

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 27/2004 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille (rahoitusnäkymät 2007—2013)

Valtioneuvoston kirjelmä raportista neuvostolle (omien varojen järjestelmän toiminnasta), ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä) ja neuvoston asetukseksi (budjettiepätasapainojen korjausjärjestelmän käyttöön ottamisesta omien varojen järjestelmässä)

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta toimielinten välisen sopimuksen uudistamiseksi, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi maaseudun kehittämistä maaseudun kehittämiseen tarkoitettusta Euroopan maatalousrahastosta (maaseudun kehittämisasetus)

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta (YMP:n rahoitusasetus)

Valtioneuvoston selvitys EU:n uusista rahoituskehyksistä vuosille 2007—2013; asetusehdotukset ulkosuhderahoituksesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 21 päivänä lokakuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmät

- komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille (rahoitusnäkömät 2007—2013) (U 56/2004 vp)
- raportista neuvostolle (omien varojen järjestelmän toiminnasta), ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä) ja neuvoston asetukseksi (budjettiepäasapainojen korjausjärjestelmän käyttöön ottamisesta omien varojen järjestelmässä) (U 54/2004 vp)
- ehdotuksesta toimielinten välisen sopimuksen uudistamiseksi, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarvio-menettelyn parantamisesta (U 55/2004 vp)

käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava asioista lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Suuri valiokunta on 10 päivänä marraskuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmät ja selvityksen

- komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi maaseudun kehittämistuista maaseudun kehittämiseen tarkoitettu Euroopan maatalousrahastosta (maaseudun kehittämisasetus) (U 51/2004 vp)
- komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta (YMP:n rahoitusasetus) (U 52/2004 vp)
- valtioneuvoston selvityksen EU:n uusista rahoituskehyksistä vuosille 2007—2013; asetusehdotukset ulkosuhderahoituksesta (E 119/2004 vp)

valtiovarainvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valiokunta on käsitellyt asiat yhdessä ja antaa niistä yhteisen lausunnon.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Martti Salmi, valtioneuvoston EU-sihteeristö
- budjettineuvos Rauno Lämsä ja budjettineuvos Paavo Kytömäki, valtiovarainministeriö
- aluekehitysjohtaja Märten Johansson, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jaana Palojärvi, opetusministeriö
- maatalousneuvos Osmo Rönty, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Tapio Laamanen ja ylitarkastaja Eeva-Liisa Kortekallio, kauppa- ja teollisuusministeriö
- johtaja Pertti Toivonen, työministeriö
- Euroopan parlamentin jäsen Kyösti Virrankoski
- tutkimusprofessori Jaakko Kiander, VATT Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Maatalousjaostossa ovat olleet kuultavina asias-
sa E 91/2004 vp (U 51/2004 vp ja U 52/2004 vp)

- ylitarkastaja Matleena Kurki-Suutarinen ja ylitarkastaja Tiina Malm, maa- ja metsätalousministeriö
- johtaja Seppo Aaltonen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

Kirjallisen lausunnon on asiassa U 52/2004 vp toimittanut Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄT JA SELVITYS

Valtioneuvoston kirjelmä U 56/2004 vp

Ehdotus rahoitusnäkymistä 2007—2013

Komissio esittää ehdotuksensa seuraaviksi rahoitusnäkyviksi, joissa on tarkoitus määritellä Euroopan unionille vuosiksi 2007—2013 asetettavat tavoitteet ja rahoitusmahdollisuudet. Tähän komission tiedonantoon liittyy ehdotus toimielinten välisen sopimuksen uudistamiseksi, jota käsitellään jäljempänä erikseen.

Tiedonannon päähuomio keskittyy kasvun ja kilpailukyvyn ja työllisyyden turvaamiseen unionin alueella sekä Lissabonin strategian tavoitteiden toteuttamiseen. Komission tavoitteena kehysten rakenteen uudistamiseksi on politiikkasuuntautunut kehysrakennelma, joka vastaisi unionin hyväksymiä prioriteetteja. Komissio esittää rahoituskehysten kestoksi seitsenvuotiskautta 2007—2013, minkä jälkeen siirryttäisiin viisivuotisiin kehysiin.

Maksusitoumusmäärärahojen kokonaismääräksi vuosina 2007—2013 ehdotetaan 1 025 miljardia euroa ja maksumäärärahojen kokonaismääräksi saman jakson aikana 928,7 miljardia euroa. Maksusitoumusmäärärahat olisivat keskimäärin 1,26 prosenttia 27 jäsenvaltion unionin bruttokansantulosta (BKTL) seitsenvuotiskauden aikana. Maksumäärärahojen arvioidaan olevan keskimäärin 1,14 prosenttia. Nykyisten rahoitusnäkymien mukaan maksusitoumusmäärärahojen osuus on 25 jäsenvaltion EU:ssa vuonna 2006 enintään 1,11 prosenttia BKTL:stä.

Komission esityksessä merkittävin osa EU:n varoista kohdennettaisiin edelleen maatalouden sekä alue- ja rakennepolitiikan menoihin. Niiden osuus kokonaissitoumuksista olisi noin 69 prosenttia vuonna 2013, kun niiden osuudeksi vuonna 2006 arvioidaan runsaat 76 prosenttia. Koheesiopolitiikan kokonaismenot olisivat 373 miljardia euroa, jos maaseudun kehittämistä ja kalastusta koskevat menot otetaan huomioon. Luonnonvarojen kestävä hallinnan ja suojelun otsakkeen kokonaismäärärahat kaudelle 2007—2013 ovat 417 miljardia euroa, josta maatalouden osuus 310 miljardia euroa. Maaseudun

kehittämisen rahoitusosuus kasvaisi 13,7 miljardiin euroon.

Valtioneuvoston kanta

Hallitus lähtee EU:n rahoituskehysten sitoumusten mitoittamisesta tulevalla kaudella enintään 1,1 prosentin tasolle EU:n bruttokansantulosta jo helmikuisen tiedonannon yhteydessä esittämänsä linjauksen mukaisesti. Kokonaiskehysten nostaminen yli tämän tason voisi kaventaa liikaa kansallisen budjettitalouden liikumavaraa ja sitä kautta vaikuttaa kielteisesti mahdollisuuksiin kansallisesti huolehtia alue- ja työllisyyspolitiikan tehokkaasta hoitamisesta. Suomen maksut EU:n budjettiin kasvaisivat tällä mitoituksella valtioneuvoston kirjelmän mukaan noin 270 miljoonaa euroa vähemmän verrattuna komission ehdottamaan sitoumustasoon.

Suomi näkee tärkeäksi sen, että noin 1,1 prosentin sitoumuskatolla vaikutetaan myös EU:n rahoitusjärjestelmän uudistuksen sisältöön. Suomen esittämällä rahoitusjärjestelmämallilla maamme maksuosuus pienenesi 125 miljoonalla eurolla nykytasoon verrattuna eli noin 40 miljoonaa euroa enemmän kuin komission mallissa. Omien varojen järjestelmässä komissio ehdottaa siirryttäväksi yleiseen korjauskertoon ja Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen asteittaista poistamista. Suomen näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että uusia rahoituskehyksiä ja EU:n rahoitusjärjestelmän uudistamista tarkastellaan yhdessä rinnakkain. Myös näitä koskevat päätökset tulee tehdä samanaikaisesti.

Eri rahoitusjärjestelmämallien vaikutus Suomen maksuosuuteen on kirjelmän mukaan huomattava; ero äärivaihtoehtojen välillä voi olla noin 450 miljoonaa euroa.

Suomi katsoo, että Lissabonin strategiaa tulee uudistaa ja vauhdittaa painopisteitä tarkistamalla ja kansallisia toimia tehostamalla. Menojen painopistettä tulee muuttaa talouskasvua ja työllisyyttä tukevaksi. Tutkimus- ja kehitysmäärärahat on Suomen mielestä kaksinkertaistettava ja

lisäykset on kytkettävä lisäarvoa ja kasvua tuot-taviin ohjelmiin.

Alue- ja rakennepolitiikassa Suomi pitää kyn-nyskysymyksenä sitä, että sen pohjoiset ja itäi-set alueet saadaan korkeimman aluetuen piiriin myös jatkossa. Myös rakennepolitiikan uudistus tulee kytkeä Lissabonin ja Göteborgin strate-gioiden toimeenpanoon.

Yhteinen maatalouspolitiikka, jonka määrä-rahatarpeista päätettiin jo aiemmin, tarvitsee rin-nalleen aktiivisen maaseudun kehittämispolitiikan koko unionin alueella. Suomelle on tärkeää, että nykyisellä ohjelmakaudella hyvin toimivien ja laajojen ympäristötuki- ja luonnonhaitta-korvausjärjestelmien rahoitus turvataan tuleval-la ohjelmakaudella nykyisin toteutuneen mukai-sesti. Suomi tukee komission ehdotusta maaseu-dun kehittämistoimenpiteiden osalta siten, että toteutetaan välitarkastelu kehyskauden puolella välissä ja tarkennetaan toimenpiteitä ja varojen käyttöä sen jälkeen. Tällöin voitaisiin myös tar-kentaa jäsenvaltiokohtaista määrärahojen jakau-maa. Maaseudun monialayrittäjyyden ja uusien työpaikkojen syntymistä on tarpeen edistää ai-kaisempaa tehokkaammin myös unionin yhteisillä toimilla. Hallituksen mielestä se edellyttää maaseudun kehittämistoimien resurssien lisää-mistä noin 10 prosenttia komission esitystä enemmän, mikä vastaa helmikuisen tiedon-annon yhteydessä esitettyä linjausta.

Valtioneuvoston kirjelmä U 54/2004 vp

Raportti omien varojen järjestelmästä

Komission raportti omien varojen järjestelmän toiminnasta ja säädösehdotukset muodostavat kiinteän kokonaisuuden, minkä vuoksi ne on koottu samaan kirjelmään. Komission raportti tarjoaa yleiskuvan nykyjärjestelmästä ja sen epäkohdista ja päättyy ehdottamaan yleisen kor-jausmekanismin käyttöönottoa lyhyen tähtäyk-sen ratkaisuna budjettiepätasapainojen korjaa-miseksi. Tätä tarkoittavat muutokset sisältyvät komission ehdotukseen uudeksi omien varojen päätökseksi ja ehdotukseen asetukseksi budjet-

tiepätasapainojen korjausjärjestelmän käyttöön-ottamisesta omien varojen järjestelmässä.

Yleisen korjausmekanismin keskeinen lähtö-kohta on, että jäsenmaalle hyvitetään tietty osa sen budjettiepätasapainosta. Komission ehdotuksessa korjaukseen oikeuttava kynnys on —0,35 prosenttia BKTL:stä. Kaikki jäsenvaltiot osallistuisivat korjauksen rahoittamiseen BKTL-osuuksien suhteessa.

Nykyjärjestelmän jatkamisen komissio tor-juu, koska siinä unionin politiikkojen budjetti-vaikutukset eivät aukene yleisölle järjestelmän läpinäkyvyyden vuoksi ja koska Yhdisty-neen kuningaskunnan maksuhelpotus on kehitty-nyt liian monimutkaiseksi ja kalliiksi. Puhtaassa BKTL-varaan perustuvassa järjestelmässä EU:n status jäsenvaltioiden ja kansalaisten liittona ei komission mukaan toteutuisi rahoituksessa. Edellä todetut puutteet voitaisiin komission mie-lestä ratkaista mm. korvaamalla nykyinen las-kennallinen alv-vara veroon perustuvalla omal-la varalla. Komissio ottaa esille kolme pääasial-lista mahdollisuutta: 1) energiavero; 2) todellin-en alv-vara; ja 3) yhtiövero.

Komissio ei aio lähitulevaisuudessa ehdottaa uutta omaa varaa, vaan tähtää alv-varan korvaa-miseen aidosti veropohjaisella varalla vuonna 2014.

Valtioneuvoston kanta

Komission ehdotus yleisen korjausmekanismin luomisesta EU:n rahoitusjärjestelmään on vah-vasti vastoin Suomen rahoituskehyskannanotto-jen linjausta järjestelmän yksinkertaistamis-tarpeesta. Ehdotetussakin järjestelmässä Suomi rahoittaisi edelleen EU:n vauraimpia jäsenmaita noin 100 miljoonalla eurolla/vuosi. Suomi on ehdottanut omien varojen järjestelmän yksinker-taistamista siten, että luovutaan tulopuolen mak-suhelpotuksista ja alv-varasta, jolloin rahoitus perustuisi BKTL-varaan ja perinteisiin omiin varoihin (maatalousmaksut ja sokerimaksut sekä tullit).

Suomi ei puolla suoran verotusoikeuden myöntämistä unionille, kuten komissio ehdot-taa, eikä siten kannata EU-veron käyttöönottoa.

Valtioneuvoston kirjelmä U 55/2004 vp

Ehdotus toimielinten väliseksi sopimukseksi

Toimielinten välisellä sopimuksella Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat ennakolta tulevaa kautta varten talousarvion tärkeistä painopistealueista, jotka käyvät ilmi rahoitusnäkymien muodossa annettavasta menokehyksestä.

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö keskittyy joustavuuden edistämiseen. Sen lähtökohtana on, että joustavuus ei ole ristiriidassa talousarvion kurinalaisuuden kanssa, vaan sen avulla voidaan varmistaa varojen tehokas kohdentaminen. Välineinä tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissio ehdottaa käytettäväksi mm. menokattojen tarkistusmenettelyä sekä uutta uudelleenkohdentamista koskevaa joustavuutta, jolla korvataan nykyinen joustoväline. Uuden välineen avulla budjettivallankäyttäjät voi kohdentaa määrärahoja uudelleen meno-otsakkeiden välillä tietyissä rajoissa (enimmillään 200 miljoonaa euroa).

Valtioneuvoston kanta

Suomi katsoo, että komission ehdottama joustavuuden lisääminen eri välineillä liittyy ennen kaikkea talousarvion kurinalaisuuteen. Suomi ei kuitenkaan puolla komission joustoesityksiä sellaisenaan. Tarpeelliset joustot vuosittain voidaan parhaiten turvata varaamalla eri otsakkeiden sisään marginaalia, jota voitaisiin tarvittaessa käyttää budjettiprosessien valmistelun yhteydessä ennalta-arvaamattomiin tarpeisiin.

Suomi tukee voimakkaasti komission pyrkimystä rahoitusinstrumenttien yksinkertaistamiseksi ja määrän vähentämiseksi. Se pitää tärkeänä, että rahoituksen kurinalaisuuden säilyttämiseksi rahoitusnäkymissä vahvistetaan kauden 2007—2013 kunkin vuoden osalta kullekin otsakkeelle ja alaotsakkeelle enimmäismäärä maksusitoumusmäärärahoina sekä enimmäismäärä maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen kokonaismäärälle. Hallitus toteaa, että uudesta toimielinten välisestä sopimuksesta tulee varsinaisesti keskustella toimielinten välillä vasta, kun neuvosto on saavuttanut yksimielisyyden uusista rahoituskehyksistä 2007—2013 ja EU:n rahoitusjärjestelmän uudistamisesta.

syyden uusista rahoituskehyksistä 2007—2013 ja EU:n rahoitusjärjestelmän uudistamisesta.

Valtioneuvoston kirjelmä U 51/2004 vp

Ehdotus maaseudun kehittämisasetukseksi

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi määrittelee yleiset säännöt, jotka koskevat yhteisön maaseudun kehittämisen tukea, joka rahoitetaan maaseudun kehittämiseen tarkoitettusta Euroopan maatalousrahastosta. Komissio esittää osana rahoituskehyspakettia, että lähes kaikki maaseudun kehittämiseen kohdistuva rahoitus kootaisiin tähän maaseudun kehittämisrahastoon.

Maaseudun kehittämistoimenpiteet jaoteltaisiin kolmeen linjaan, jotka olisivat: 1) maa- ja metsätalouden kilpailukyvyyn kehittäminen; 2) ympäristön ja maaseudun parantaminen maankäyttötapojen ja -muotojen avulla; sekä 3) maaseudun elinkeinotoiminnan monipuolistaminen ja maaseutualueiden elämän laatu. Jäsenvaltioiden on osoitettava maaseudun kehittämiseen saamastaan yhteisön osarahoituksesta vähintään 15 prosenttia ensimmäiselle linjalle, 25 prosenttia toiselle linjalle ja 15 prosenttia kolmannelle linjalle. LEADER-tyyppisiä toimenpiteitä voisi suorittaa kaikkien linjojen osana ja sille tulisi varata 7 prosenttia yhteisön osarahoituksesta. Lisäksi tähän toimintaan on varattu kolmen prosentin reservi ohjelmakauden lopussa jaettavaksi.

Maaseuturahaston resurssit kaudelle 2007—2013 ovat 88,75 miljardia euroa vuoden 2004 hintatasossa. Näistä resursseista vähintään 31,3 miljardia euroa keskitetään konvergenssialueille.

Nykyisellä ohjelmakaudella Suomi saa EU-osarahoitusta maaseudun kehittämisohjelmiin yhteensä 2 199,3 miljoonaa euroa. Tavoite 1 -ohjelman kautta maaseudun kehittämiseen saadaan 202 miljoonaa euroa ja LEADER-ohjelmaan 55,4 miljoonaa euroa. Lisäksi Suomi saa luopumistukeen, nuorten viljelijöiden tukeen, pellon metsitykseen ja eräisiin pienempiin toimenpiteisiin yhteisön osarahoitusta noin 26 miljoonaa euroa vuodessa.

Valtioneuvoston kanta

Suomen saamaa rahoituksen määrää komission esittämällä perusteilla ei valtioneuvoston kirjelmän mukaan voida vielä tarkasti arvioida. Se riippuu mm. Pohjois- ja Itä-Suomen kohtelusta rakennerahastouudistuksessa samoin kuin maaseudun kehittämiseen kokonaisuudessaan käytettävissä olevista resursseista. Komission esitys nyky muodossaan johtaisi siihen, että nykyisin tavoite 1 -ohjelman kautta maaseudun kehittämiseen kohdistuvia varoja ei saataisi jatkossa, mikä vuositasolla tarkoittaisi noin 30 miljoonan euron vähennystä maaseudun kehittämiseen kohdistuvaan EU-osarahoitukseen.

Suomi pitää EU:n maatalouspolitiikan ns. toisen pilarin eli maaseudun kehittämisen vahvistamista tärkeänä. Tilanteessa, jossa suurin osa yhteisön maatalouspolitiikan mukaisista tuista irtotetaan tuotannosta, maaseudun kehittämispolitiikalla on aikaisempaa merkittävämpi rooli niin kestävän ja kilpailukykyisen maatilatalouden säilyttämisessä kuin maaseudun asuttuna pitämisessä ja maaseudun elinvoimaisuuden yleisessä edistämisessä.

Suomi myös tukee komission ajatusta yhdistää lähes kaikki maaseudun kehittämistoimenpiteiden rahoitus yhteen rahastoon. Se yksinkertaistaa ja selkiyttää maaseudun kehittämistoimenpiteiden hallintoa. Suomi kuitenkin katsoo, että komission esitys siitä, että jäsenvaltioiden tulisi varata tietty kiinteä osuus EU-rahoituksesta kunkin kolmen politiikkalinjan rahoitukseen, jäykistäisi ohjelmamenettelyä liiaksi.

Komission kriteerit maaseudun kehittämisvarojen jaosta ovat periaatteessa kannatettavat. Suomi on kuitenkin lähtenyt siitä, että maaseudun kehittämisvarojen jaossa otettaisiin huomioon myös luonnonolosuhteet sekä alueen syrjäisyys, alueen maaseutumaisuus, harva asutus sekä etäisyys tai saavutettavuus Euroopan keskeisiltä markkina-alueilta.

Valtioneuvoston kirjelmä U 52/2004 vp

Ehdotus yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusasetukseksi

Asetuksella perustetaan kaksi rahastoa: Euroopan maatalouden tukirahasto ja maaseudun kehittämiseen tarkoitettu Euroopan maatalouden rahasto (Maaseudun kehittämisrahasto). Näistä ensimmäinen hoitaisi yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien toimenpiteiden rahoituksen. Siten se rahoittaisi mm. tuet maataloustuotteiden vientiin kolmansiin maihin, interventiotuimenpiteet, viljelijöille maksettavat yhteisen maatalouspolitiikan mukaiset suorat tuet sekä informaatio- ja menekinedistämistoimenpiteet sisämarkkinoilla ja kolmansissa maissa.

Maaseudun kehittämisrahasto hoitaisi maaseudun kehittämispolitiikkaan liittyvien toimenpiteiden rahoituksen.

Asetus sisältää säännöt sen varmistamiseksi, että yhteisen maatalouspolitiikan menot pysyvät rahoituskehyksissä niille määritellyn katon sisällä (budjettikurisäännöt).

Valtioneuvoston kanta

Suomi suhtautuu komission ehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti ja kannattaa kahden erillisen rahaston perustamista. Asetusehdotuksessa on kuitenkin Suomen kannalta ongelmallisia kohtia. Osa näistä liittyy aikaisemmin rakennerahastoista rahoitettuihin toimenpiteisiin. Säännösten tulisi siten vastata perusteiltaan ja sisällöltään tulevan rahoituskauden 2007—2013 niitä menettelyjä, joista säädetään rakennerahastojen yleisasetuksessa. Sekä maaseudun kehittämisrahastoa että maatalouden tukirahastoa koskeviin säännösehdoiksiin sisältyy myös eräitä muita ongelmallisia kohtia, jotka on esitetty lyhyesti valtioneuvoston kirjelmässä.

Valtioneuvoston selvitys E 119/2004 vp

Asetusehdotukset ulkosuhderahoituksesta

Komissio esittää, että ulkosuhteiden rahoitusvälineiden määrää vähennetään nykyisestä lähes sadasta kuuteen. Tavoitteena on tehostaa unionin ulkosuhdetoiminnan koherenssia ja joh-

donmukaisuutta huomioimalla paremmin pitkän tähtäyksen tavoitteet ja lyhyen tähtäyksen toimet, yksinkertaistamalla menettelyjä ja rakenteita, kohdentamalla varoja parhaiten toimiviin kokonaisuuksiin, tehostamalla koordinaatiota muiden toimijoiden kanssa ja parantamalla dialogia kolmansien maiden kanssa.

Uudet rahoitusvälineet ovat:

- liittymistä valmisteleva instrumentti
- Euroopan naapuruus- ja kumppanuus-instrumentti
- kehitysyhteistyön ja taloudellisen yhteistyön instrumentti sekä
- vakausinstrumentti.

Toimenpidevalikoimaan kuuluisivat myös olemassa olevat rahoitusvälineet:

- humanitaarinen apu ja
- makrotaloudellinen apu.

Uusia rahoitusvälineitä koskevat asetusesitykset ovat aiemmasta poiketen luonteeltaan puiteasetuksia, jotka määrittelevät useita yhteistyö- ja

avustusohjelmia sisältävien rahoitusvälineiden politiikkakehykset, tavoitteet ja toimintamenetelmät. Uudet rahoitusvälineet sisältävät mahdollisuuden myös suoran budjettituen käyttöön.

Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa ulkosuhteiden rahoitusvälineiden määrän vähentämistä noin kuuteen. Valtioneuvosto ei tässä vaiheessa ole halunnut ottaa yksityiskohtaista kantaa ulkosuhdeotsakkeen sisäiseen määrärahajakoon eri instrumenttien välillä. Suomi kannattaa sitä, että ulkosuhdeinstrumentit ovat luonteeltaan puiteasetuksia. Komissiolta on edellytettävä ohjelmien valmistelun ja rahanjaon läpinäkyvyyttä. Samoin on varmistettava, että esitykset ovat yhteensopivia hyvän taloushallinnon periaatteiden, EU:n rahoitussääntöjen ja uuden budjetointimallin kanssa.

EU:n tulee myös edistää yhteisrahoitusta rahoituksenvälittäjien luotonannon ja EU:n lahjarahoituksen välillä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Unionin uudet rahoitusnäkymät vuosiksi 2007—2013 ovat keskeisin asiakirja arvioitaessa Agenda 2007 -kokonaisuutta. Kaikkiaan tähän kokonaisuuteen kuuluu saadun selvityksen mukaan noin 25 eri lainsäädäntöesitystä. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, merkittävä osa sektoripoliittisista esityksistä julkistetaan vasta myöhemmin. Annettujen esitysten rinnakkainen tarkastelu rahoituskehysten kanssa on välttämätöntä arvioitaessa tarvittavan rahoituksen mitoitusta.

Valtiovarainvaliokunta on koonnut tähän lausuntoon kannanotonsa Agenda 2007 -pakettiin kuuluvista kirjelmistä ja selvityksistä lukuun ottamatta rakennerahastokokonaisuutta, josta annetaan erillinen lausunto. Valiokunta viittaa molempien lausuntojen osalta komission helmikuista rahoituskehystiedonantoa ja kolmatta koheesioraporttia koskevaan lausuntoonsa VaVL 13/2004 vp. Tämänkertaisessa lausun-

nossa ei ole toistettu kaikkia em. lausunnossa esitettyjä näkökohtia. Valiokunta pyrkii keskittymään ennen muuta niihin tarkennuksiin, joita rahoituskehyskirjelmä lainsäädäntöesityksineen sisältää verrattuna hallituksen helmikuiseen kannanottoon.

Yleisiä kannanottoja rahoituskehykseen

Valtioneuvosto lähtee siitä, että EU:n rahoituskehykset (sitoumukset) tulee mitoittaa tulevalle kaudella enintään noin 1,1 prosentin tasolle EU:n bruttokansantulosta. Valtioneuvosto ei ole siten myöskään lainsäädäntöehdotusten johdosta muuttanut helmikuista kantaansa. Verrattuna komission lähtökohtaan, maksusitoumusten mitoittamiseen 1,26 prosentin tasolle 27 jäsenvaltion unionin bruttokansantulosta, Suomen kantaa voidaan pitää varsin tiukkana. Kanta perustuu pitkälti siihen, että sitoumuskatolla vaikutetaan myös EU:n rahoitusjärjestelmän uudis-

tuksen sisältöön. Alhainen sitoumuskatto ja tiukka budjettikuri luovat painetta maksuhelpotuksista vapaan rahoitusjärjestelmän luomiseen. Tiukan budjettikurin ja puhtaan rahoitusjärjestelmän ohella korostetaan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistarvetta.

Rahoituskehysten ja EU:n rahoitusjärjestelmän uudistamisen tarkastelu rinnakkain on Suomen lähtökohtana uusi verrattuna aiempaan rahoituskehyskierrrokseen. Tällä kertaa se on erityisen perusteltu myös siitä näkökulmasta, että Suomesta on valtioneuvoston arvion mukaan tulossa entistä selvemmin nettomaksaja EU:n budjettiin. Kaudella 2007—2013 Suomen laskennallinen nettomaksuosuus olisi keskimäärin 0,20—0,45 prosenttia bruttokansantulosta. Nettomaksuasema olisi vuonna 2013 arviolta 540—880 miljoonaa euroa. Mikäli etenkin EU:n rahoitusjärjestelmää uudistetaan Suomen kannalta epäedulliseen suuntaan, Suomen nettomaksuosuus voi kohota jopa yli 0,60 prosentin BKT:stä. Huomion kiinnittäminen pelkkään palaumaan EU:n budjetista ei olisikaan Suomen nettomaksuaseman näkökulmasta järkevää tilanteessa, jossa Suomen maksuosuus budjettiin samanaikaisesti kasvaisi hallitsemattomasti.

Maksumäärärahojen tasokysymystä tarkennetaan valtioneuvoston kannanottojen kohdassa 5. Tarkennukset huomioon ottaen maksumäärärahojen taso voisi asettua Suomen kannanotossa noin yhden prosentin tasolle vaihdellen kuitenkin vuosittain kehyskaudella. Tämä olisi varsin lähellä esimerkiksi Ruotsin ja Alankomaiden tähänastisissa neuvotteluissa edustamaa kantaa. Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomi voi mukauttaa rahoituskehysten mitoitusta koskevat kantansa neuvottelutilanteen mukaan. Tärkeintä on, että Suomen asettamat sisällölliset tavoitteet voidaan turvata tulevissa jatkoneuvotteluissa.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon, että komission esittämä sitoumus- ja maksusatasojen välinen ero on liian suuri. Pelkkä maksatussitoumusten tarkastelu ei siten anna realistista kuvaa tilanteesta; oikeamman kuvan saadaksesen on tällä hetkellä kiinnitettävä huomio ennen muuta maksatusmäärärahojen tasoon. On

kuitenkin ilmeistä, että hallinnon tehostumisen myötä myös uusissa jäsenmaissa maksatukset rahoituskehyskauden lopulla hieman lähenevät sitoumusten tasoa. Joka tapauksessa jo useita vuosia myös vanhoissa jäsenmaissa jatkuneesta budjettivarojen alikäytöstä tulisi vähitellen päästä eroon, millä voidaan vaikuttaa rahoituskehystenkin riittävyYTEEN.

Suomen kannalta rahoituskehysneuvotteluissa on kyse todella merkittävistä taloudellisista asioista. Hallituksen 21.10.2004 hyväksymä rahoituskehyskannanotto sellaisenaan johtaisi siihen, että Suomen saamat nettohyödyt voisivat kohota seitsemän vuoden kaudella yhteensä 2,5 miljardiin euroon. Rahoituskehyskirjelmässä on avattu niitä osatekijöitä, joista tämä nettohyöty voisi muodostua.

Budjetin koko saattaisi vaikuttaa Suomen maksuasuuteen enimmillään noin 270 miljoonan euron verran vuodessa. Suomen esittämä puhdas EU:n rahoitusjärjestelmä puolestaan merkitsisi, että maksaisimme EU:n budjettiin nykyiseen verrattuna noin 190 miljoonaa euroa vähemmän vuodessa. Mikäli Suomen tavoitteet koheesiopolitiikassa toteutuisivat, olisivat tulot aluepolitiikan, maaseudun kehittämisen, ympäristön rahoituksen, elinkeinokalatalouden ym. osalta komission esittämiä korkeammat.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan Suomen saama nettohyöty tulevalla kehyskaudella on valtioneuvoston kirjelmässä kirjattu mahdollisimman realistisen arvion pohjalta; lähtökohtana on, että Suomen esittämät tavoitteet toteutuvat pääosin. Valtiovarainvaliokunta antaa tuken-
sa näille Suomen yleisille neuvottelutavoitteille. Jäljempänä näitä tavoitteita on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin.

Omien varojen järjestelmä

Valtiovarainvaliokunta yhtyy täysin valtioneuvoston kantaan omien varojen järjestelmän uudistamisesta. Tavoitteena tulee olla siirtyminen bruttokansantuloperusteiseen varaan ja säilyttää perinteiset omat varat. EU-veron käyttöön-
otto ei tule kysymykseen myöskään komission esittämässä hitaammassa aikataulussa. Jo

lyhyellä tähtäyksellä Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksesta on päästävä eroon. Yleisen korjausmekanismin luominen EU:n rahoitusjärjestelmään on vastoin Suomen linjausta järjestelmän yksinkertaistamistarpeesta.

Viimeaikaiset tiedot viittaavat siihen, että Suomen toive käsitellä rahoituskehyksiä ja EU:n rahoitusjärjestelmää rinnakkain saattaa osoittautua epärealistiseksi. Siihen tulee kuitenkin jo aiemmin todetuilla perusteilla pyrkiä.

Toimielinten välinen sopimus

Komissio pitää nykyistä toimielinten välistä sopimusta tehokkaana välineenä talousarviota koskevan kurinalaisuuden edistämiseksi, mutta katsoo, että uudella sopimuksella tulisi pyrkiä erityisesti joustavuuden lisäämiseen. Näin voitaisiin varmistaa varojen tehokas kohdentaminen.

Komission ehdottamat muutokset lisäisivät todennäköisesti budjetoinnin ja toiminnan joustavuutta. Joustavuuden lisääminen tekisi komissiosta myös itsenäisemmän toimijan, joka voisi aiempaa laajemmissa puitteissa harkita itse, miten EU:n varoja tulisi käyttää. Joustavuuden lisääminen saattaa samalla heikentää neuvoston ja parlamentin kontrollimahdollisuuksia.

Valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tapaan varauksellisesti komission ehdotuksiin budjetin joustavuuden lisäämisestä. Liiallinen joustavuus saattaa hämärtää poliittisia painopisteitä eikä välttämättä tehosta resurssien käyttöä. Kuten valtioneuvosto on todennut, joustavuutta voidaan lisätä nykyisten järjestelmien puitteissa esimerkiksi varmistamalla, että kunkin otsakkeen enimmäismäärien alla on riittävästi liikkumavaraa. Järjestelmän sisäinen joustavuus paranee myös vähentämällä otsakkeiden lukumäärää ja rahoitusinstrumentteja. Valiokunta korostaa erityisesti toimenpiteitä, joilla vahvistetaan talousarvion kurinalaisuutta, hallitaan menojen kokonaismäärän kasvua ja varmistetaan talousarviomenettelyn sujuvuus.

Kilpailukykyyn parantaminen

Unionin todellinen menestyminen tulevilla rahoituskaudella riippuu ensisijaisesti Lissabonin

strategian onnistumisesta. Kunnianhimoisista tavoitteista on jääty selkeästi jälkeen ja Euroopan talouskasvu on ollut Yhdysvaltoja ja Aasian kasvualueita heikompa. Onkin erittäin tärkeää, että komission esityksessä korostuu selkeästi Euroopan kilpailukykyyn vahvistaminen panostamalla erityisesti tutkimukseen, tietoon ja innovaatioihin.

Komissio esittää, että kasvua ja kilpailukykyä koskevia resursseja lisättäisiin vuoteen 2013 mennessä 194 prosentilla nykytasosta. Valtioneuvosto on kannanotossaan huomattavasti maltillisempi ja katsoo, että lisäystarve olisi noin 80 prosenttia.

Valiokunta pitää T&K-panostusten korostamista erittäin perusteltuna, sillä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan hyödyntäminen sekä osaamisen kehittäminen ovat keskeisiä keinoja EU:n kilpailukykyyn parantamisessa. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan puitteiden tulee niin ikään kannustaa eurooppalaisen tutkimus- ja kehittämistoiminnan säilymiseen ja vahvistumiseen Euroopassa. Olennaisen tärkeää on kuitenkin se, että lisäresursseilla ei laajentuneessa unionissa korvata kansallisia tutkimuspanoksia ja jäsenmaiden julkisten panostusten jälkeenjääneisyyttä. Mikäli tutkimusrahoitusta lisätään, on huolehdittava siitä, että toimenpiteillä saadaan aikaiseksi todellista lisäarvoa jäsenmaissa ja koko Euroopassa. Kunkin jäsenmaan on myös kansallisella tasolla sitouduttava huolehtimaan innovaatiojärjestelmien kehittämisestä sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan resursseista. Valiokunta katsoo, että kilpailukykykymäärärahojen lisääminen noin 80 prosentilla saattaa antaa riittävät mahdollisuudet toiminnan tehostamiseen, mutta ei kasvata liiaksi rahoituskehystä. Valtaosa kilpailukykykymäärärahojen lisäyksestä tulee valiokunnan mielestä kohdentaa tutkimuksen puiteohjelmaan.

Valiokunta korostaa myös koulutuksen merkitystä ja katsoo, että otsakkeessa 1a koulutus ja tutkimus tulee nähdä toisiaan tukevinä elementteinä, joilla vahvistetaan Lissabonin tavoitteiden toteutumista ja eurooppalaista osaamis pohjaa. Tutkimusrahoituksen lisäys ei saa vaarantaa koulutuksen lisäarvoa tuottavia toimia. Valio-

kunta pitää myös tärkeinä niitä toimenpiteitä, joilla parannetaan opiskelijoiden mahdollisuuksia osallistua kansainvälisiin vaihto-ohjelmiin.

Alue- ja rakennepolitiikka

Valtiovarainvaliokunnan arvion mukaan Suomen tavoitteet myös alue- ja rakennepolitiikassa voidaan näillä näkymin toteuttaa hallituksen esittämällä 1,1 prosentin kokonaisrahoitustasolla BKT:stä. Tulevissa neuvotteluissa on tärkeää varautua myös siihen vaihtoehtoon, ettei komission esittämä 336 miljardin euron rahoituskehys alue- ja rakennepolitiikkaan vuosille 2007—2013 toteudu. Näkemyserot eri maiden välillä vaihtelevat 190 miljardista 355 miljardiin euroon. Rahoitustasosta riippumatta tulee valiokunnan mielestä pyrkiä siihen, että rahoitusosuudet kolmen rakennerahastotavoitteen (konvergenssi, alueellinen kilpailukyky ja työllisyys, eurooppalainen alueellinen yhteistyö) kesken säilyvät ennallaan.

Valtioneuvoston linjauksessa pidetään kynnyskysymyksenä sitä, että Suomen pohjoiset ja itäiset alueet saadaan korkeimman aluetuen piiriin myös jatkossa. Tämä Suomen neuvottelutavoite on valiokunnan mielestä oikea ja välttämätön ottaen huomioon, että alueellinen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteessa toimenpidevalikoima on suppeampi kuin konvergenssitavoitteessa.

Suomi on esittänyt rahastokohtaisiin asetuksiin joitakin keinovalikoiman laajennuksia. Tärkein näistä on tuotannollisten investointien osarahoitusmahdollisuus Itä- ja Pohjois-Suomessa kaikissa olosuhteissa. Tuotannollisten investointien tukemisen rakennerahastoratkaisusta riippumatta tulee olla yksi Suomen keskeisimmistä neuvottelutavoitteista.

Euroopan aluekehitysrahasto ja Euroopan sosiaalirahasto ovat molemmat Suomelle tärkeitä alue- ja rakennepolitiikan toteuttamisen välineitä. Komissio on esittänyt mahdollisuutta rahoittaa rajoitetusti ESR:n toimenpidevalikoimaan kuuluvia hankkeita EAKR-varoin ja päinvastoin. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että jousto-

mahdollisuus näiden rahastojen välillä voisi olla ehkä jopa 10—20 prosenttia.

Kokonaisuuden kannalta on olennaista myös se, että Suomi kannattaa komission esittämää strategisempaa otetta alue- ja rakennepolitiikan suuntaamisessa. Yksinkertaistaminen, tehostaminen ja varojen vaikuttavan käytön varmistaminen on selkeästi asetettava tavoitteeksi rakennerahastojen ohjelmatyössä ja hallinnoinnissa. Komission ehdotukset ovat tältä osin oikeasuuntaisia, mutta eivät riittäviä.

Valtiovarainvaliokunta on antanut rakennerahastokokonaisuudesta myös erillisen, perusteellisemman lausunnon VaVL 28/2004 vp.

Maaseudun kehittäminen

Maatalouden suorat tuet ja markkinointitoimet linjattiin vuosien 2002 ja 2003 Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Tässä vaiheessa voidaan vaikuttaa ainoastaan maaseudun kehittämisspolitiikkaan ja rahoitukseen. Kansallisesta näkökulmasta valtioneuvoston esittämä vaatimus maaseudun kehittämistoimien resurssien lisäämisestä noin 10 prosenttia komission esitystä enemmän on erittäin tärkeä. Maaseudun kehittäminen jäi sekä helmikuisessa rahoituskehystiedonannossa että kolmannessa koheesioraportissa liian vähälle huomiolle.

Maaseudun kehittämistoimien rahoituksen kokoaminen yhteen rahastoon on kannatettava. Valtioneuvoston kannan mukaisesti tulee lähteä myös siitä, että LEADER-yhteisöaloitteen rahoitus kokonaisuudessaan sisällytetään uuteen maaseuturahastoon.

Myös maaseudun kehittämiseen kohdistuvan EU-osarahoituksen näkökulmasta on ehdotoman tärkeää, että Suomi onnistuu rakennerahastoneuvotteluissa. Valiokunta tukee hallituksen tavoitetta, että Itä- ja Pohjois-Suomen tavoite 1 -ohjelmiin sisältyvä maaseuturahoitus voidaan taata myös tulevalla rahoituskehyskaudella.

Valiokunta pitää sekä maaseudun kehittämissetusta (U 51/2004 vp) että yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusasetusta (U 54/2004 vp) kos-

keviä valtioneuvoston kannanottoja tähän neuvotteluvaiheeseen hyvin soveltuvina.

Ulkosuhderahoitus

Ulkosuhderahoitusinstrumenttien määrän vähentäminen kuuteen siten, että luodaan neljää uutta instrumenttia, on kannatettava. Myös Suomen kantana esitetty vaatimus ulkosuhdeohjelmien rahoituksen reaalisuuden turvaamisesta vaikuttaa perustellulta.

Valiokunta jakaa valtioneuvoston huolen Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentin (ENPI) osalta. Vielä helmikuisessa rahoituskehystiedonannossa naapuruusinstrumentti kuvattiin välineenä nimenomaan raja-alueyhteistyön parantamiseen. Nyt komissio on laajentamassa sen toimialaa myös kaikkeen muuhun taloudelliseen tukeen naapuruuspolitiikan maille. ENPIN kohteena mainitaan vain naapuruuspolitiikan piirissä olevat maat. Venäjä ei kuulu näihin. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston huoleen siitä, että uhkana on Venäjän jääminen vuodesta 2007 alkaen ulos EU:n ulkosuhderahoituksen piiristä, eikä pidä tätä hyväksyttävänä.

Valiokunta on aiemmissa yhteyksissä antanut tukensa naapuruusinstrumentin käytölle lähtien nimenomaan siitä, että Suomen ja Venäjän yhteishankkeita voitaisiin rahoittaa samasta rahastosta. Suomen näkökulmasta on siten ehdottoman välttämätöntä, että naapuruusinstru-

mentin toimialarajauksessa ja kohdemaissa palataan aiempiin lähtökohtiin. Kuten valtioneuvoston kannanotossa on todettu, Suomen kannalta on tärkeää kehittää yhtenäinen naapuruusinstrumentti rahoittamaan rajat ylittävää ja alueellista yhteistyötä EU:n koko ulkorajalla.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, ettei komission esittämä 1,6 miljardin euron määräraha EU:n ulkorajoilla tapahtuvaan alueelliseen yhteistyöhön ole riittävä sen poliittiseen painoarvoon nähden.

Helmikuisen linjauksensa mukaisesti valtioneuvosto lähtee siitä, että pohjoisen ulottuvuuden toimintaohjelman rahoitus tulee taata mm. ulkosuhderahoituksen tarkoituksenmukaisista rahoitusinstrumenteista. Ottaen huomioon komission esitys Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentin sisällöstä voitaisiin tässä yhteydessä harkita pohjoisen ulottuvuuden oman budjettilinjan tarpeellisuutta, kuten valtiovarainvaliokunta on jo aiemminkin esittänyt.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asioissa U 56/2004 vp, U 54/2004 vp, U 55/2004 vp, U 51/2004 vp, U 52/2004 vp sekä E 119/2004 vp valtioneuvoston kantaan edellä todetuin huomautuksin.

**VaVL 27/2004 vp — U 56/2004 vp, U 54/2004 vp,
U 55/2004 vp, U 51/2004 vp, U 52/2004 vp, E 119/2004**

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Olavi Ala-Nissilä /kesk	Matti Saarinen /sd (osittain)
vpj.	Matti Ahde /sd	Anni Sinnemäki /vihr
jäs.	Christina Gestrin /r	Irja Tulonen /kok
	Kyösti Karjula /kesk	Kari Uotila /vas
	Jari Koskinen /kok	vjäs. Timo Kalli /kesk
	Pekka Kuosmanen /kok	Bjarne Kallis /kd
	Reijo Laitinen /sd (osittain)	Olli Nepponen /kok
	Maija-Liisa Lindqvist /kesk	Maija Perho /kok
	Pirkko Peltomo /sd	Aulis Ranta-Muotio /kesk (osittain)
	Iivo Polvi /vas (osittain)	Sari Sarkomaa /kok (osittain)
	Virpa Puisto /sd	Pia Viitanen /sd (osittain).
	Markku Rossi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja
valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko.