



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 30. kesäkuuta 2022
(OR. en)

10885/22

COH 62
SOC 422

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	30. kesäkuuta 2022
Vastaanottaja:	Neuvoston pääsihteeristö
Kom:n asiak. nro:	COM(2022) 324 final
Asia:	KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Koheesiopolitiikan ajan tasalle saattaminen Venäjän hyökkäyssodan seurausten korjaamiseksi – Joustavaa apua alueille koskeva FAST- CARE-tukitoimi

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 324 final.

Liite: COM(2022) 324 final



Bryssel 29.6.2022
COM(2022) 324 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Koheesiopolitiikan ajan tasalle saattaminen Venäjän hyökkäyssodan seurausten
korjaamiseksi – Joustavaa apua alueille koskeva FAST-CARE-tukitoimi**

1. Johdanto

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on tuonut uusia, odottamattomia haasteita Euroopan unionille ja koko maailmalle. Hetkellä, jolloin yhteiskuntamme ovat vasta toipumassa covid-19-pandemiasta, Venäjän hyökkäys on johtanut sotaan ja hävitykseen, kärjistyneeseen geopoliittiseen epävakauteen ja häiriöihin maailmantaloudessa.

EU ei tingi solidaarisuudestaan Ukrainaa ja sen kansaa kohtaan. EU ja sen jäsenvaltiot ovat antaneet maalle yli miljardi euroa humanitaarista apua ja varhaista jälleenrakennusapua vuoden 2014 jälkeen. Venäjän hyökättyä Ukrainaan tätä tukea on lisätty, ja makrotaloudellisen avun, budjettituen, hätäavun, kriisitoimien ja humanitaarisen avun muodossa on osoitettu kaikkiaan yli neljä miljardia euroa Ukrainan talouden, yhteiskunnan ja rahoitusjärjestelmän yleisen selviytymiskyvyn tukemiseen. Tämän lisäksi EU on osoittanut Euroopan rauhanrahastosta kaksi miljardia euroa sotilaalliseen apuun. EU on reagoinut nopeasti ja päättäväisesti Venäjän hyökkäykseen myös ottamalla käyttöön pakotteita, joiden seuraukset Venäjälle ovat laajat ja vakavat.

Helmikuun 24. päivän jälkeen EU:hun on saapunut äkillisesti suuria määriä Venäjän hyökkäystä pakenevia ihmisiä. Tähän mennessä unioniin on saapunut yli 6,2 miljoonaa Ukrainan kansalaista. Vaikka osa heistä on jo palannut takaisin Ukrainaan ja maahantulijoiden määrä on hitaasti tasaantumassa, määrät ovat edelleen merkittäviä ja ne kasvavat jatkuvasti. Maahantulon vaikutukset vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen. Erittäin suuri osuus tulijoista on saapunut tiettyihin jäsenvaltioihin ja tietyille alueille, ja tilapäistä suojelua saavat henkilöt muodostavat jo yli prosentin maan väestöstä kahdeksassa jäsenvaltiossa, Puolassa ja Tšekissä yli kolme prosenttia.

Ponnistelut kotiseuduiltaan siirtymään joutuneiden ihmisten vastaanottamiseksi ja heidän nopeaksi integroimiseksi EU:ssa oleskelunsa ajaksi ovat ennennäkemättömiä. Jäsenvaltioiden aloitteet on jalkautettu paikallisviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden pariin. Nämä tahot ovat edelleen etulinjassa vastaamassa humanitaarisiin tarpeisiin, kuten tarjoamassa suojaa, vaatetusta ja hygieniatarvikkeita sekä psykologista tukea.

EU on tarjonnut tukeaan ennennäkemättömin keinoin ja käyttänyt täysin uudenlaisia rahoitustapoja kotiseuduiltaan siirtymään joutuneiden henkilöiden tarpeisiin vastaamiseksi.¹ EU otti ensimmäistä kertaa käyttöön tilapäistä suojelua koskevan direktiivin², jolla myönnetään tilapäistä suojelua välittömästi kaikille Venäjän hyökkäystä pakeneville ihmisille kerralla. Oikeus tilapäiseen suojeluun tarkoittaa oikeutta terveydenhuoltoon, koulutukseen ja työmarkkinoille osallistumiseen, ja noin puoli miljoonaa ukrainalaislasta onkin päässyt kouluun pakolaisia vastaanottaneissa maissa.

¹ *Ukrainan sotaa pakenevien vastaanottaminen: Eurooppa valmistautuu vastaamaan tarpeisiin*, COM(2022) 131 final.

² Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382 Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta.

Myös Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin (RescEU) mukaista unionin tukea sekä vielä jäljellä olevia sisäasioiden rahastojen kauden 2014–2020 määrärahoja on otettu välittömästi käyttöön. Stand Up for Ukraine -varainkeruutapahtuman ansiosta 400 miljoonaa euroa siirretään sisäasioiden rahastoista hätäapuna tilanteesta eniten kärsimään joutuneille jäsenvaltioille. Osa näistä varoista kohdennetaan paikallis- ja alueviranomaisille sekä kansalaisjärjestöille tunnustuksena niiden keskeiselle merkitykselle Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden ensivastaanotossa.

Tilanteen kiireellisyyden vuoksi on hyväksytty useita ehdotuksia, joilla pyritään lisäämään joustomahdollisuuksia koheesiorahastojen käytössä ja näin tukemaan jäsenvaltioita. Peräkkäisillä koheesiopoliittisen tukitoimen Euroopan pakolaisten auttamiseksi (CARE-tukitoimen) paketeilla³ autetaan jäsenvaltioita tarjoamaan hätäapua ja pääsyä esimerkiksi tilapäismajoituksen, ruoka- ja vesihuollon sekä sairaanhoidon kaltaisten palveluiden piiriin.

CARE-tukitoimen myötä on tullut etenkin mahdolliseksi hyödyntää joustavasti Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) kauden 2014–2020 koheesio-ohjelmissa hankkeisiin, joilla vastataan näihin muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin. Hankkeet ovat takautuvasti tukikelpoisia hyökkäyksen alkamispäivästä lähtien, jotta kaikki pakolaisten tarpeiden kattamiseksi välittömästi toteutetut toimet voivat saada EU:n tukea.

Lisäksi on otettu käyttöön räätälöity yksikkökustannus, jotta edunsaajille ja jäsenvaltioiden hallinnoille koituvaa hallinnollista taakkaa voidaan vähentää näihin haasteisiin vastaamisen yhteydessä.

Myös mahdollisuutta saada täysi korvaus komissiolle ilmoitetuista menoista pidennettiin 30. kesäkuuta 2022 saakka, ja REACT-EU-välineen varoista maksettavia ennakkomaksuja korotettiin huomattavasti, mikä tarkoittaa ennakkomaksujen määrän kasvattamista 3,5 miljardilla eurolla jäsenvaltioiden julkisiin varoihin kohdistuvan taakan keventämiseksi.

Jäsenvaltiot voivat jo nyt käyttää tätä rahoitusta myös kolmansien maiden kansalaisten pitkäaikaiseen kotouttamiseen tarkoitettujen räätälöityjen ratkaisujen kehittämiseen esimerkiksi asumiseen, koulutukseen, työllisyyteen, terveydenhoitoon, sosiaaliseen osallisuuteen ja muihin sosiaalipalveluihin tehtyjen investointien kautta. Jäsenvaltioiden on kuitenkin tehtävä ohjelmamuutokset nopeasti, jotta rahoitusta saadaan varmasti sinne, missä sitä eniten tarvitaan.

Kaikista ponnisteluista huolimatta avun tarve kasvaa edelleen. Lukuisat kansalaisyhteiskuntaa, paikallis- ja alueviranomaisia sekä jäsenvaltioita edustavat sidosryhmät ovat kääntyneet komission puoleen ja kertoneet vaikeuksista, joita Venäjän hyökkäystä

³ Asetus (EU) 2022/562 asetusten (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 223/2014 muuttamisesta (EUVL L 109, 8.4.2022, s. 1).
Asetus (EU) 2022/613 asetusten (EU) N:o 1303/2013 ja (EU) N:o 223/2014 muuttamisesta (EUVL L 115, 13.4.2022, s. 38).

pakenevien henkilöiden auttamisen yhteydessä on ilmennyt. Niiden huoleen ovat yhtyneet myös Euroopan parlamentti ja Eurooppa-neuvosto⁴, joka 30.–31. toukokuuta pidetyssä ylimääräisessä kokouksessaan pyysi komissiota esittämään monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa uusia aloitteita tämän toiminnan tukemiseksi.

Aiempiin toimiin tukeutuen komissio on tänään hyväksynyt uusia toimenpiteitä, joilla lisätään entisestään joustavuutta koheesiopolitiikan varojen käytössä sodan seurauksien korjaamiseksi sekä maksuvalmiuden kohentamiseksi 3,5 miljardilla eurolla. Näillä FAST-CARE-toimenpiteillä varmistetaan, että jäsenvaltiot saavat entistä helpommin ja nopeammin käyttöönsä varoja, jotta ne voivat vastata Ukrainan sotaa pakenevien ihmisten tarpeisiin, ja samalla jatketaan Euroopan alueiden elpymisen tukemista.

2. Lisää joustavaa tukea koheesiopolitiikan varoista sodan seurauksien korjaamiseksi

Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan seurauksena ennennäkemätön määrä ihmisiä on joutunut siirtymään kotiseuduiltaan, energian, elintarvikkeiden ja muiden hyödykkeiden hinnat ovat nousseet rajusti ja toimitusketjuihin on jälleen muodostunut pullonkauloja. Näihin haasteisiin on tartuttava siitä huolimatta, että tukea on jo tarvittu ennätysmäisen suuria määriä pandemian torjumiseksi ja elpymisen vahvistamiseksi, mikä rasittaa entisestään jäsenvaltioiden julkista taloutta. Seurauksena alijäämät ja velkatasot ovat kasvaneet, ja useimmissa jäsenvaltioissa niiden uskotaan pysyvän pandemiaa edeltäneen tason yläpuolella lähivuosien ajan.

Komissio ehdottaa tässä yhteydessä kattavaa koheesiopoliittista toimenpidekokonaisuutta, jolla täydennetään tähän mennessä tehtyjä aloitteita. Joustavaa tukea alueille koskevilla FAST-CARE-toimilla täydennetään CARE-tukitoimea⁵, ja se perustuu kahteen pääpilariin: yhtäältä lainsäädäntöehdotuksiin, joilla lisätään joustavuutta koheesiopolitiikan puitteissa ja korotetaan ennakkorahoitusta, ja toisaalta edellisiä täydentäviin muihin kuin lainsäädäntötoimiin, joilla saadaan varat käyttöön mahdollisimman tehokkaasti ja kyetään vastaamaan uusiin tarpeisiin.

Ehdotettuja lainsäädäntötoimenpiteitä ovat muun muassa seuraavat:

- Vuosina 2022 ja 2023 maksettavien ennakkomaksujen korottaminen 3,5 miljardilla eurolla. Näin pystytään kohentamaan nopeasti kaikkien jäsenvaltioiden maksuvalmiutta.
- Enimmillään 100 prosentin osarahoitusosuuden soveltaminen kauden 2014–2020 ohjelmien toimintalinjoissa, joilla edistetään kolmansien maiden kansalaisten sosioekonomista integroitumista, ja mahdollisuus soveltaa korkeampaa

⁴ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 30.–31. toukokuuta 2022.

⁵ Ehdotus on yhdenmukainen myös 13. huhtikuuta 2022 annetun komission ehdotuksen kanssa, jolla muutetaan Euroopan meri- ja kalatalousrahaston talousarviota kaudella 2014–2020 toimijoiden tukemiseksi ja erityisten kriisitoimenpiteiden käyttöön ottamiseksi.

osarahoitusosuutta myös kauden 2021–2027 ohjelmissa vuoden 2024 puoliväliin saakka, minkä jälkeen toimenpidettä arvioidaan uudelleen.

- Paikallisviranomaisilla ja paikallisyhteisöissä toimivilla kansalaisjärjestöillä on keskeinen tehtävä Venäjän Ukrainaan kohdistuvaa hyökkäystä pakenevien ihmisten vastaanottamisessa ja tukemisessa. Sen vuoksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että vähintään 30 prosenttia aiheeseen liittyvien toimintalinjojen mukaisesta koheesipolitiikan tuesta myönnetään näille viranomaisille ja järjestöille.
- Hankkeissa, joilla vastataan muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin, jäsenvaltiot voivat ilmoittaa korvattaviksi menoja myös toimista, jotka on valintahetkellä jo saatettu päätökseen tai toteutettu kokonaisuudessaan.⁶
- CARE-tukitoimissa komissio otti käyttöön uuden yksikkökustannuksen, jonka avulla jäsenvaltiot ja tuensaajat voivat laskea tukikelpoiset hankekustannukset entistä yksinkertaisemmin. Koska Venäjän hyökkäyssodan vaikutukset jatkuvat edelleen, komissio ehdottaa, että yksikkökustannusta korotettaisiin 100 euroon viikossa 26 viikon ajaksi, jotta voidaan kattaa sellaisten henkilöiden tuki perustarpeet, jotka ovat saaneet tilapäistä suojelua unioniin saapumisestaan lähtien.
- Jo käyttöön otettua mahdollisuutta rahoittaa hankkeita ristiin EAKR:n ja ESR:n välillä ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös koheesiorahastoa, jotta kauden 2014–2020 ohjelmista voidaan tukea näihin haasteisiin liittyviä hankkeita riippumatta siitä, mistä rahastosta niitä on perinteisesti tuettu. Näin saadaan käyttöön vielä käytettävissä olevat koheesiorahaston varat, jotka on tarkoitettu hätätilanteisiin ja kotouttamiseen liittyviin tarkoituksiin.
- Muiden toimenpiteiden turvin on mahdollista jatkaa tukea keskeneräisille toimille, joilla puututaan Venäjän sotilaallisen hyökkäyksen muihin seurauksiin EU:n rahastojen täytäntöönpanolle, kuten etenkin energian ja elintarvikkeiden hintojen noususta johtuviin viivästyksiin sekä raaka-ainepulaan varsinkin rakennusalalla.
- Lisää joustovaraa ehdotetaan myös pakolaisasioihin liittyvään tukeen, jotta sitä voitaisiin myöntää toimiin, jotka toteutetaan rahoittavan ohjelman kattaman alueen ulkopuolella, mutta kuitenkin saman jäsenvaltion sisällä. Tämä on aiheellista, koska Venäjän hyökkäystä pakenevat henkilöt saattavat siirtyä saman jäsenvaltion sisällä, minkä vuoksi tukea voidaan tarvita rahoitusohjelmien piiriin muuten kuuluvien alueiden ulkopuolella.
- Ohjelmien toteutuksen sujuvoittamiseksi sallittaisiin myös enemmän joustoa ohjelmien sisällä tehtävissä siirroissa ilman, että niistä tarvitaan komission päätös, sekä lisättäisiin joustovaraa, kun menoista ilmoitetaan ohjelman päättämisen yhteydessä.

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi komissio pyrkii aktiivisesti löytämään keinoja, joilla kolmansien maiden kansalaisten integroitumista tukevista toimista koituvaa hallinnollista taakkaa voitaisiin keventää. Komissio aikoo myös kehittää kauden 2014–2020 yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen pohjalta ennen vuoden loppua yksinkertaisia

⁶ Tätä joustomahdollisuutta sovelletaan myös Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta tukea saaviin kalastus- ja vesiviljelyalan hankkeisiin, jotka ovat kärsineet sodan seurauksista.

tapoja tukea ESR+:sta kaudella 2021–2027 opetusta, työttömien ja työssäkäyvien koulutusta sekä työhön liittyviä neuvontapalveluja koskevia toimia. Uudessa delegoidussa säädöksessä on mukana kolmansien maiden kansalaisia koskevia erityissäännöksiä, joiden tavoitteena on edistää heidän pitkän aikavälin kotoutumistaan EU:ssa.

Näiden lainsäädäntöehdotusten lisäksi komissio aikoo hyväksyä myös kaksi muuta kuin lainsäädäntötoimea, joilla lisätään tukea sidosryhmille, tuensaajille ja hallintoviranomaisille.

Muiden kuin lainsäädäntötoimien sisältö on seuraava:

- Ehdotettuja muutoksia, jotka helpottavat hankkeiden jaksottamista kahdelle ohjelmakaudelle, täydennetään komission lainsäädäntöehdotusten hyväksymisen jälkeen kauden 2014–2020 ohjelmien päättämistä koskevien suuntaviivojen saattamisella ajan tasalle. Näin keskeneräisten hankkeiden toteuttamiseen saadaan huomattavasti lisää joustovaraa, kun i) pidennetään kansallisista varoista toteutettavan loppuun saattamisen hallinnollisia määräaikoja, ii) alennetaan kokorajaa hankkeille, jotka voidaan vielä sisällyttää lopputilinpäätökseen ja iii) korotetaan osuutta, joka hankkeille voidaan varata kyseisten ohjelmien osalta päätetyistä kokonaismenoista.
- Lähiviikkoina komissio arvioi myös niiden hankintaviranomaisten tilannetta, joilla on tällä hetkellä ongelmia sopimusten täytäntöönpanossa siksi, että niiden alihankkijat ovat vaikeuksissa kustannusten nousun ja toimitusketjun ongelmien vuoksi. Komissio aikoo antaa asianmukaisesti räätälöityjä teknisiä ohjeita, joilla pyritään erityisesti selventämään, millaisia mahdollisuuksia nykyinen lainsäädäntökehys antaa sopimusten muuttamiseen.

3. Päätelmät

Paketilla EU mukauttaa koheesipolitiikkaa edelleen Venäjän hyökkäyksen seurauksiin puuttumiseksi. Eurooppa-neuvosto on pyytänyt komissiota esittämään monivuotisen rahoituskehysten puitteissa uusia aloitteita tämän toiminnan tukemiseksi, ja tähän pyyntöön vastataan tähän tiedonantoon liitetyillä ehdotuksilla, joiden tavoitteena on taloudellista tukea ja joustavuutta lisäämällä tarjota apua jäsenvaltioille sekä alue- ja paikallisviranomaisille, jotka ovat etulinjassa vastaamassa humanitaarisiin ja lääketieteellisiin sekä kotouttamista koskeviin tarpeisiin.

Paketilla edistetään myös alueiden selviytymiskyvyn kohentamista. Paketti on johdonmukainen eriarvoisuuden vähentämistä ja lähentymisen edistämistä koskevan koheesipolitiikan pitkän aikavälin tavoitteen kanssa, eikä sillä muuteta koheesipolitiikan rakennetta tai tavoitteita vuoden 2021–2027 ohjelmien osalta tai tingitä yleisestä tavoitteesta nopeuttaa vihreän ja digitaalisen siirtymän toteutumista. Vaikka paketin myötä käyttöön saadaan merkittäviä joustomahdollisuuksia, sillä ei vaaranneta talousarviota koskevan kurinalaisuuden ja moitteettoman varainhoidon periaatteita.

Uusilla toimenpiteillä käyttöön otetut mahdollisuudet ovat toimivia vain, jos jäsenvaltiot ja alueet ryhtyvät nopeasti hyödyntämään kaikilta osin niitä sekä muiden viime aikoina hyväksytyjen aloitteiden tarjoamia mahdollisuuksia. Toimenpiteet tarjoavat

ennennäkemätöntä joustovaraa nyt käytössä olevan koheesipolitiikan rahoituksen käytössä, ja niillä annetaan tunnustusta myös jäsenvaltioiden ja alueiden valtaville ponnisteluille. Koheesipolitiikan ja muiden EU:n välineiden nojalla myönnetyn tuen ja muiden mahdollisuuksien toimiva koordinointi on avainasemassa, kun halutaan tukea ihmisiä ja yrityksiä, jotka kantavat Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyssodan seuraukset.

Olennaisen tärkeää on myös se, että lainsäätäjät ryhtyvät ripeästi tarkastelemaan ehdotettuja lainsäädäntötoimia ja hyväksyvät ne, jotta toimet saadaan nopeasti ja tehokkaasti käyttöön.