

Henriksson Marketta(VM), Vartia
Laura(VM), Kekäläinen Antti(VM),
Aaltonen Elisa(VM)

26.06.2020

PYYDETÄÄN VAITELIAISUUTTA
perustuslain 50 §:n 3 momentin nojalla.
Vaiteliaisuuspyyntö kohdistuu kantaosan
kappaleeseen "Jäsenkohtainen
enimmäissaanto" kokonaisuudessaan ja on
merkitty huomiovärillä (s. 2).

Asia

**Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja
palautumistukivälineen perustamisesta**

Kokous

Vaiteliaisuusmääräys kumottu**23/7/2020**

U/E/UTP-tunnus

E 64/2020 vp, E 75/2020 vp

Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 27.5.–2.6.2020 ehdotukset EU:n elpymissuunnitelmaksi, jonka tavoitteena on tukea koronaviruksen jälkeistä talouksien uudelleen käynnistämistä ja Euroopan elpymistä. Komission laajaan elpymissuunnitelmaan sisältyy kaksi tiedonantoa ja 21 lainsäädäntöehdotusta. Näistä keskeisimpiä ovat uudistettu rahoituskehysasetusehdotus vuosille 2021–2027 ja muutettu ehdotus neuvoston omien varojen päätökseksi sekä asetusehdotus uuden elpymisvälineen (Recovery Instrument "Next Generation EU") perustamiseksi. Ehdotus asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineen (Recovery and Resilience Facility, tästä eteenpäin RRF-väline) perustamisesta on osa komission ehdottamaa elpymisvälinettä.

Next Generation EU -tukiväline tarjoaisi rahallista tukea jäsenvaltioille niiden investointeihin ja uudistuksiin. Sen kokonaissuuruus olisi 750 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin. Tämän tuen muoto olisi osittain suoraa tukea (500 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin) ja osittain lainaa (250 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin).

Keskeisin osa elpymisvälinettä on nk. elpymis- ja palautumistukiväline (Recovery and Resilience Facility, RRF), johon liittyvän asetusehdotuksen (COM(2020) 408 final) komissio antoi 28.5.2020. Ehdotus RRF-välineeksi korvasi komission vuonna 2018 ehdottaman MFF-asetusehdotuksen uudistusten tukiohjelmaksi (Reform Support Program, RSP). Neuvosto muutti komission uudistusten tukiohjelmaehdotuksen valmisteluvaiheessa uudistusten ja investointien tukiohjelmaksi (Reform and Investment Support Program, RISP), joka olisi jakaantunut euroalueen jäsenmaiden lähentymistä ja kilpailukykyä edistävään talousarviövälineeseen (Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, BICC) ja euroalueen ulkopuolisten jäsenmaiden lähentymis- ja uudistusvälineeseen (Convergence and Reform Instrument, CRI). Ehdotuksesta on eri vaiheissa valmisteltu useita E- ja U-kirjelmiä. Neuvoston käsittely RISP-ohjelmasta oli osin vielä kesken, kun komissio antoi ehdotuksen RRF-välineeksi.

Komissio on arvioinut EU:n jäsenmaiden elpymistarpeita elvytysvälineestä annetun asetusehdotuksen yhteydessä julkaistussa tausta-asiakirjassa (SWD(2020) 98 final). Komissio arvioi alustavasti, että pandemian taloudelliset vaikutukset ovat erisuuruisia eri maille. Tällä hetkellä komission kevään 2020 talousennusteen mukaisiin arvioihin liittyy hyvin paljon epävarmuutta. Komission mukaan elvytystarpeita on eritoten investoinneissa, yritysten uudelleenpääomittamisessa ja sosiaalimenoissa. Tausta-asiakirjassa painotetaan investointivetoista elpymistä ja huomattavia kokonaisinvestointitarpeita. Koronapandemian

seurauksena yksityisten investointien investointivaje (investment gap) on kumulatiivisesti vuosina 2020–2021 yli 800 miljardia euroa verrattuna komission syksyn 2019 ennusteeseen. Lisäksi kriisi on paljastunut tarpeen kriisinsietokykyä (resilience) parantaville investoinneille noin 20 miljardin euron edestä vuodessa lyhyellä aikavälillä. Vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyvät investointitarpeet taas ovat 595 miljardia vuodessa, ja julkisten investointien vakioisen BKT-osuuden ylläpitämiseksi julkisia investointeja tarvittaisiin komission mukaan 100 miljardia euroa vuodessa enemmän.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on linjannut kantoja komission ehdottamaan elpymiskokonaisuuteen 4.6.2020 annetussa selvityksessä (E 64/2020 vp).

Ohessa tarkennetaan kannanmuodostusta ehdotukseen elpymis- ja palautumistukivälineeksi.

Komission ehdotus RRF-välineeksi ei sellaisenaan ole Suomen hyväksyttävissä. RRF-välineen valmistelussa on syytä huomioida seuraavat muutostarpeet:

Koko ja voimassaoloaika

RRF-välineen koon tulee olla pienempi ja suhteessa jäsenmaille myöhemmin syntyvään maksutaakkaan ja maksutaakan ajalliseen keston. RRF-välineen voimassaoloaika tulee rajata lyhyemmäksi kuin komission esittämä neljä vuotta.

Elpymis- ja palautumissuunnitelmat ja kansallisen omistajuuden vahvistaminen

Suomi pitää kannatettavana komission lähestymistapaa, jossa RRF-välineen käyttö on kohdennettu rakenneuudistuksiin ja julkisiin investointeihin. Rakenneuudistukset ovat kestävä kasvun edellytys kaikissa jäsenmaissa ja koko EU:ssa. Tästä syystä 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. Tämä lähestymistapa varmistaa myös, ettei RRF-väline toimi vain rahallisena kannusteena jäsenmaille tehdä kansallisessa toimivallassa olevia rakenteellisia uudistuksia.

Suomi pitää tärkeänä toteutettavien uudistusten ja investointien kansallisen omistajuuden vahvistamista. Kansallista omistajuutta sekä uudistusten ja investointien tehokasta suuntaamista lisäisi esimerkiksi se, että tuki olisi lainamuotoista tai se, että avustuksiin liittyisi riittävä kansallinen omarahoitusosuus. Suomelle on keskeistä tuen perustuminen etukäteen arvioituihin kustannuksiin.

Jäsenmaakohtainen enimmäissaanto

Koronakriisin suorien taloudellisten vaikutusten tulee ohjata RRF-välineestä myönnettävän tuen jakautumista jäsenvaltioille. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että RRF-välineen jäsenvaltiokohtaiset enimmäissaannot määräytyisivät pääsääntöisesti sellaisten kriteerien nojalla, jotka heijastavat covid-19-pandemian vaikutuksia, kuten esimerkiksi kokonaistuotannon muutos vuonna 2020. Kriteereihin liittyvän viiteajanjakson ei pitäisi olla pitkälle taaksepäin katsova. Kriteereihin liittyvän viiteajanjakson tulisi huomioida tämä tavoite.

Jäsenmaiden vaikutusmahdollisuudet RRF-välineen ohjauksessa

Suomi pitää tärkeänä RRF-välineen ja eurooppalaisen ohjausjakson välistä yhteyttä. Jäsenmaiden vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi ja tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi neuvoston roolia välineen käytön ohjauksessa tulee pyrkiä vahvistamaan. Tämä tukisi myös Euroopan unionin talouspolitiikan yhteensovittamista sekä parantaisi asianmukaisen ehdollisuuden toteutumista.

Taloudellista elpymistä ja tulevaisuuden kilpailukyvyn vahvistamista tukevat etenkin panostukset vihreään kasvuun, digitalisaatioon ja TKI-toimintaan. Olisi esimerkiksi tärkeää rahoittaa ja tukea sektoreita ja investointeja, joilla edistetään luonnon monimuotoisuutta sekä kiertotaloutta ja teollisuuden uudistumista ja siirtymää kohti ilmastoneutraaleita ja kestäviä toimintamalleja. Suomi pitää hyvänä, että RRF-väline on kytketty vihreän kehityksen

ohjelmaan. Tähän liittyen on kannatettavaa, että RRF-välineellä yhdessä Just Transition Fundin kanssa tuetaan johdonmukaisesti ilmastotoimien toteuttamista ilmastoneutraalisuustavoitteen saavuttamiseksi. Merkittävän osan jäsenmaakohtaisesta rahoituksesta tulisi tukea ilmastotavoitteiden saavuttamista. Jatkoneuvotteluissa tulee selvittää miten varmistetaan, ettei ohjelmalla rahoitettaisi ilmasto- tai ympäristötavoitteiden vastaisia ratkaisuja.

Elpymisvälineeseen ja RRF-välineeseen liittyvän unionin otto- ja antolainauksen takaisinmaksuaikataulujen tulisi olla yhtenevät.

Suomi pitää hyvänä, että RRF-välineessä huomioidaan kansallisen toimivallan kunnioittamiseen liittyviä näkökohtia, kuten tuen perustuminen aiheutuneisiin kustannuksiin, tuen takaisinperintämahdollisuuden poistaminen ja mahdollisuus muuttaa uudistusten sisältöä.

Komission ehdotusten rahoituksen mitoitukseen ja rahoituksen luonteeseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Pääasiallinen sisältö

Keskeisimmät piirteet

RRF-välineen suuruus olisi yhteensä 560 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin. Tästä avustuksina jaettaisiin 310 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin ja loput 250 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin olisi lainamuotoista tukea. Tuen saaminen ei edellyttäisi kansallista rahoitusosuutta. Välineen tavoitteena olisi edistää unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota parantamalla jäsenvaltioiden palautumiskykyä, pienentämällä kriisin sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, ja tukemalla vihreää ja digitaalista siirtymää. Näiden tavoitteiden saavuttaminen vahvistaisi jäsenvaltioiden talouksien työllisyyttä ja tuotantopotentiaalia koronakriisin jälkeen ja tukisi kestävästä kasvusta. Nämä tavoitteet on tarkoitus saavuttaa tukemalla taloudellisesti jäsenmaiden investointeja ja uudistuksia tiiviissä yhteistyössä jäsenmaiden kanssa.

RRF-välineen käyttö olisi pitkälti sidottu eurooppalaiseen ohjausjaksoon. Jäsenvaltiot laatisivat kansallisten uudistusohjelmien yhteydessä elpymis- ja palautumissuunnitelmat, jossa esiteltäisiin kansallisia uudistus- ja investointihankkeita. Näiden uudistusten ja investointien tulisi vastata ohjausjaksossa määriteltyihin haasteisiin, erityisesti vihreän ja digitaalisen siirtymän näkökulmasta. Niissä tulisi muun muassa käsitellä sitä, miten uudistukset ja investoinnit edistävät talouden kasvupotentiaalia, työllisyyttä ja kestävyys, lievittävät kriisin vaikutuksia ja tukevat lähentymistä ja yhtenäisyyttä unionin alueella. Komissio arvioisi jäsenvaltioiden esittämiä investointi- ja uudistushankkeita niiden vaikuttavuuden perusteella. Lisäksi komissio tarjoaisi investointien ja uudistusten toteuttamiseen teknistä tukea, josta komissio on antanut erillisen asetusehdotuksen (COM(2020) 409 final).

Avustukset ja lainat maksettaisiin erissä sitä mukaa kun jäsenvaltioiden suunnitelmissa määrittelemät välitavoitteet saavutetaan. Enimmäisaika uudistusten läpiviennille olisi neljä vuotta ja investoinneille seitsemän vuotta. Jos asetettuja välitavoitteita ei saavuteta, komissio voi jättää tuen maksamisen tai, jos korjaaviin toimiin ei ryhdytä kuuden kuukauden aikana, peruuttaa sen kokonaan. Aiemmin maksettua tukea ei kuitenkaan perittäisi takaisin. Tältä osin demokraattisesti valittujen kansallisten päätöksentekojen toimivalta rakennepolitiikan alalla on turvattu.

Avustukset ja allokaatioprosessi

Rahoitusta allokoitaisiin instrumentin tavoitteiden pohjalta. Tuen allokaatiokriteerit riippuvat tukimuodosta. Avustuksien osalta enimmäismäärä jäsenvaltiota kohti määräytyy vuosien 2019 suhteellisen väestömäärän ja BKT:n tason asukasta kohti sekä työttömyyden tason (vuosien 2015–2019 keskiarvo) mukaan. Komission mukaan tuki kohdentuisi näin erityisesti niille jäsenvaltioille, joilla on keskimääräistä matalampi elintaso ja korkea työttömyys heijastaen taloudellisten ja sosiaalisten haasteiden mittaluokkaa.

Avustuksia voitaisiin myöntää kriteerit täyttävien uudistusten ja investointien kustannusten perusteella. Avustus ei voisi olla suurempi kuin jäsenvaltion luotettavasti esittämät kustannukset.

Komission asetusehdotuksen mukaisen laskentakaavan ja siihen perustuvan taulukon mukaan Suomi voisi saada RRF-tukivälineestä avustuksena lähtökohtaisesti enimmillään noin 2,2 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin, eli noin yhden prosentin suhteessa BKT:hen.

Suhteellisesti suurimpia enimmäisavustusmääriä voisivat saada Kroatia, Bulgaria ja Kreikka, kukin yli 10 prosenttia suhteessa BKT:hen. Euromääräisesti enimmäisavustusmäärät olisivat suurimmat Italialle, Espanjalle ja Ranskalle.

Lainat

Mikäli uudistus- ja investointisuunnitelmien mittaluokka on suurempi kuin maakohtaisesti asetettu katto avustuksille, rahoitusta voidaan täydentää lainamuotoisella tuella. Kullekin jäsenvaltiolle myönnettyjen lainojen enimmäismäärä ei voisi ylittää 4,7 % bruttokansantulosta. Tätä osuutta on kuitenkin mahdollista poikkeuksellisissa olosuhteissa, kuten vakavassa taantumassa, kasvattaa riippuen käytettävissä olevasta lainakapasiteetista. Suomen osalta lainojen enimmäismäärä olisi noin 11 miljardia euroa (4,7 prosenttia 250 miljardista eurosta).

Lainamuotoinen tuki perustuu komission ja jäsenvaltion väliseen lainasopimukseen, joka noudattaa varainhoitoasetuksen (EU, Euratom) 1046/2018 220 artiklan 5 kohdan määräyksiä. Tästä poikkeuksena komission asetusehdotuksessa esitetään mahdollisuus poiketa varainhoitoasetuksen 220 artiklan 2 kohdassa vahvistetusta maturiteettiperiaatteesta, jonka mukaan rahoitusapua varten myönnettävien lainojen maturiteetit eivät saisi poiketa komission ottamien lainojen maturiteetista. Komission ehdotuksen mukaan tämän asetuksen puitteissa myönnettävien lainojen maturiteetit voisivat siis poiketa niiden varojen maturiteeteista, jotka unioni lainaa pääomamarkkinoilta jäsenvaltioille myönnettävien lainojen rahoittamiseksi. Komissio perustelee tätä poikkeusta sillä, että kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpanoa tukeville lainoille olisi myönnettävä maturiteetit, jotka vastaavat näiden menojen pitkän aikavälin luonnetta. Lainojen enimmäismaturiteettia ei ole kirjattu asetusehdotukseen.

Tukivälineen voimassaolo ja käyttö

Komission asetusehdotus jakaa tukivälineen käytön kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa tuen kokonaiskapasiteetti on käytössä 31.12.2022 asti, jolloin avustuksia voi hakea jäsenvaltiokohtaiseen enimmäismäärään asti. Toisessa vaiheessa 1.1.2023–31.12.2024, mikäli tukivälineen kokonaiskapasiteetista on vielä jäljellä rahoitusta, komissio voisi järjestää erillisiä hakuja eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa. Tällöin jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus saada rahoitusta jäljelle jääneestä avustuskapasiteetista oman jako-osuutensa mukaan, jolloin jäsenvaltio voisi saada avustuksia yhteensä euromääräisesti enemmän kuin sille lähtökohtaisesti allokoitu enimmäismäärä. Koska ensimmäisessä vaiheessa jokainen jäsenvaltio voisi saada tukea allokointikriteerin mukaisen enimmäismäärän verran, mutta toisessa vaiheessa jakamatta jäänyt tuki annetaan jaettavaksi kilpailullisten hakujen kautta, jäsenmailla on vahvat kannusteet hakea tukea välineen kahden ensimmäisen vuoden aikana. Lainamuotoista tukea jäsenvaltiot voivat hakea 31.12.2024 saakka.

Komission tahtotila on myöntää tukea etupainotteisesti. Asetusehdotuksen johdanto-osiossa, perustuen komission asetusehdotuksen elpymisvälineestä (COM(2020) 441 final) 4 artiklan 4 kohtaan, todetaan, että vähintään 60 prosenttia avustuksista tulisi olla myönnetty ennen vuoden 2022 loppua.

Rahoitus

RRF-välineen rahoitus toteutettaisiin elpymisvälinettä (Recovery Instrument) koskevan asetuksen (COM(2020) 441) kautta EU:n budjetin liikkumavaran korotuksella ja sen takaamalla komission lainanotolla. Elpymisvälinettä koskevan asetusehdotuksen budjettivaikutuksia koskevassa osiossa ei suunnitella takaisinmaksuja EU-budjetista ennen vuotta 2028.

Erot uudistusten ja investointien tukiohjelmiaan

RRF-välineen asetusehdotus on monilta osin samanlainen kuin komission vuonna 2018 ehdottaman uudistusten tukiohjelman pohjalta neuvoteltu muokattu asetusehdotus uudistusten ja investointien tukiohjelmaksi (RISP). Komissio vetääkin viimeksi mainitun asetusehdotuksen pois valmistelusta. Uudistusten tukiohjelmasta on annettu U-kirjelmä (U 85/2018 vp) eduskunnalle 13.9.2018. Tämän jälkeen vuoden 2019 aikana euroryhmä linjasi tukiohjelman puitteista ja valmistelu siirtyi neuvoston työryhmään. Tässä vaiheessa tukiohjelmaa muokattiin koskemaan uudistusten ja julkisten investointien kokonaisuuksia ja varojen maakohtaisia allokointikriteerejä tarkennettiin. Suomen kantoja tarkennettiin eduskunnan tuella useaan otteeseen valmistelun aikana ja valmistelussa huomioitiin useita Suomen esittämiä näkökohtia (UJ 8/2019). Työryhmävalmistelu jatkui vielä vuoden 2020 alkupuoliskolla.

Vaikka komissio otti uudistusten ja investointien tukiohjelman RRF-välineen pohjaksi, asetusehdotuksissa on eroa. Merkittävin ero on se, että RRF koskee kaikkia EU-jäsenvaltioita, kun taas RISP jakaantui euroalueen maiden uudistuksia ja investointeja rahoittavaan talousarviovälineeseen (BICC) ja euroalueen ulkopuolisten EU-jäsenmaiden lähentymis- ja uudistusvälineeseen (CRI). Lisäksi osana RISP:ä ollut teknisen tuen väline on erotettu omaksi asetusehdotukseksi, joka näin ollen valmistellaan nyt omana erillisenä kokonaisuutena. Aiemmin Suomi oli varauksellinen sen suhteen, voidaanko koheesiopolitiikan oikeusperustaa soveltaa euroalueen jäsenvaltioihin. Oikeudelliselta kannalta kaikille EU-jäsenvaltioille yhteinen väline on siten kestävämpi ratkaisu.

RRF-välineestä rahoitettaisiin uudistuksia ja investointeja kansallisten suunnitelmien pohjalta. Verrattuna uudistusten ja investointien tukiohjelmaan nyt ei ainakaan eksplisiittisesti vaadita yhtä selvää yhteyttä rahoitettavien rakenteellisten uudistusten ja investointien välillä kuin aiemmin. BICC:ssä jäsenmaat esittivät uudistus- ja investointipaketteja, joissa uudistusten ja investointien välillä vaadittiin olevan looginen yhteys. Uudessa RRF-välineessä puolestaan laaditaan elpymis- ja palautumissuunnitelma, joka sisältää sekä rakenteellisia uudistuksia että investointeja. Ohjelman täytyy olla sisäisesti koherentti, kuten BICC:n uudistus- ja investointipaketit. On kuitenkin hyvin mahdollista, että ohjelmissa uudistusten ja investointien painotus muodostuu erilaiseksi kuin se olisi ehkä ollut BICC-välineessä. Siksi on mahdollista, että uudesta välineestä muodostuu korostetusti julkisten investointien rahoituskanava, eikä välineen avulla pystytä merkittävästi edistämään tarpeellisten rakenteellisten uudistusten toteuttamista. Vaikka rakenteelliset uudistukset ovat osa selkeästi kansallisen toimivallan piiriin kuuluvaa talouspolitiikkaa, niiden edistäminen on myös eurooppalaisesta näkökulmasta tärkeää. Eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa annetaan vuosittain maakohtaiset suositukset, joissa ehdotetaan politiikka-alueita, joilla rakenteellisia uudistuksia olisi tarpeellista edistää. Maakohtaisten suositusten toteuttaminen on viime vuosina hidastunut jäsenmaissa. Rakenteellisilla uudistuksilla voi olla keskeinen merkitys välineen tavoitteiden saavuttamisessa.

RRF-välineessä rahoituksen enimmäissaanto (ex-ante) määritetään suhteellisesti jäsenmaan väestön koon ja elintason vuoden 2019 tilanteen perusteella sekä vuosien 2015–2019 keskimääräisen työttömyysasteen perusteella. RISP-ohjelmassa perusteina olivat näistä vain kaksi ensimmäistä. Erityisesti työttömyysaste voi korreloida rakenteellisten uudistusten tarpeen kanssa ja se voi siksi olla perusteltu valinta yhdeksi jakokriteeriksi, vaikka RISP-ohjelmassa sitä ei käytetty kriteerinä. On mahdollista, että koronapandemian työllisyysvaikutukset ovat korkean työttömyyden maissa vakavammat.

Yksi keskeinen ero välineiden välillä on se, ettei RRF-välineessä vaadita kansallista rahoitusosuutta uudistusten ja investointien kustannuksista, kun taas euroalueen talousarviovälineessä kansallinen rahoitusosuus oli 25 % arvioiduista kustannuksista. Kansallisen rahoitusvastuun puuttuminen voi heikentää merkittävästi rahoitettavien hankkeiden kansallista omistajuutta ja sitoutumista. Tilapäisenä ja lyhytaikaisena välineenä RRF ei sisällä mahdollisuutta BICC:n kaltaiseen pienempään omavastuuseen taloudellisen taantumien oloissa, mutta sen sijaan lainamuotoista tukea voidaan vastaavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa myöntää normaalia enemmän.

Myös varojen jaon jaksotus poikkeaa välineiden välillä. RRF-välineessä varoja jaetaan kahdessa vaiheessa. Vuosina 2021–2022 jaettavana on välineen koko avustusbudjetti 335 mrd. euroa. Toisessa vaiheessa vuosina 2023–2024 jaettaisiin loppuosa avustuksista ja lainoista. Molemmissa vaiheissa jäsenvaltio voisi saada sille allokoitun suhteellisen osuuden avustusten kokonaismäärästä tai jaettavissa olevasta määrästä. Tämä voi tarkoittaa sitä, että jäsenmaa voisi saada toisen vaiheen jälkeen yhteenlaskettuna suuremman avustuskokouksen kuin sille on etukäteen allokoitu. Tämä edellyttäisi, että joku toinen jäsenmaa ei hakisi rahoitusta täysimääräisenä tai että kaikkia hakemuksia ei hyväksyttäisi sellaisenaan. Menettely kannustaa tekemään laadukkaita hakemuksia etupainotteisesti. Tällainen kannustinrakenne edistää samalla elvytysvarojen ajallista painottumista välittömästi kriisin jälkeisiin vuosiin. Vuosien 2023–2024 elvytystarpeista ei nykyhetkellä ole vielä tietoa.

BICC:ssä uudistuksia ja investointeja olisi rahoitettu avustuksin kolmessa jaksossa 2021–2022, 2023–2025 ja 2026–2027. Maittain etukäteen allokoitu osuus rahoituksesta olisi jaettu kahdessa ensimmäisessä vaiheessa. Siten etukäteen allokoitu rahoitus olisi ollut turvattu ensimmäiset viisi vuotta. Vasta kolmannessa vaiheessa käyttämättä jääneet varat olisi jaettu kilpailullisin perustein parhaille hankkeille. BICC:ssä välineeseen varattujen ja tietyssä vaiheessa jakamattomien varojen pitämiseksi välineen käytössä asetukseen lisättiin erityinen artiklakohta, jossa tämänkaltaisten varojen siirto todettiin poikkeukseksi EU:n varainhoitoasetuksen sääöksistä. RRF-välineessä tällaista kohtaa ei ole, ja siten onkin vielä epäselvää, kuinka välineeseen budjetoidut varat allokoitaisiin käytännössä kahden vaiheen välillä. Komissio on

indikoinut, että sen tavoitteena on jakaa vähintään 60 prosenttia varoista ensimmäisen vaiheen aikana.

Myös välineiden suunniteltu koko poikkeaa selvästi. Alkuperäisen uudistusten tukiohjelman ehdotettu koko oli 22,2 mrd. euroa (vuoden 2018 hinnoin). Uuden välineen varsin maltillinen koko helpotti siitä käytyjä neuvotteluja. RRF-välineen budjetti olisi selvästi suurempi ja lyhyemmässä ajassa jaettava.

Artiklakohtainen sisältö

Euroopan komissio ehdottaa elpymis- ja palautumistukivälineen perustamista koronaviruspandemian aiheuttamien vaikutusten lieventämiseksi.

I luku: Yleiset säännökset ja rahoituskehys, artikkelit 1–9

Ehdotetun neuvoston asetuksen 1 artiklalla perustettaisiin elpymis- ja palautumistukiväline (Recovery and Resilience Facility, RRF). Ehdotuksen 2 artiklassa käsitellään asetusehdotuksessa käytettäviä määritelmiä.

Välineen soveltamisala (artikla 3) kattaisi laajan joukon politiikka-alueita, jotka liittyvät sosiaaliseen, taloudelliseen ja alueelliseen koheesioon, vihreään ja digitaaliseen siirtymään, kilpailukykyyn, palautumis- ja kestävykseen, tuottavuuteen, terveyteen, koulutukseen, tutkimukseen ja innovaatioihin, älykkääseen, kestäväan ja inklusiiviseen kasvuun, työpaikkoihin, investointeihin ja rahoitusjärjestelmien vakauteen.

Ehdotuksen 4 artiklassa määritellään välineen yleiset ja erityiset tavoitteet. RRF-välineen yleisenä tavoitteena olisi edistää unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta parantamalla jäsenvaltioiden resilienssiä ja sopeutumiskykyä, lieventämällä kriisin sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia ja tukemalla vihreää ja digitaalista siirtymää, myötävaikuttamalla siten unionin talouksien kasvupotentiaalin palauttamiseen, edistämällä työpaikkojen luomista covid-19-kriisin jälkeen ja edistämällä kestäväan kasvua. Tämän yleisen tavoitteen saavuttamiseksi välineen erityistavoitteena on tarjota jäsenvaltioille taloudellista tukea rakenteellisten uudistusten ja investointien tavoitteiden ja välitavoitteiden saavuttamiseksi niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa esitetyllä tavalla. Tämä erityistavoite pyritään saavuttamaan tiiviissä yhteistyössä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.

Ehdotuksen 5 artiklassa määritetään elpymisvälinettä koskevan asetuksen (COM 2020(441)) 2 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet RRF-välineen rahoituspuitteiksi. Rahoituspuitteet olisivat seuraavat: (i) 310 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin euroa käyvin hinnoin käytettäväksi avustuksina jäsenvaltioille (tukia, joita ei tarvitse maksaa takaisin) ja (ii) 250 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin, joka on käytettävissä lainaksi jäsenvaltioille. Avustusmuotoiset tuet rahoitettaisiin EU:n varainhoitoasetuksen 21 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuilla ulkoisilla käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla. Vähintään 60 prosentista avustusmuotoisesta tuesta olisi tehtävä juridiset sitoumukset 31. joulukuuta 2022 mennessä. Jäljelle jäävän määrän osalta juridiset sitoumukset olisi tehtävä 31. joulukuuta 2024 mennessä. Edellä mainittu avustuksiksi tarkoitettu määrä voisi kattaa myös valmistelu-, seuranta-, valvonta-, tarkastus- ja arviointitoimiin liittyviä menoja, joita tarvitaan kunkin välineen hallinnointiin ja sen tavoitteiden saavuttamiseen.

EU:n ja jäsenmaiden yhteistyössä hallinnoimat varat voitaisiin jäsenmaiden pyynnöstä siirtää osaksi välinettä (artikla 6). Komissio käyttäisi näitä varoja suoraan varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti. Nämä varat olisi käytettävä asianomaisen jäsenvaltion eduksi.

Ehdotuksen 7 artiklassa todetaan, että komissio hallinnoisi RRF-välinettä suoraan varainhoitoasetuksen mukaisesti.

Välineen puitteissa annettava taloudellinen tuki täydentäisi muista unionin rahastoista ja ohjelmista annettua tukea (artikla 8). Uudistus- ja investointihankkeet voisivat saada tukea muista unionin ohjelmista ja välineistä, jos tällainen tuki ei kattaisi samoja kustannuksia kuin RRF-välineestä saatu tuki.

Asetusehdotuksessa säädettyyn välineeseen sovellettaisiin EU:n talouden tehokkaan ohjauksen ja hallinnan sääntöjä, jotka vahvistetaan rakenne- ja koheesiopolitiikan yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa (artikla 9).

II luku: Maakohtaiset rahoitusosuudet ja avustusten ja lainojen määräytyminen, artikkelit 10–13

Maakohtaiset rahoitusosuudet määräytyvät suhteellisen väestömäärän, käänteisen elintasomittarin (bruttokansantuote asukasta kohden) ja suhteellisen työttömyysasteen mukaan (10 artikla). Asetuksen liitteessä esitellään tarkemmat laskentakaavat ja taulukoidaan kaavan perusteella lasketut euromääräiset osuudet avustusbudjetista.

Avustusten jako tapahtuu kahdessa vaiheessa (11 artikla). Ensimmäisessä vaiheessa 31.12.2022 saakka komissio asettaa koko avustusbudjetin 310 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin käyttöön. Jokainen jäsenvaltio voi esittää rahoituspyyntöjä täysimääräiseen maakohtaisen allokointiin saakka. Jos varoja on käyttämättä, seuraavan kahden vuoden aikana 1.1.2023–31.12.2024 komissio voi järjestää hakukierroksia eurooppalaisen ohjausjakson mukaisesti. Tätä ennen komissio julkaisisi hakukierrosten aikataulun ja jaossa olevat summat. Jäsenvaltiot voivat ehdottaa tuettavia hankkeita ja hakea rahoitusta summaan saakka, joka vastaa sille allokoitua rahoitusosuutta suhteutettuna jaettavaan kokonaissummaan.

Välineen kautta voidaan myöntää täydentävää lainamuotoista tukea elpymis- ja palautumissuunnitelmien toteutusta varten (12 artikla). Lainamuotoinen tuki on haettavissa 31.12.2024 saakka. Lainaa voidaan hakea yhtä aikaa avustusmuotoisen tuen kanssa tai myöhemmin, jolloin elpymis- ja palautumissuunnitelmaa on samalla päivitettävä. Lainaa haettaessa jäsenvaltion on esitettävä perusteet, jotka liittyvät avustusmuotoista tukea laajempiin uudistuksiin ja investointeihin. Lisäksi on kuvattava uudistukset ja investoinnit, joihin tukea haetaan sekä niistä aiheutuvat ylimääräiset kustannukset. Lainamuotoinen tuki ei voi olla suurempi kuin elpymis- ja toipumissuunnitelman kustannusarvion ja maakohtaisen suurimman mahdollisen avustusmuotoisen tuen erotus. Lisäksi lainan määrä ei voi olla suurempi kuin 4,7 % jäsenvaltion bruttokansantulosta. 5 kohdassa säädetään, että poikkeuksellisissa olosuhteissa lainamuotoinen tuki voi olla edellä mainittua suurempi. Lainat suoritetaan erissä, jotka sidotaan tarkistuspisteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen.

Ennen lainasopimuksen solmimista komissio arvioi lainapyynnön perusteet ja suuruuden suhteessa esitettyihin uudistuksiin ja investointeihin (13 artikla). Lisäksi lainarahoitteisten uudistusten ja investointien pitää täyttää 16 artiklassa esitetyt vaatimukset. Lainasopimukseen kirjataan varainhoitoasetuksen 220 artiklan 5 kohdassa säädettyjen seikkojen lisäksi seuraavat seikat: lainan määrä euroina, keskimääräinen maturiteetti, hinnoittelukaava ja lainan saatavuusaika, nostoerien enimmäismäärä ja takaisinmaksuaikataulu sekä muut seikat, jotka ovat tarpeen lainatuen toteuttamiseksi asianomaisten uudistusten ja investointihankkeiden osalta. Varainhoitoasetuksen 220 artiklan 2 kohtaa ei sovelleta lainoille myönnettävään maturiteettiin. Varainhoitoasetuksen 220 artiklan 5 kohdan mukaisesti tukea saavat jäsenvaltiot maksavat tässä artiklassa tarkoitettuja lainoja varten lainatuista varoista aiheutuvat kustannukset.

III luku: Elpymis- ja palautumissuunnitelmat, artikkelit 14–18

Kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissa jäsenvaltiot esittävät uudistus- ja investointiagendan seuraavaksi neljäksi vuodeksi (14 artikla). RRF-välineen kautta rahoitettavien suunnitelmien tulee sisältää toimia johdonmukaisen kokonaisuuden muodostavien uudistusten ja investointien toteuttamiseksi. Uudistus- ja investointisuunnitelmien pitää olla yhdenmukaisia eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä tunnistettujen maakohtaisten haasteiden ja prioriteettien kanssa, erityisesti vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyen. Suunnitelmien yhdenmukaisuutta vaaditaan myös kansallisten energia- ja ilmastosuunnitelmien, reilun siirtymän suunnitelmien ja unionin kanssa solmittujen kumppanuussopimusten kanssa.

Tuen saaminen välineen kautta edellyttää elpymis- ja palautumissuunnitelman toimittamista kansallisen uudistusohjelman liitteenä 30.4. mennessä (15 artikla). Suunnitelman luonnos voidaan toimittaa jo alustavan talousarviosuunnitelman kanssa syksyllä. Suunnitelma täytyy olla huolellisesti perusteltu. Erityisesti suunnitelman pitää sisältää kuvauksen, kuinka relevantteihin maakohtaisiin haasteisiin ja prioriteetteihin puututaan, kuinka suunnitelma vahvistaa kasvupotentiaalia, työpaikkojen luomista sekä taloudellista ja sosiaalista resilienssiä, kuinka se lieventää kriisin taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia, sekä miten se edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota ja konvergenssia. Suunnitelmassa tulee myös kuvata, miten se edistää vihreää ja digitaalista siirtymää tai niiden haasteita. Suunnitelmassa pitää esittää arvioidut tarkistuspisteet, tavoitteet ja alustava aikataulu uudistusten toteuttamiseksi enintään neljän vuoden aikana ja investointien toteuttamiseksi enintään seitsemän vuoden aikana. Suunnitelmassa kuvataan investointiprojektit ja niiden toteuttamisaika. Lisäksi esitetään uudistusten ja investointien arvioidut kokonaiskustannukset ja

niiden perusteet. Myös koko suunnitelman sisäinen johdonmukaisuus on perusteltava. Suunnitelman tekemiseen on mahdollista pyytää tukea komissiolta parhaiden käytäntöjen muodossa tai teknisen tuen välineen kautta.

Komissio arvioi suunnitelmat läheisessä yhteistyössä jäsenmaiden kanssa (16 artikla). Komissio voi pyytää tarkennuksia ja lisätietoa prosessin aikana. Ennen suunnitelman virallista lähetystä jäsenvaltio voi tehdä tarvittavia muutoksia siihen. Arvioinnissa komissio voi käyttää kaikkea eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa, mm. kansallisista suunnitelmista, saatua tietoa. Komissio arvioi suunnitelman merkittävyyttä ja yhdenmukaisuutta sekä sen vaikutusta vihreään ja digitaaliseen siirtymään 16 artiklassa kuvattujen kriteerien perusteella. Komissio mm. arvioi, puuttuko suunnitelma maakohtaisissa suosituksissa esitettyihin haasteisiin tai vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyviin haasteisiin. Lisäksi komissio arvioi, ovatko suunnitelman vaikutukset pysyviä ja kohdistuvatko ne kasvupotentiaalin vahvistamiseen, työllisyyden edistämiseen tai taloudellisen ja sosiaalisen palautumis- ja kestävyvyn vahvistamiseen ja kriisin vaikutusten lievittämiseen.

Komissio tekee rahoituspäätöksen toimeenpanopäätöksenä neljän kuukauden kuluessa elpymis- ja palautumissuunnitelman virallisesta toimittamisesta lukien (17 artikla). Jos komissio tekee myönteisen arvion suunnitelmasta, päätöksessä esitetään toteutettavat uudistus- ja investointiprojektit tarkistusasteineen ja tavoitteineen sekä myönnetyn rahoitustuen määrä. Jos jäsenmaa on anonut myös lainamuotoista tukea, päätöksessä esitetään tuen perusteena olevat täydentävät uudistus- ja investointiprojektit aikatauluineen. Myönnettävä rahoitustuki perustuu suunnitelmassa esitettyihin kustannuksiin. Tuen suuruus määräytyy siten, että esitetyt kustannukset katetaan jäsenmaan suurimpaan mahdolliseen 10 artiklan mukaiseen maakohtaiseen rahoitustukeen saakka. Jos suunnitelma ei täytä asetuksen kriteerejä tyydyttävästi, tukea ei myönnetä. Päätöksessä kuvataan rahoitettavat uudistus- ja investointiprojektit ja niiden arvioidut kokonaiskustannukset ja projektien etenemiseen sidotut maksuerät. Lisäksi asetetaan indikaattorit, joiden perusteella tarkistusasteiden ja tavoitteiden saavuttamisesta arvioidaan. Jos komissio arvioi, etteivät projektit täytä rahoitukselle asetettuja vaatimuksia, sen täytyy antaa tämä arvio tiedoksi neljän kuukauden kuluessa suunnitelman tai sen luonnoksen toimittamisesta. Jäsenvaltio ja komissio tekevät erillisen operatiivisen sopimuksen rahoitettavien hankkeiden aikatauluista ja muista järjestelyistä.

Täytäntöönpanosäädökseen sovelletaan tarkastelumenettelyä, jossa 27 artiklan mukaisesti komitea antaa lausuntonsa säädöksestä määräenemmistöllä.

Jos elpymis- ja palautumissuunnitelma ja siinä asetetut tarkistusasteet ja tavoitteet osoittautuvat jossain vaiheessa saavuttamattomiksi, annetaan jäsenvaltiolle pyynnöstä mahdollisuus täydentää suunnitelmaa (18 artikla). Jos komissio hyväksyy muutoksen taustalla olevat syyt, se tekee uuden kokonaisarvion täydennetystä suunnitelmasta. Jos suunnitelma ei uudessa muodossa täytä vaatimuksia, komissio hylkää muutospynnön.

IV luku: Rahoitukseen liittyvät säännöt, artikla 19

Komission 17 artiklan mukainen päätös on varainhoitoasetuksen tarkoittama sitoumus, jonka maksusuoritukset voivat jakautua usean vuoden ajalle (19 artikla). Kun suunnitellut tarkistusasteet ja tavoitteet saavutetaan, jäsenmaa tekee komissiolle maksupynnön. Pyyntöjä voi tehdä kaksi kertaa vuodessa. Komissio arvioi kahden kuukauden kuluessa, onko tarkistusasteiden ja tavoitteiden mukaiset toimet toteutettu suunnitelman mukaisesti. Jos komissio päätyy myönteiseen arvioon, se päättää maksusta varainhoitoasetuksen mukaisesti. Komission maksupäätökseen sovelletaan 27 artiklan mukaista komiteamenettelyä (komitologia-menettely). Jos tavoitteita ei ole saavutettu tyydyttävällä tavalla, komissio keskeyttää maksujen suorittamisen. Tällöin kyseisellä jäsenvaltiolla on yksi kuukausi aikaa esittää omat havaintonsa arviosta. Maksuja voidaan jatkaa, kun jäsenvaltio on tehnyt korjaavat toimet tarkistusasteiden ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Jos jäsenvaltio ei ole ryhtynyt korjaaviin toimiin kuuden kuukauden kuluessa, komissio peruuttaa kyseisen maksuerän kokonaan. Jos jäsenvaltio ei ole ryhtynyt 18 kuukauden kuluessa komission rahoituspäätöksestä mihinkään toimiin, komissio voi peruuttaa rahoituksen. Molemmissa em. tapauksissa jäsenvaltiolla on kaksi kuukautta aikaa esittää omia näkökohtiaan komissiolle.

V luku: Raportointi ja tiedottaminen, artiklat 20–21

Jäsenvaltioiden edellytetään raportoivan elpymis- ja palautumissuunnitelmien toteuttamisen edistymisestä neljännesvuosittain eurooppalaisen ohjausjakson osana (20 artikla). Lisäksi kansallisissa uudistusohjelmissa raportoidaan elpymis- ja palautumissuunnitelmien edistymisestä.

Komission edellytetään lähettävän hyväksytyt elpymis- ja palautumissuunnitelmat Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedoksi viiveettä (21 artikla). Jäsenvaltio voi tarvittaessa pyytää poistamaan luottamukselliset tiedot suunnitelmasta. Komissio voi tiedottaa elpymis- ja palautumissuunnitelmaa koskevasta unionin rahoituksesta, myös yhdessä kansallisten viranomaisten kanssa.

VI luku: Täydentävyys, seuranta ja arviointi, artiklat 22–25

Komission ja jäsenvaltioiden tulee edistää synergiaa ja varmistaa tehokas koordinaatio RRF-välineen ja muiden unionin ohjelmien ja instrumenttien välillä. Komission ja jäsenvaltioiden tulee varmistaa täydentävyys, synergia, koherenssi ja johdonmukaisuus sellaisten unionin eri instrumenttien sekä kansallisen että alueellisen tason toimien välillä, jotka rahoitetaan unionin varoilla niin suunnittelu kuin täytäntöönpanovaiheessakin. Komission ja jäsenvaltioiden tulee optimoida koordinaatiomekanismit päällekkäisyyden välttämiseksi sekä varmistaa yhteistyö täytäntöönpanon osalta unionin, kansallisella sekä alueellisella tasolla asetuksen tavoitteiden saavuttamiseksi (22 artikla).

Komissio seuraa RRF-välineen täytäntöönpanoa. Indikaattorit, joiden perusteella tavoitteiden saavuttamista arvioidaan, on lueteltu asetusehdotuksen liitteessä III. Täytäntöönpanon seurannan tulee olla kohdistettua ja oikeassa suhteessa RRF-välineen puitteissa tehtyjen toimien kanssa. Unionin rahoitusta saaville tahoille asetetaan suorituskykyä koskevia raportointivelvoitteita (23 artikla).

Komissio antaa vuosittain raportin Euroopan parlamentille ja neuvostolle RRF-välineen täytäntöönpanosta. Raportin tulee sisältää tiedot jäsenmaiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien edistymisestä. Lisäksi raportissa tulee olla tieto elpymisvälineestä kohdennetun rahoituksen määrästä edelliseltä vuodelta sekä näiden varojen kohdentamisesta välineen tavoitteiden saavuttamiseksi. Raportointia varten komissio voi käyttää eurooppalaisen ohjausjakson mukaisesti hyväksytyjä asiakirjoja. (24 artikla).

Neljä vuotta asetuksen voimaantulosta komission tulee toimittaa Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle itsenäinen arviointiraportti asetuksen toimeenpanosta sekä itsenäinen jälkikäteisarviointi viimeistään kolmen vuoden päästä vuoden 2027 lopusta (25 artikla).

VII luku: Tiedonanto ja loppusäännökset, artiklat 26–28

Unionin rahoituksen saajien tulee tunnustaa rahoituksen alkuperä ja varmistaa unionin rahoituksen näkyvyys tarjoamalla johdonmukaista, tehokasta ja kohdistettua informaatiota muun muassa medialle ja yleisölle. Komission tulee panna täytäntöön informointi- ja tiedonantotoimia asetuksella perustettujen välineiden toimista ja tuloksista. Asetuksella perustettujen välineiden puitteissa jaettujen resurssien tulee olla osa unionin poliittisia prioriteetteja koskevaa viestintää. (26 artikla).

Komissiolle siirretään täytäntöönpanovaltaa elpymis- ja palautumissuunnitelmien hyväksymisen ja asiaankuuluvien välitavoitteiden saavuttamisen perusteella tapahtuvan rahoitustuen maksamisen osalta komiteamenettelyä koskevan asetuksen ((EU) N:o 182/2011) tarkastelumenettelyn mukaisesti (27 artikla).

Asetus tulee voimaan seuraavana päivänä, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, se on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa (28 artikla).

Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Oikeusperusta

Asetusehdotuksen oikeusperustaksi esitetään koheesiopolitiikkaa koskevaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 175 artiklan kolmanteen kohtaan. 175 artiklan kolmannessa kohdassa määrätään, että jos rahastojen ulkopuoliset erityistoimet osoittautuvat tarpeellisiksi, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat päättää niistä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin muussa politiikassa päätettyjen toimenpiteiden soveltamista.

Asetus hyväksyttäisiin tavallisessa lainsäätämisyksikössä neuvoston määränemmistöllä. Komissio perustelee oikeusperustan valintaa sillä, että elvytys- ja palautumistukivälineellä pyritään edistämään koheesiota lisäämällä toimenpiteitä, jotka antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden toipua nopeammin ja kestävämmän COVID-19-kriisistä. Oikeusperusta olisi siten sama kuin uudistusten tukiohjelmassa.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU voi toteuttaa toimia muilla kuin sen yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla vain, jos se pystyy toimimaan tehokkaammin kuin jäsenvaltiot omilla kansallisilla tai paikallisilla tasoillaan. Välineen tavoitteena olisi tukea investointeja ja uudistuksia, joita tarvitaan kestäväan toipumiseen kriisistä, ja tukea jäsenmaiden taloudellista ja sosiaalista kestävyys, vihreää ja digitaalista siirtymää sekä pienentää jäsenvaltioiden välisiä taloudellisia eroja. Tätä yhteistä tukijärjestelyä jäsenvaltiot eivät voi omin toimin toteuttaa, joten järjestely voidaan katsoa yhteensopivaksi toissijaisuusperiaatteen kanssa.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan EU ei toiminnassaan saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Komission mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, eikä siinä ylitetä sitä, mikä on tarpeen välineelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Asetusehdotuksessa todetaan, että RRF-välineen vapaaehtoinen luonne ja yhteistyön perustuminen yhteisymmärrykseen läpi koko prosessin muodostavat lisätakeen sille, että suhteellisuusperiaatetta noudatetaan ja että jäsenvaltioiden ja komission välille saadaan aikaan keskinäinen luottamus ja yhteistyö.

Komissio on arvioinut koronapandemiasta aiheutuvat investointitarpeet ja investointivajeen (investment gap) huomattavan suureksi, yli 800 miljardia euroa (SWD (2020) 98 final). Näihin arvioihin liittyy huomattavasti epävarmuutta. Tässä suhteessa ei ole varmaa, onko välineen koko oikeassa suhteessa tarpeeseen. Joka tapauksessa merkittävä osa tästä koostuu yksityisten investointien tarpeesta.

Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Asian pikaisen etenemisen EU-tasolla ja eduskunnan asianmukaisen kannanmuodostuksen turvaamiseksi asiasta on laadittu poikkeuksellisesti eduskunnan käsiteltäväksi E-kirje (E 75/2020 vp). E-Kirjettä on käsitelty MFF-johtoryhmässä 12.6.2020.

E-kirje on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 17.6.2020.

U-kirjelmäluonnosta on käsitelty raha-asiainvaliokunnan kokouksessa 2.7.2020.

Tulevaa rahoituskehystä (MFF) ja elpymisvälinettä koskevat ehdotukset muodostavat kokonaisuuden, jota käsitellään EU-tasolla yhtenä pakettina. Ehdotusten valmisteleva käsittely tapahtuu Coreper-kokouksissa ja päätöksenteko Eurooppa-neuvostossa. Elpymis- ja palautumistukivälinettä käsiteltiin epävirallisessa valtiovarainministereiden kokouksessa 9.6.2020.

Komission tavoitteena on valmistella RRF-välinettä koskeva asetus siten, että väline saataisiin käyttöön vuoden 2021 alusta lähtien. Jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus ryhtyä suunnittelemaan välineen kautta rahoitettavia uudistuksia ja investointeja hyvissä ajoin tänä vuonna.

RRF-väline on merkittävin elpymisvälineen varojen tarkempaa käyttöä säätelevistä sektoriasetuksista. Elpymisvälineen rahoituksesta linjataan valtioneuvoston selvityksessä (E 64/2020 vp) ja elpymisvälinettä koskevassa valmisteilla olevassa U-kirjelmässä.

Asetusehdotuksen valmistelu jatkuu neuvoston työryhmässä.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Alustavia arvioita Suomen saannosta RRF-välineestä

Jäsenvaltioiden olisi mahdollista saada RRF-välineestä tukea vastikkeettomana avustuksena ja lainana. Komission asetusehdotuksen mukaisen laskentakaaavan ja siihen perustuvan taulukon (COM(2020) 408 final / Annexes 1 to 3) mukaan Suomi voisi saada RRF-tukivälineestä vastikkeettomana avustuksena lähtökohtaisesti enimmillään noin 2,2 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin. Avustuksia voitaisiin myöntää kriteerit täyttävien uudistusten ja investointien kustannusten perusteella. Avustus ei voisi olla suurempi kuin jäsenvaltion luotettavasti esittämät kustannukset.

Avustukset jaettaisiin jäsenmaille menetelmällä, jossa avustuksen jäsenmaakohtainen osuus riippuu maan väestöstä suhteessa EU27-väestöön, jäsenmaan käänteisestä henkeä kohti lasketusta BKT:n suhteesta EU:n keskimääräiseen henkeä kohti laskettuun BKT:hen vuonna 2019 ja maan työttömyysasteesta suhteessa EU:n keskimääräiseen työttömyysasteeseen (viiden vuoden keskiarvo 2015-2019). Jokaisen maan henkeä kohti lasketun BKT:n käänteisarvosuhdeluku rajoitetaan niin, että sen suuruus on enintään 1,5 (rajoitus pienentää esim. Puolan ja Slovakian saantoa). Maille, joissa keskimääräisen työttömyysasteen suhde EU:n keskiarvoon on yli 1,5, suhdeluku rajoitetaan lukuun 1,5 (rajoitus pienentää esim. Espanjan ja Kreikan saantoa). Vauraampien maiden tasaisemman työmarkkinakehityksen takia myös työttömyysasteen suhdetta rajoitetaan niin, että maille, joilla keskimääräisen työttömyysasteen suhdeluku on yli 0,75, mutta jotka ovat vauraita (BKT per capita yli EU:n keskiarvon), suhdeluku saa olla enintään 0,75 (rajoitus pienentää esim. Suomen ja Ruotsin saantoa). Edellä esitetyn tuen allokatioavaimen mukaan vastikkeeton tuki jäsenmaille määräytyisi siis menneen taloudellisen kehityksen perusteella sen sijaan. Ne eivät siis huomioi suoraan covid-19-pandemian vaikutuksia. Näitä vaikutuksia heijastaisivat taloudellisten mittareiden muutosta vuonna 2020 kuvaavat kriteerit, kuten esimerkiksi kokonaistuotannon muutos.

Allokatioavaimessa käytetty työttömyysaste voi korreloida sekä rakenteellisten uudistusten tarpeen että epidemian työllisyysvaikutusten kanssa ja se voi siksi olla perusteltu valinta yhdeksi jakokriteeriksi. Komissio on puoltanut väestömäärän käyttöä kriteerinä, koska se ohjaa tukea tasapuolisesti EU-kansalaisille. Elintasomittarin käyttö kriteerinä on puolestaan merkityksellinen välineen koheesiopolitiikan oikeusperustan vuoksi.

Pandemian taloudellisista vaikutuksista on käytännössä vaikea saada luotettavaa tilastotietoa ennen vuotta 2021, jolloin välineen pitäisi olla jo käytössä. Tuen määrä suhteessa kansantalouden kokoon on kuitenkin suurimpien nettosaajien osalta varsin suuri, ja onkin epävarmaa, kohdistuuko tuki tällöin kaikkein kannattavimpiin hankkeisiin.

Komission RRF-välineen rahoituksesta säädettävän elpymisvälinettä koskevan asetuksen (COM(2020) 441) mukaan tuen kokonaiskapasiteetista on tehtävä juridiset sitoumukset vähintään 60 prosentista vastikkeettomien avustusten kokonaismäärästä 31.12.2022 mennessä, jolloin avustuksia voi hakea jäsenvaltiokohtaiseen enimmäismäärään asti. Toisessa vaiheessa 1.1.2023–31.12.2024, mikäli tukivälineen kokonaiskapasiteetista on vielä jäljellä rahoitusta, komissio voisi järjestää erillisiä hakuja eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa. Rahoitusta olisi mahdollista saada jäljelle jääneestä avustuskapasiteetista jäsenvaltion allokatioavaimen mukaisesti, jolloin jäsenvaltio voisi saada avustuksia yhteensä euromääräisesti enemmän kuin asetuksessa mainittu enimmäismäärä. Rahoitusta olisi mahdollista saada jäljelle jääneestä avustuskapasiteetista jäsenvaltion allokatioavaimen mukaisesti, jolloin jäsenvaltio voisi saada avustuksia yhteensä euromääräisesti enemmän kuin asetuksessa mainittu enimmäismäärä. Näin ollen Suomen saama vastikkeeton tuki voisi tässä tilanteessa olla suurempi tai pienempi kuin aiemmin mainittu 2,2 miljardia euroa vuoden 2018 hinnoin riippuen elpymis- ja palautumissuunnitelman sisällöstä ja menestyksestä mahdollisesti järjestettävissä lisähauissa.

Lainamuotoisen tuen osalta Suomen välineestä saama enimmäismäärä olisi teoreettisesti noin 11 miljardia euroa (4,7 prosenttia 250 miljardista eurosta), koska kullekin jäsenvaltiolle myönnettyjen lainojen enimmäismäärä ei voisi ylittää 4,7 % jäsenvaltion bruttokansantulosta. Lainaa haettaessa jäsenvaltion olisi esitettävä perusteet, jotka liittyvät avustusmuotoista tukea laajempiin uudistuksiin ja investointeihin. Lainaa voitaisiin hakea yhtä aikaa avustusmuotoisen tuen kanssa tai myöhemmin, jolloin elpymis- ja palautumissuunnitelmaa on samalla päivitettävä.

Alustavia arvioita RRF-välineeseen liittyvistä jäsenvaltioiden maksuvastuista

RRF-välineen rahoitus toteutettaisiin elpymisvälinettä (Recovery Instrument) koskevan asetuksen (COM(2020) 441) kautta EU:n budjetin liikkumavaran korotuksella ja sen takaamalla komission lainanotolla. Tarkemmin maksuvastuita käsitellään elpymisvälinettä koskevassa E-kirjeessä (E 64/2020 vp).

Elpymisvälinettä koskevassa E-kirjeessä kuvattu Suomen laskennallinen maksuosuus jäsenmaille vuoden 2018 hinnoin annettavasta 500 mrd. euron tuesta olisi 8,5 mrd. euroa (1,7 %:n osuus 500 miljardista eurosta) lisätynä koroilla ja kuluilla. RRF-välineen osalta osuus olisi n. 5,3 mrd. euroa. Suomen osuutta koroista ja kuluista on mahdotonta arvioida tässä vaiheessa, koska elpymisvälineen rahoituksen korkoriskihallinnan strategiasta ei ole tarkempia tietoja.

Jos unionin otto- ja antolainauksen takaisinmaksuaikataulut ovat yhtenevät, lainojen osalta EU:n talousarviosta mahdollisesti katettaviin vastuihin liittyen jäsenvaltioille ei synny rahoituksellista velvoitetta, jos jäsenvaltiot maksavat lainansa takaisin moitteettomasti. Jos yksittäinen jäsenvaltio jättäisi velvoitteensa hoitamatta, komissio voisi pyytää muilta jäsenvaltioilta varoja kattamaan puuttuvan osuuden jäsenvaltioiden BKT:n osuuden mukaisesti omien varojen katon ja maksukaton välisen liikkumavaran puitteissa. Suomen BKT:n osuus on 1,73 % EU27 maiden bruttokansantulosta (n. 4,3 mrd. 250 mrd. euron kokonaislainamäärästä). Tämä osuus voisi tilapäisesti ylittyä, mutta osuudet tasattaisiin myöhemmässä vaiheessa.

Valtioneuvosto on toimittanut toukokuussa eduskunnalle kattavan selvityksen Suomen valtion riskeistä ja vastuista liittyen EU-politiikkaan ja koronaviruksen hoitoon (VM2020-00230). Omien varojen liikkumavarasta Suomelle tulevat vastuut ovat tällä hetkellä yhteensä n. 3,2 mrd. euroa, joista uudet, koronavirukseen hoitoon liittyvät vastuut (ilman elvytyspakettiin liittyviä ehdotuksia) ovat n. 1,3 mrd. euroa (SURE-välineen rahoitukseen liittyvä, omien varojen liikkumavaran hyödyntäminen vakuutena 75 mrd. euroon asti).¹ RRF-välineen hyväksyminen komission ehdotuksen mukaisesti merkitsisikin liikkumavarasta tulevien vastuiden merkittävää kasvua. Elpymisvälineestä aiheutuvia taloudellisia vastuita kuvataan ja arvioidaan tarkemmin E-kirjeessä (E 64/2020 vp) ja tulossa olevassa U-kirjelmässä.

Muita taloudellisia vaikutuksia

Avustuksen myöntäminen investointi- ja uudistushankkeelle ei edellytä kansallista rahoitusosuutta. Avustuksia haettaisiin uudistus- ja investointihankkeisiin pohjautuen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan, jonka kelpoisuusvaatimukset määrittävät tämän asetusehdotuksen 14 artiklassa. Vastikkeeton avustus jäsenmaille voisi kattaa myös valmistelu-, seuranta-, valvonta-, tarkastus- ja arviointitoimiin liittyviä menoja, joita tarvitaan kunkin välineen hallinnointiin ja sen tavoitteiden saavuttamiseen.

Kansallisen rahoitusvastuun puuttuminen voi heikentää merkittävästi rahoitettavien hankkeiden kansallista omistajuutta ja sitoutumista uudistuksiin ja investointeihin, ja vaarana voi olla, että osa avustuksista kohdentuisi tuottamattomiin investointihankkeisiin. Avustusten euromääräinen enimmäismäärä on osalla jäsenvaltioita merkittävä suhteessa niiden talouden kokoon. Tällöin on mahdollista, ettei taloudessa ole riittävästi tuottavia investointikohteita ja julkiset investoinnit voivat syrjäyttää yksityisiä investointeja.

Kokonaisuudessaan Suomelle aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulisi huomioida laajemmin myös taloudelliset vaikutukset, joita syntyisi välillisesti muiden jäsenvaltioiden saaman tuen myötä. Mahdollisten elvytystoimien myönteiset vaikutukset EU:n taloudelle kohdistuisivat myös Suomeen erityisesti vahvistamalla kysyntää vientimarkkinoilla ja sitä kautta Suomen vientiä ja työllisyyttä.

Lainsäädännölliset vaikutukset ja suhde perustuslakiin

Asetusehdotus olisi toteutuessaan suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä siitä aiheutuisi suoria muutostarpeita kotimaiseen lainsäädäntöön.

Arvioidessaan uudistusten tukiohjelmaa koskenutta komission asetusehdotusta perustuslakivaliokunta katsoi ehdotuksen siirtävän rakennepoliittisen päätöksenteon

¹ Liikkumavarasta tulevien vastuiden lisäksi vastuita tulee takauksista ja takuista, joiden määrä nousee voimassa olevien osalta 60 mrd. euroon ja käytettävissä olevien osalta 122,5 mrd. euroon sekä muista sopimuksista ja sitoumuksista (kuten kansainvälisten rahoituslaitosten vaadittaessa maksettava pääoma), joiden määrä nousee 20,9 mrd. euroon.

painopistettä budjetti- ja lainsäädäntövallan käyttäjiltä komissiolle tavalla, joka "voisi vaarantaa demokraattisen vastuujärjestelmän" (PeVL 37/2018 vp). Komission rooli sen määrittämisessä, mikä on uudistus, jota varten tukea myönnetään sekä uudistuksiin liittyvien taloudellisten kannustimien asettamisessa voisi heikentää Suomen (ja yleisesti jäsenvaltioiden) demokraattisen vastuujärjestelmän toimintaa talouspoliittisessa päätöksenteossa. Sitten uudistusten tukiohjelmaa muokattiin siten, että rahoitus sidottiin uudistuksista tai niihin läheisesti liittyvistä investoinneista aiheutuneisiin todellisiin kustannuksiin. Lisäksi rahoituksen takaisinmaksusta siinä tapauksessa, että uudistuksia muutettaisiin tai peruttaisiin demokraattisesti valittujen kansallisten toimielinten toimien kautta, luovuttiin. Näitä periaatteita noudatetaan myös RRF-välineessä.

Komissio myöntää rahoitusta elpymis- ja palautumissuunnitelmissa kuvattujen uudistus- ja investointihankkeiden perusteella. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus muuttaa näitä suunnitelmia, jolloin komissio arvioi rahoituksen perusteet uudelleen. Komission päätöksiin sovelletaan komitologia-asetuksen (No 182/2011) 5 artiklan mukaista tarkastelumenettelyä. Komissio ei voi hyväksyä ehdotusta, jota jäsenvaltioiden määräenemmistö vastustaa. Kansalliseen päätöksentekovaltaan ehdotus ei muodollisesti vaikuttaisi, mutta Suomen vaikutusmahdollisuudet päätöksen sisältöön ovat kuitenkin pienet. Niiltä osin kuin päätökset vaikuttavat elpymis- ja palautumissuunnitelmiin, tulee päätöksenteossa ottaa huomioon vaikutus unionin rahoituspäätöksiin, jotka suunnitelmien perusteella on tehty; uudistuksen oman tarkoituksenmukaisuuden lisäksi lainsäätäjät joutuisi päätöksenteossaan huomioimaan sen toteuttamisen (tai toteuttamatta jättämisen) vaikutukset RRF-välineen kautta unionilta saatavan rahoituksen määrään. Tällä olisi vaikutusta kotimaisen poliittisen harkinnan ja mahdollisesti myös asiasta käytävän julkisen keskustelun luonteeseen.

Ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa keskeistä on kansallisen budjettisuvereniteetin turvaaminen. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen katsonut, että Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (PeVL 55/2017 vp, PeVL 3/2012 vp, PeVL 25/2011 vp). Valiokunta on painottanut tarvetta suojella eduskunnan budjettivaltaa (PeVL 28/2013 vp). Suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan mukaan (SuVL 2/2020 vp, PeVL 11/2020 vp.) Suomen taloudellisten vastuiden enimmäismäärä tulee olla tarkkarajaisesti rajattu ja vastuissa tulee huomioida lisäksi myös korot ja muut kulut. Vastuiden realisoitumisen todennäköisyyksiä tulee myös kyetä arvioimaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2020 vp) edellytti, että jatkossa käsiteltäessä tällaisia EU-jäsenyyteen liittyviä ehdotuksia valtioneuvoston selvityksissä arvioidaan taloudellisia vastuita ja riskejä kumulatiivisesti, huomioiden myös jo päätetyt ja lähiaikoina ennakoitavat, päätettäväksi tulevat asiat.

RRF-välineen rahoitus toteutettaisiin elpymisvälinettä (Recovery Instrument) koskevan asetuksen COM(2020) 441 kautta EU:n budjetin liikkumavaran korotuksella ja sen takaamalla komission lainanotolla. Avustusmuotoisen tuen myötä Suomen vastuut kasvaisivat EU:n budjettiin tulevaisuudessa maksettavien korotettujen jäsenmaksujen kautta. Nämä maksut kattaisivat unionin avustuksista syntyneen velkapääoman ja korot vuosien 2028-2058 aikana. Lisäksi maksettavaksi tulevat jo tulevan rahoituskehyskauden (2021-2027) korot ja kulut. Suomen laskennallinen osuus tästä maksusta olisi RRF-välineen osalta tämän hetken maksuosuudella arvioituna n. 5,3 mrd. euroa.

Lainojen osalta EU:n talousarviosta mahdollisesti katettaviin vastuihin liittyen jäsenvaltioille ei synny rahoituksellista velvoitetta, jos jäsenvaltiot maksavat lainansa takaisin moitteettomasti. Jos yksittäinen jäsenvaltio jättäisi velvoitteensa hoitamatta, komissio voisi pyytää muilta jäsenvaltioilta varoja kattamaan puuttuvan osuuden muilta jäsenvaltioilta jäsenvaltioiden BKTL-osuuden mukaisesti omien varojen katon ja maksukaton välisen liikkumavaran puitteissa. Suomen BKTL-osuus on 1,73 % EU27-maiden bruttokansantulosta (n. 4,3 mrd. 250 mrd. euron kokonaislainamäärästä). Tämä osuus voisi tilapäisesti ylittyä, mutta osuudet tasattaisiin myöhemmässä vaiheessa.

Valtioneuvosto on toimittanut toukokuussa eduskunnalle kattavan selvityksen Suomen valtion riskeistä ja vastuista liittyen EU-politiikkaan ja koronaviruksen hoitoon (VM2020-00230). Omien varojen liikkumavarasta Suomelle tulevat vastuut ovat tällä hetkellä yhteensä n. 3,2 mrd. euroa, joista uudet, koronavirukseen hoitoon liittyvät vastuut (ilman elvytyspakettiin liittyviä ehdotuksia) ovat n. 1,3 mrd. euroa (SURE-välineen rahoitukseen liittyvä, omien varojen liikkumavaran hyödyntäminen vakuutena 75 mrd. euroon asti). RRF-välineen hyväksyminen komission ehdotuksen mukaisesti merkitsisikin liikkumavarasta tulevien vastuiden merkittävää kasvua. Elpymisvälineestä aiheutuvia taloudellisia vastuita kuvataan ja arvioidaan tarkemmin E-kirjeessä (E 64/2020 vp) ja vastuiden ja riskien kokonaistarkastelu päivitetään tulossa olevan elpymisvälinettä koskevan U-kirjelmän yhteydessä.

Asiakirjat

COM(2020) 408 final

COM(2020) 441 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/EUS, finanssineuvos Marketta Henriksson, p. 02955 30441

VM/EUS, finanssiasiantuntija Elisa Aaltonen, p. 02955 30024

VM/KO, finanssineuvos Laura Vartia, p. 02955 30228

VM/KO, finanssiasiantuntija Antti Kekäläinen, p. 02955 30386

etunimi.sukunimi@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2020/0989.

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Holtaa

VM

Tiedoksi

EK, VNK
