



## Lausunto eduskunnan suurelle valiokunnalle Euroopan komission vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehitystä koskevista ehdotuksista (U 45/2018 vp)

Euroopan komissio antoi 2.5.2018 EU:n tulevaa rahoituskehystä kuvailevan tiedonannon ”Nykyaikainen talousarvio unionille, joka suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia – monivuotinen rahoituskehys vuosiksi 2021–2027” (COM (2018) 321 final). Valtioneuvoston kirjelmä U45/2018 vp tarkastelee em. tiedonantoa sekä joukkoa siihen läheisesti liittyviä asetusehdotuksia COM (2018) 322-328 final).

Komission ehdottamassa rahoituskehyksessä maksusitoumusmäärärahojen yhteissumma on noin 1 135 miljardia euroa<sup>1</sup>, mikä vastaa 1,11 prosenttia EU-maiden bruttokansantulosta. Määrärahat jäsennetään seitsemän otsakkeen alle. Seitsemästä menoluokasta suurimmat ovat otsakkeiden ”Yhteenkuuluvuus ja arvot” (noin 392 miljardia euroa) ja ”Luonnonvarat ja ympäristö” (noin 337 miljardia euroa) alaisiksi jäsennetyt menot. Lisäksi EU:lla olisi ehdotuksen mukaan noin 26 miljardia euroa menoja – esimerkiksi työttömyyden yllättävän kasvun jälkeistä reaktiivista tukea tarjoavan *globalisaatiorahaston* aiheuttamat menot – jotka jäävät rahoituskehysten ulkopuolelle (COM (2018) 321 final, s. 27).<sup>2</sup>

Tässä lausunnossa tarkastellaan lähinnä otsakkeen ”Yhteenkuuluvuus ja arvot” alaisia rahoituskehysten eriä.

### 1 Euroopan Unionin koheesiopolitiikka

Ehdotuksessa Euroopan Unioni toteuttaa otsakkeen ”Yhteenkuuluvuus ja arvot” alle jäsennettyä koheesiopolitiikkaansa kolmen päärahaston – Euroopan aluekehitysrahaston, koheesiorahaston ja uudistetun ”Euroopan sosiaalirahasto plussan” – välityksellä. Niiden maksusitoumusmäärärahat ovat yhteensä 331 684 miljoonaa euroa, ja ne muodostavat näin ollen yli 29 % komission rahoituskehys ehdotuksen kaikista määrärahoista (COM (2018) 321 final, s. 33). Em. rahastoja on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin asetusehdotuksissa COM (2018) 372, 375 ja 382 final, joita valtioneuvosto on kommentoinut U-kirjeessä U 78/2018 vp.

EU:n jäsenmailtaan keräämät ja jäsenmaille em. rahastojen välityksellä palaavat varat käytetään vain osittain toimintaan, jonka päämäärät unioni voi saavuttaa paremmin kuin sen jäsenmaat yksin toimiessaan. Toisissa tapauksissa Euroopan Unionin suorittama määrärahojen hallinnointi – ns. ”rahojen kierrättäminen Brysselin kautta” – näyttää perusteettomalta ja toissijaisuusperiaatteeseen huonosti sopivalta.

Koheesiopolitikan päätavoitteeksi on määritelty ”jäsenvaltioiden sekä taloudellisessa tai rakenteellisessa kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden auttaminen saamaan muu EU kiinni” (COM (2018) 321, s. 11). Tällaista tavoitetta (aivan kuin myös esimerkiksi em. Euroopan globalisaatiorahaston varainkäyttöä) motivoi osin pyrkimys EU:n laajuiseen *solidaarisuuteen*, joka perusluonteensa johdosta edellyttää unionin yhteisten instituutioiden hallinnointia. Asetusehdotus COM (2018) 375 final (4 artikla) nimeää koheesiopolitiikan välineinä toimivien rahastojen käytön tavoitteiksi mm. vihreämmän ja vähähiilisemmän Euroopan. Tällaisia valtioneuvostonkin myönteisiksi arvioimia painotuksia (vrt. U 78/2018 vp, s. 29) voidaan perustella ympäristöpolitiikkaan ja ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvillä *vapaamatkustajaongelmilla*, joiden ratkaisemiseksi voidaan tarvita unionin yhteisten instituutioiden hallinnointia.

<sup>1</sup> Seuraavassa esitetyt euromääräiset summat ovat vuoden 2018 hinnoin esitetyjä lukuja ellei toisin mainita.

<sup>2</sup> Seuraavassa esitetyt sivunumerot sisältävät viittaukset komission dokumentteihin viittaavat ko. dokumenttien suomenkielisiin versioihin.



Sitä vastoin ei ole selvää, miksi vaikkapa yrittäjyyden edistämistoimet tai yritysten toimintaympäristön ja innovaatiopotentialin kehittäminen olisivat politiikkatoimia, joihin käytettyjä varoja olisi perusteltua hallinnoida unionin tasolla eikä kansallisella tasolla. Tästä huolimatta kirjelmässä U 78/2018 vp ehdotetaan, että em. politiikkatoimia rahoitettaisiin EU:n rahastojen välityksellä erityisen kestävän kasvun kokonaisuuden osina (s. 30).

## 2 Rakenteellisten uudistusten tukeminen ja uudistusten toteuttamisen tukiväline

Koheesiopolitiikan rahastojen käyttöä sääntelevän aiemman asetuksen<sup>3</sup> tavoin komission asetusehdotus COM (2018) 375 final sitoo rahastojen käytön välillisesti komission tavoitteisiin, mm. sen antamiin maakohtaisiin suosituksiin. Rahastojen käyttö perustuu jäsenvaltioiden laatimiin ja komission hyväksymiin *kumppanuussopimuksiin*. Kumppanuussopimuksen päämääränä on mm. ohjata komissiolta rahoitusta saavia ohjelmia koskevia neuvotteluja jäsenmaan ja komission välillä, ja sitä arvioidessaan komissio ottaa huomioon mm. relevantit maakohtaiset suositukset (9 artikla). Komissio voi myös keskeyttää ohjelman rahoituksen mm. silloin, kun jäsenvaltio ei vastaa komission ohjelmiin tehtäviä muutoksia koskevaan pyyntöön tuloksellisin toimin (15 artikla, kohta 6). Komission uuden asetusehdotuksen sisältämä, aiemmasta käytännöstä poikkeava ohjelmien *välisarviointi* (14 artikla) on omiaan lisäämään komission rahastojen käyttöä ohjaavaa roolia entisestään.

Komission rahoituskehusehdotuksen osioon ”Yhteenkuuluvuus ja arvot” sisältyy myös *uudistusten toteuttamisen tukiväline*, joka puuttuisi periaatteellisesti uudentyypisellä tavalla jäsenmaiden poliittisiin valintoihin. Uudistusten tukivälinettä kuvaillaan yksityiskohtaisemmin komission asetusehdotuksessa COM (2018) 391 final, ja valtioneuvosto on ottanut siihen kantaa kirjelmässä U 85/2018.

Komission mukaan uudistusten toteuttamisen tukivälineestä voidaan rahoittaa ”rakenneuudistuksia, joiden avulla vastataan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjauksjakson yhteydessä määritettyihin haasteisiin, myös maakohtaisissa suosituksissa esitettyihin haasteisiin” (COM 2018 391 final, s. 15 ja 8 artikla). Komission asetusehdotuksessa EU-maat laatisivat itse ehdotuksia uudistussitoumuksiksi, jotka liittyisivät tukivälineen avulla rahoitettaviksi toivottuihin uudistuksiin, ja komissio arvioisi niitä (11 artikla). Tukivälineestä maksettaisiin kustannuksiin perustumatonta suoraa tukea (15 artikla). Jäsenmailla olisi joissakin olosuhteissa oikeus esittää komissiolle uudistussitoumuksiensa muuttamista (13 artikla), mutta komissiolle olisi oikeus vaatia ohjelmasta maksetun tuen palauttamista mm. silloin kun sen kautta rahoitetut uudistukset peruttaisiin maksamisesta alkavan viiden vuoden mittaisen ajanjakson kuluessa ilman komission hyväksymää syytä (16 artikla).

Komission dokumentin COM 2018 321 final (liite, s. 37) mukaan tukivälineen määrärahat olisivat kehyskaudella käypähintaisina 22 miljardia euroa. Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan perustellusti, että uuden tukivälineen ohjaava vaikutus jäisi todennäköisesti pienehköksi ja että sen merkitys olisi ennen muuta periaatteellinen (U 85/2018, s. 7). Jos komission ehdotuksen oikeudellinen logiikka hyväksyttäisiin, tukivälineen kokoa voitaisiin vastaisuudessa kasvattaa niin, että komission rooli rakenneuudistusten valinnassa kasvaisi merkittävästi.

Komission suositusten merkityksen kasvattaminen lisää komissiolle olevaa, toissijaisuusperiaatteen mukaan jäsenvaltioille (eikä komissiolle) kuuluvaa poliittista valtaa. Kysymykset eri maille ehdotettujen rakenneuudistusten hyödyllisyydestä ja tarpeellisuudesta ovat usein politiikan ja taloustieteen välimaastoon sijoittuvia kiistakysymyksiä. Kun komissio valitsisi tukemansa uudistukset EU:n jäsenmaiden tekemien ehdotusten joukosta, sen käyttämät arviointikriteerit ilmentäisivät väistämättä osin myös sen poliittisia preferenssejä, ja siksi se saattaisi rahoitettavia uudistuksia valitessaan puuttua toissijaisuusperiaatteen

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1303/2013.



vastaisesti jäsenmaittensa poliittisiin linjauksiin. On myös perusteltua syytä epäillä, olisiko komissiolla riittävää kompetenssia sellaiseen EU-maiden ehdottamien uudistusten hyödyllisyyden arviointiin, jota siltä esimerkiksi ehdotuksen COM (2018) 391 final 11 artiklassa edellytetään.

EU-rahoituksen sitominen komission suosituksiin on myös omiaan ehkäisemään koko EU:n kannalta hyödyllisiä politiikkakokeiluja. Jos esimerkiksi kaksi EU:n jäsenmaata yrittäisi ratkaista samaa poliittista haastetta toisilleen vastakkaisilla politiikkatoimilla, unionin kaikki jäsenmaat voisivat saada kokemusperäistä tietoa haasteelle ehdotettujen ratkaisumenetelmien paremmuudesta, mutta tällaista tietoa on mahdotonta saada jos kaikkien jäsenmaiden ratkaisut perustuvat samoihin, komission näkemyksiä vastaaviin politiikkapreferensseihin.

Helsingissä 30.10.2018

Ilkka Kiema  
Tutkimuskoordinaattori, ennustepäällikkö  
Palkansaajien tutkimuslaitos