valmiuksia sopeutua häiriöihin ja sietää niitä sekä onko odotettavissa, että elpymis- ja palautumissuunnitelma edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta ja lähentymistä. Suunnitelman hyväksyminen edellyttää RRF-asetuksen mukaan, että sen myötä on odotettavissa suuria vaikutuksia edellä mainittuihin tekijöihin.

Maakohtaisiin suosituksiin vastaamista koskevan kriteerin toteutumista arvioidessaan komissio ottaa RRF-asetuksen mukaan huomioon mm. tarjoaako suunnitelma kattavan ja asianmukaisen ratkaisun asianomaisen jäsenvaltion taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen ja pidetäänkö suunnitelmassa käsiteltyjä haasteita merkittävinä asianomaisen jäsenvaltion talouden kasvupotentiaalin lisäämiseksi kestäväällä tavalla. Lisäksi komissio tarkastelee olisiko ehdotettujen uudistusten ja investointien päätökseen saattamisen jälkeen odotettavissa, että niihin liittyvät haasteet on ratkaistu tai niihin on vastattu tavalla, joka edistää merkittävästi niiden ratkaisemista.

Suunnitelman hyväksyminen edellyttää, että suunnitelma auttaa vastaamaan tuloksellisesti kaikkiin maakohtaisissa suosituksissa tai muissa asiaankuuluvissa asiakirjoissa, jotka komissio on virallisesti hyväksynyt EU-ohjausjakson yhteydessä, yksilöityihin haasteisiin tai merkittävään osaan niistä. Lisäksi elpymis- ja palautumissuunnitelman tulee asianmukaisesti vastata kyseisen jäsenvaltion taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen.

Edellyttäen, että neuvosto hyväksyy suunnitelman täytäntöönpanopäätöksellä, komissio suorittaa ennakkomaksun, jonka määrä on enintään 13 % kyseisen jäsenvaltion komission syksyn ennusteen perusteella arvioidusta enimmäissaannosta.

Varsinaiset maksatukset perustuvat neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä asetettujen tavoitteiden ja välitavoitteiden saavuttamiselle. Jäsenvaltiot voivat esittää maksupyyntöjä komissiolle kahdesti vuodessa. Komissio tekee viimeistään kahden kuukauden kuluessa maksupyyntönsä saamisesta alustavan arvion siitä, onko asiaankuuluvat välitavoitteet ja tavoitteet saavutettu tyydyttävästi ja myönteisen arvion tapauksessa toimittaa havaintonsa talous- ja rahoituskomitealle. Komissio ottaa talous- ja rahoituskomitean lausunnon huomioon arvioinnissaan. Jos poikkeuksellisesti yksi tai useampi jäsenvaltio katsoo, että tavoitteiden tyydyttävästä saavuttamisesta on vakavasti poikettu, ne voivat talous- ja rahoituskomiteassa pyytää asian käsittelemistä Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Tällöin päätöstä luvan antamisesta rahoitusosuuden ja soveltuviissa tapauksissa lainan maksamiselle ei saisi tehdä ennen kuin asiasta on keskusteltu perusteellisesti seuraavassa Eurooppa-neuvoston kokouksessa.

Jos talous- ja rahoituskomitean lausunnon ja mahdollisen Eurooppa-neuvoston käsittelyn jälkeen komission lopullinen arvio tavoitteiden saavuttamisesta on myönteinen, se tekee päätöksen rahoitusosuuden ja tapauksen mukaan lainan maksamisesta. Tällainen päätös hyväksytään ns. komitologia-asetuksen ((EU) N:o 182/2011) mukaisessa tarkastelumenettelyssä.

RRF-asetuksen 10 artiklaan sisältyvät toimenpiteet, joilla tukiväline kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan. Neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää maksusitoumusten tai maksujen keskeyttämisestä kokonaan tai osittain mm. jos jäsenvaltio ei ole toteuttanut tuloksellisia toimia liiallisen alijäämänsä korjaamiseksi.

Edellä mainitut vaatimukset yhdessä täytäntöönpanopäätöksellä vahvistettavien tavoitteiden ja välitavoitteiden kanssa muodostavat RRF-välineeseen liittyvän ehdollisuuden perustan. Kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien hyväksyminen neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tarkastella, täyttyykö tämä ehdollisuus jäsenvaltioiden suunnitelmissa ja onko komissio arvioinut kyseisen kriteeristön toteutumista asianmukaisesti.

RRF-väline on yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi tehdyn asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 soveltamisalan piirissä. Kyseisessä asetuksessa määrätään menettelystä maksujen tai maksusitoumuksien keskeyttämisiksi tilanteessa, jossa oikeusvaltion periaatteiden rikkominen jäsenvaltiossa vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen riittävän suoraan.

Elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanon edistymistä seurataan mm. kahdesti vuodessa päivitettävän tulostaulun kautta. Komission laatima tulostaulu on julkisesti saatavilla ja se muodostaa tukivälineen tulosraportointijärjestelmän. Komissio antaa lisäksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain kertomuksen tukivälineen täytäntöönpanosta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Kyseessä on neuvoston täytäntöönpanopäätös, joka perustuu RRF-asetuksessa neuvostolle SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaisesti siirrettyyn täytäntöönpanovaltaan. Neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä komission ehdotuksesta.

Myös maksatusten yhteydessä sovellettavassa komitologia-asetuksen mukaisessa tarkastelumenettelyssä päätökset tehdään määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti ei osallistu täytäntöönpanopäätösten hyväksymiseen. RRF-asetuksen 25 artiklan mukaan komission on kuitenkin toimitettava ehdotukset neuvoston täytäntöönpanopäätöksiksi yhtäaikaaisesti ja yhtäläisin ehdoin Euroopan parlamentille ja neuvostolle ilman aiheutonta viivytystä. RRF-asetuksen 26 artiklassa säädetään elpymis- ja palautumisvuoropuhelusta, jonka puitteissa Euroopan parlamentti voi kutsua komission keskustelemaan elpymis- ja palautumissuunnitelmista ja niiden arvioinnista

Kansallinen valmistelu

EU1-jaoston kirjallinen menettely 8.6.2021

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa on arvioitu kattavasti elpymis- ja palautumistukivälineen taloudellisia vaikutuksia. Monissa EU-maissa samanaikaisesti toteutettujen elvytystoimenpiteiden yhteisvaikutus lisää hyvin todennäköisesti myös Suomen vientikysyntää. VM:ssä laadittujen laskelmien perusteella RRF:n vaikutukset Suomen BKT:hen ulkomaankaupan kasvun kautta ovat kuitenkin melko pieniä. Voimakkain kasvuvaikutus on vuonna 2021, jolloin BKT:n kasvun arvioidaan olevan lähes 0,2 prosenttiyksikköä korkeampi, kuin ilman elpymis- ja palautumistukivälinettä. Vuonna 2022 BKT:n kasvu on vielä lähes 0,1 prosenttiyksikköä korkeampi kuin ilman elvytystä, mutta seuraavina vuosina vaikutukset hiipuvat. Yhteensä BKT:n taso on vuosina 2021–2025 keskimäärin alle 0,3 % suurempi kuin ilman elvytystä ja kumulatiivisesti 1,25 % korkeampi. Ylempänä esitetty arvio elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutuksista on tehty hyödyntäen Euroopan komission laskelmia syksyltä 2020 välineen vaikutuksesta Euroopan kokonaistuotantoon sekä valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennustetyössä käyttämiä tilastollisia malleja.

Suorat kotimaiset vaikutukset ja muualla EU:ssa tapahtuvan elvytyksen läikkymisvaikutukset huomioiden, elpymis- ja palautumistukivälineen kokonaisvaikutus Suomen BKT:n kasvuun on vajaa 0,3 % vuonna 2021 ja vajaa 0,3 % vuonna 2022. Vuosien 2022 ja 2023 lopussa BKT:n tason arvioidaan olevan näin ollen 0,5 % suurempi kuin skenaariossa ilman RRF-välinettä. Tämän jälkeen avustusten vähentyessä BKT:n kasvu hidastuisi ns. perusuraan verratessa, jos ei oteta huomioon mahdollisten rakenteellisten muutosten kautta kasvupotentiaalissa näkyviä vaikutuksia.

Suomalaiset yritykset hyötyvät myös muiden maiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvien investointien synnyttämästä kysynnän kasvusta.

Tällaisia vaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin, kun muiden jäsenvaltioiden suunnitelmista saadaan enemmän tietoa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Eduskunta on omien varojen päätöksen (EV 54/2021 vp - HE 260/2020 vp) hyväksymisen yhteydessä edellyttänyt, että käsiteltäessä jäsenmaiden kansallisia elpymis- ja palautumissuunnitelmia Suomi pitää kiinni ehdollisuudesta ja julkisen talouden tervehdyttämisestä kaikkien jäsenmaiden kohdalla, ei hyväksy varojen myöntämistä ilman uskottavia julkisia talouksia tervehdyttäviä rakenteellisia uudistuksia ja edellyttää, että varojen maksatuksen ehtona on sitoutuminen oikeusvaltioperiaatteeseen.

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/EUS, Finanssineuvos Marketta Henriksson, p. +358 2955 30441
VM/EUS, Finanssiasiantuntija Hanna Oraheimo, p. +358 2955 30137
VM/KO, Finanssineuvos Laura Vartia, p. +358 295 530 228
etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2020/0087

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
