

Koheesiopoliitikka, quo vadis? 20. huhtikuuta 2017

Keskustelua koheesiopoliitikan tulevaisuudesta käydään osana suurempia, Unionin rakennetta ja toimintaa kartoittavia tulevaisuuskeskusteluja. Varsinaisista aluekehityspoliitikan yksityiskohdista ei välttämättä päästä keskustelemaan syvällisemmin vielä vuoden 2017 aikana. Maahanmuuton ja turvallisuuden hallitessa agenda, merkittävin kysymys koheesiopoliitikan jatkon kannalta on edelleen, mikä rooli sillä mahdollisesti on tulevaisuudessa, ja mihin kysymyksiin se pystyy vastaamaan Unionin kohdatessa uusia haasteita.

Koheesiopoliitikka muuttuvassa ympäristössä

Koheesiopoliitikan, kuten ei minkään muunkaan EU:n politiikan osa-alueen tulevaisuudesta voida tällä hetkellä puhua viittaamatta Brexitiin. EU:n vuoden 2020 jälkeisten monivuotisten rahoituskehysten (MFF) koko ja Brexitistä aiheutuva ns. Brexit -lasku voivat aiheuttaa suuria muutoksia paitsi EU -budjetin tasapainoon, myös sen politiikkasäilytyksiin. Vaikkakin koheesiomaat ovat toivoneet neuvoston puolella jo alustavia, yhteisiä kannanottoja tulevasta koheesiopoliitikasta, ei etenkään nettomaksajamailla ole ollut tähän mielenkiintoa ennen perusteellisempaa tietoa Brexitin vaikutuksista, MFF:n sisällöstä tai komission alustavista linjauksista.

Brexitin on arvioitu syövän budjetista noin 10-15%, eli noin koko tutkimuksen Horisonttirahoituksen verran. Ns. Montin raportissa tarkasteltujen vaihtoehtojen kyvystä vastata budjettihaasteisiin tullaan käymään keskusteluja, asia on mahdollisesti seuraavaksi pöydällä kesäkuussa. Vaihtoehdot ovat käytännössä 1) jäljellejäävien maiden kansallisten maksuosuuksien korottaminen, 2) budjetin pienentäminen tai 3) näiden yhdistelmä. Uudistuksen pelikenttää rajoittaa kuitenkin etenkin nettomaksajien tukema periaate talousarviovaikutusten välttämistä: kansalaisten verotaakkaa ei haluta lisätä. Valtionvarainministeriöissä ei elätellä myöskään kovin suuria toiveita EU:n omien varojen järjestelmän radikaalin uudistamisen suhteen. Yhtenä konkreettisena tavoitteena varsinaisten uudistusten suhteen on toive siirtää maksupalautukset historiaan brittien lähdön myötä. Tämä asettaa tietyt nettomaksajat (ml. Ruotsi) ennakoarvioiden mukaan epäsuotuisaan asemaan.

Budjettiin Brexitin myötä ilmaantuvan epätasapainon korjaamiseksi suurimman nettomaksajamaa Saksan äänenpainot perinteisten budjettiotsakkeiden kutistamisesta uusien haasteiden, kuten maahanmuuton, turvallisuuden ja puolustuksen rahoittamiseksi herättävät kysymyksiä koheesiopolitiikan tulevasta liikkumatilasta. Saksa koetti puskea läpi tiukempia ehtoja EU:n aluekehitysrahoituksen osalta jo viime kaudella.

Viime rahoituskehyskaudella vahvan ”Friends of Cohesion” -ryhmittymän muodostaneet jäsenmaat, ml. Puola ja Unkari, ovat käyttäneet poliittista pääomaansa Brysselissä kansallisen politiikkansa jatkeena, mistä syystä solidaarisuuden koheesiomaita kohtaan oletetaan olevan laskusuunnassa. Nettomaksajat ja komissio ovat muistuttaneet koheesiomaita tarpeesta osoittaa solidaarisuutta myös eurooppalaista projektia kohtaan, alleviivaamalla mm. tarvetta sitoutua sovittuun taakanjakoon maahanmuuttohaasteiden osalta. Junckerin puheenparsi ”liian monista osa-aika eurooppalaisista” on kotiutunut keskusteluun rahanjaosta ja jäsenmaiden tasapainoisemmasta velvoitteiden toteuttamisesta taakanjaossa maahanmuuton suhteen. Ruotsin hallitus pääministeri Löfvenin (S&D) johdolla [linjasi](#) jo kannattavansa budjetin pienentämistä ja tiukempien ennakkoehtojen käyttöönottoa maahanmuuttovastuiden toteutumisen varmistamiseksi. Myös Saksa on pitänyt vahvasti esillä ennakkoehdollisuuksia maahanmuuton osalta, Unkarin kuuluessa vahvimpien vastustajien leiriin. Kriittisyys rahanjaon painottumista koheesiomaiden suuntaan on levinnyt myös perinteisempien asetelmien ulkopuolelle: Saksan liittokanslerin paikasta kilvoitteleva parlamentin entinen puhemies Martin Schultz (S&D) on kommentoinut kriittisesti tiettyjen jäsenmaiden kyvyttömyyttä hyödyntää täysimääräisesti niille tarjolla olevaa koheesiorahoitusta, mikä vie pahimmillaan uskottavuuden koko politiikalta.

Siinä, missä komission maatalouspolitiikan pääosasto DG AGRI on jo käynnistänyt julkisen kuulemisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta, odotetaan aluekehitysosasto DG REGIO:n kuulemista tällä hetkellä vasta koheesiofoorumien jälkeiseen aikaan, syksyille 2017. Yhtenä syynä voi olla myös, että DG REGIO:n aktiivinen liikkumatila on pienentynyt seitsemän vuoden takaisesta, komission uuden varapuheenjohtajajärjestelmän antaessa vastuuta komissaarien lisäksi myös varapuhemiehille. Lisäksi ESIR:n painoarvon kasvaminen ja Junckerin komission preferenssi lainapohjaisille ratkaisuille näkyvät myös budjetin välitarkastelussa, jossa jaetun hallinnon välineitä, kuten rakennerahastoja, kritisoidaan hitaudestaan ja tehottomuudestaan. Samaan aikaan komissio, Euroopan investointipankkiryhmä ja tilintarkastusyritys EY ovat julkaisseet erilliset positiiviset arviointinsa Euroopan investointiohjelman toimivuudesta. Kaikki kolme arviointia toteavat ESIR:n lisännen rahoituksen saantia ja lisännen yksityisen pääoman mobilisointia. ESIR -rahastoa ehdotettiin syksyllä 2016 jatkettavaksi vuoteen 2020 saakka ja rahaston kokonaisinvestointien tavoitemäärää nostettavaksi 315 miljardista eurosta vähintään 500 miljardiin euroon.

Hallitsevat kysymykset koheesiopolitiikan tulevaisuuskeskustelussa

Kevään osalta keskustelu tulee jatkumaan ilman uusia avauksia mm. seuraavien suurempien kokonaisuuksien ja kysymysten ympärillä.

1. Koheesiopolitiikan raison d'être:

Mihin ja miksi koheesiopolitiikkaa tarvitaan vuoden 2020 jälkeen ja mikä on sen rooli ja sisältö jatkossa mm. lainapainotteisten rahoitusohjelmien (ESIR) rinnalla? DG REGIO on toivonut alueilta tukea oman viestinsä vahvistamiseksi, sillä yleisellä tasolla on nähtävissä, että eurooppalaista agendaa hallitsevat vahvimmin maahanmuutto, turvallisuus sekä puolustus.

2. Koheesiopolitiikan kattavuus ja allokaatiot

DG REGIO:n ja aluekehityskomissaari Cretun viesti on ollut viime aikoina selvä sen osalta, että koheesiopolitiikkaa tulisi jatkaa kaikilla alueilla. Cretun kabinetti on myös pannut merkille, että solidaarisuuden osalta tietyt maat eivät hoida taakkaansa pakolaisten vastaanottamisen osalta, ja että tällä tulisi olemaan vaikutusta myös jatkossa rahanjaon osalta. Aluekehityskomissaari Cretun kabinettipäällikkö De Michelis on ilmaissut selkeästi, että absorptiolukujen pohjalta voidaan todeta, että tietyissä jäsenmaissa on ”liikaa rahaa käytettävissä”, ja budjetista osa jää käyttämättä. Tämä merkitsee luonnollisesti myös vähemmän saavutettuja tuloksia ko. maissa. Tuloksellisuuden näkökulmasta rahanjaon painotusta tulisikin De Micheliksen mukaan osoittaa enemmän sinne, jossa tuloksia voidaan näyttää saavutetun. DG REGIO on myös todennut, että Suomen kaltaisissa maissa rahoitus on jo minimissään, eikä allokaatio voi olla pienempi, ts. ”alittaa kriittistä rajaa”, mikäli tuloksia aiotaan myös jatkossa saavuttaa. Toisaalla nettomaksajamaa Ruotsi on linjannut, että koheesiorahoitus sekä maaseuturahasto ovat ensimmäisiä, joista rahoitusta voisi kokonaisuudessaan leikata.

3. Rahoitusinstrumenttien ja ESIR-rahoituksen rooli.

Euroopan Strategisten Investointien Rahaston osalta tulisi tarkastella jatkossa avoimesti, mikä on investointien maantieteellinen kattavuus ja mihin sektoreihin ja maihin se on ensivaiheessa keskittynyt. Esimerkiksi Bulgariassa ESIR ei ole lähtenyt käyntiin käytännössä lainkaan. ESIR:n jatkon osalta koetaan toisaalta tärkeäksi, että myös jatkossa parhaat projektit rahoitetaan, instrumentin hallintaan ei tulisi lisätä ”poliittisia häiriöitä”, vaan instrumentin tulisi jatkossakin

toimia tarvepohjaisena. ESIR-rahoituksen osalta yksi avainkysymys jatkossa tulee olemaan se, miten täydentävyys koheesiopolitiikan välineiden kanssa pystytään turvaamaan.

4. Differentiaatio

Komissaari Cretun kabinettipäällikkö Nicola De Michelis nosti viimeksi NSPA-alueiden OECD-raportin julkistamistilaisuudessa esiin pohdinnan siitä, josko komissio voisi luottaa moniportaisen valvonnan sijasta enemmän kansallisiin toimeenpanojärjestelmiin ja täten yksinkertaistaa rahastohallintoa. Mahdollisuudet nojata kansallisiin järjestelmiin voitaisiin perustella esimerkiksi kansallisen osarahoituksen määrällä sekä pohjata esimerkiksi aikaisemmille virhetasoille. Mikäli esimerkiksi EU -rahoituksen osuus ei ole merkittävä verrattaessa sitä ko. jäsenmaan julkisten investointien tasoon, voitaisiin kansalliseen järjestelmään luottaa vahvemmin. DG Regio on pitänyt ajatusta esillä eri yhteyksissä, mutta toimivan kriteeristön luominen ei ole kuitenkaan yksiselitteistä ja vaatisi massiivista remonttia eri järjestelmien osalta. Italia on neuvoston puolella vastustanut ajatusta vahvasti, arvostellen erilaisten luokkien ja järjestelmien luomista diskriminoivaksi.

5. Linkki eurooppalaiseen ohjausjaksoon nähdään osin edelleen kontroversiaalina. Erityisesti Saksa on kannattanut vahvempia mahdollisuuksia vaikuttaa rakenteellisiin uudistuksiin jäsenmaissa. Reformien linkittäminen koheesiopolitiikkarahoitukseen vahvemmin kuin olemassa olevan makrotaloudellisen ehdollisuuden mekanismin kautta tulee hallitsemaan poliittisia keskusteluja koheesiopolitiikan tulevaisuudesta.

Koheesiopolitiikan kalenteri	
25.4.2017	Yleisten asioiden neuvosto, Luxembourg (koheesiopolitiikka)
11.4.2017	Alueiden komitean lausunto ”Future of Cohesion Policy Beyond 2020”
Toukokuu	DG REGIO:n kommunikaatio älykkään erikoistumisen strategioista
8.6.2017	Epävirallinen neuvosto, koheesiopolitiikka, Malta
12-15.06.2017	Euroopan parlamentin täysistunto, Westphalin (S&D) Oma-aloitemietintö ”Building blocks for a post-2020 EU cohesion policy”
1-2.06.2017	Smart Regions 2.0 konferenssi, Helsinki
26.-27.6.2017	Koheesiofoorumi, Bryssel
28.6.2017	Reflektiopaperi EU:n rahoituksen tulevaisuudesta (komissaarit Oettinger & Cretu)
Syyskuu 2017	7. Koheesiokertomus & ensimmäiset ajatukset tulevaisuudesta

Syksy 2017	Julkinen kuuleminen tulevasta koheesiopolitiikasta
Syksy 2017	Euroopan parlamentin oma-aloitemietintö vastauksena 7. koheesiokertomukselle
Lokakuu 2017	Kommunikaatio ultraperiferisten alueiden strategiasta (vrt. NSPA)
1.1.2018	Esitys monivuotisista rahoituskehyksistä. Komission tulee budjettilainsäädännön mukaisesti jättää esityksensä ennen 1.1.2018, Brexit -neuvottelujen eteneminen vaikuttaa budjettiin kuitenkin merkittävästi, virallinen aikataulu on moneen otteeseen kyseenalaistettu. Joissain keskusteluissa on väläytelty jopa vuoden 2018 2.-3. kvartaalia.
Syksy 2018	Koheesiopolitiikan lainsäädäntöesitykset
2019 maaliskuu	Brexit?
2019, touko-kesä	Euroopan parlamentin vaalit

Lisätietoa:

Montin työryhmän raportti omien varojen järjestelmästä: http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

Tiivistelmä ja suositukset (suomeksi): http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-executive-summary-recommendations_fi.pdf

OECD:N aluekatsaus Northern Sparsely Populated Areas: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/oecd-territorial-reviews-the-northern-sparsely-populated-areas-9789264268234-en.htm>