

EUR-20 Voionmaa Lauri

23.10.2008
EI JULKINEN

*EDUSKUNTA,
SUURI VALIOKUNTA*

Viite

Asia

EU:n kehityspolitiikka: Euroopan komission asetusehdotus rahoitusvälineen perustamisesta elintarvikkeiden jyrkkään hinnannousuun liittyvää nopeaa toimintaa varten kehitysmaissa

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti muistio "EU:n kehityspolitiikka: Euroopan komission asetusehdotus rahoitusvälineen perustamisesta elintarvikkeiden jyrkkään hinnannousuun liittyvää nopeaa toimintaa varten kehitysmaissa." Asiaa on käsitelty ehdotuksen rahoitusnäkökohtiin liittyviltä osin EU-ministerivaliokunnassa 10.10.2008 sekä muilta osin ulkosuhdejaostossa ja ministeriöiden välisessä yhteensovittamisessa.

Apulaisosastopäällikkö

Laura Kakko

LIITTEET

Asiasanat	kehitysrahoitus, kehitysyhteistyö
Hoitaa	UM, VM
Tiedoksi	EUE, MMM, OPM, STM, TEM, TPK, VNEUS, YM suuri.valiokunta@eduskunta.fi

EU:n kehityspolitiikka: Euroopan komission asetusehdotus rahoitusvälineen perustamisesta elintarvikkeiden jyrkkään hinnannousuun liittyvää nopeaa toimintaa varten kehitysmaissa

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Euroopan komissio antoi heinäkuussa ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusvälineen perustamisesta elintarvikkeiden jyrkkään hinnannousuun liittyvää nopeaa toimintaa varten kehitysmaissa (KOM(2008)450, ehdotus liitteenä).

Asetuksella ehdotetaan yhteensä miljardin euron lisärahoitusta kehitysmaiden maataloustuotannon tukemiseen 2008-2009. Ehdotuksesta neuvotellaan yhteispäätösmeneteltyssä Euroopan parlamentin kanssa. Asetuksen oikeusperusta on EY-perustamissopimuksen 179 artikla.

Komissio kiirehtii neuvotteluja, jotta varoja voitaisiin sitoa vielä tämän vuoden puolella ja edetä toimeenpanoon mahdollisimman pian.

Asetusehdotusta käsitellään neuvostossa kehitysyhteistyö-työryhmässä. Ehdotuksen rahoitusnäkökohtia kuitenkin käsitellään neuvoston budjettikomiteassa.

Asetuksen sisältöä pl rahoitusnäkökohtia käsittelevissä neuvoston kehitysyhteistyöryhmässä ja Euroopan parlamentin kehitysvaliokunnassa on oltu pitkälti tyytyväisiä komission asetusesitykseen. Keskeisimmät muutosehdotukset sekä neuvoston että parlamentin kehitysvaliokunnan puolesta ovat koskeneet asetuksen edunsaajien laajentamista myös muihin toimijoihin, kuin kansainväliset ja alueelliset organisaatiot, ja toimeenpanomuotojen laajentaminen, jotta voitaisiin paremmin toteuttaa kunkin kehitysmaan tarpeisiin soveltuvaa kehitysyhteistyötä. Lisäksi neuvosto on pitänyt tärkeänä, että asetuksen toimeenpanoa ohjaamaan perustetaan komitologia-komitea.

Komission asetusehdotuksen rahoituspohjasta on puolestaan käyty neuvotteluja neuvoston budjettikomiteassa ja Euroopan parlamentin budjettivaliokunnassa sekä COREPER:ssä. Kuten Eurooppa-neuvoston päätelmissäkin todetaan, ruokarahaston perustaminen tulee tapahtua olemassa olevia rahoituskehysten puitteissa.

Komission asetusehdotuksessa esiteltyä rahoitusvaihtoehtoa on vastustettu laajasti, minkä seurauksena puheenjohtajavaltion johdolla on laajennettu keskusteluja rahoitusvaihtoehtoista. Neuvotteluissa esillä olevat vaihtoehdot ovat komission esitys rahoittaa tuki 2 otsakkeen (luonnonvarojen suojelu ja hallinta) marginaalista (liikkumavarasta), rahoitusvälineen rahoittaminen 4 otsakkeesta (EU maailmanlaajuisena toimijana) yhdistäen useita elementtejä, ml. varojen uudelleen kohdentaminen ja uudelleenpriorisointi, 4 otsakkeen marginaali, rahoituskehysten ulkopuolinen hätäapuvaraus ja rahoituskehysten ulkopuolinen joustoväline. Lisäksi mahdollisena pidetään kehysten ulkopuolisten instrumenttien kasvattamista eli

toimielinten välisen sopimuksen muuttamista erityisesti hätäapuvarauksen osalta. Lisäksi esiin on noussut mahdollisuus käyttää yhteisön talousarvion ulkopuolista rahoitusta, erityisesti Euroopan kehitysrahaston (EKR) uudelleen priorisointia ja jäsenmaiden kansallisia kontribuutioita.

Lisäksi on nostettu esiin, että toiminnan aikajännettä pidennettäisiin kolmen vuoden kestoiseksi 2008-2010.

Asetusehdotuksen rahoitus on osa meneillään olevia EU:n vuoden 2009 talousarvioneuvotteluita. Talousarviosta käydään sovittelukokous 21.11. ECOFIN-neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä, minkä jälkeen ECOFIN vahvistaa (mahdollisen) sovittelun tuloksen. Lopullisesti talousarvio hyväksytään ja allekirjoitetaan Euroopan parlamentin täysistunnossa 18.12.2008

Asiakirjat:

Komission asetusehdotus KOM(2008) 450, 18.7.2008

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:
EY-sopimuksen 179 artikla.

Käsittelijä(t):

UM/ Lauri Voionmaa, p. 09 160 55079
UM/ Janna Heikkinen, p. 09 160 56458
VM/ Armi Liinamaa, p. 09 160 34936
VM/ Martti Anttinen, p. 09 160 33015

Suomen kanta/ohje:

- Suomi tukee komission ehdotuksen päätavoitetta vastata korkeiden elintarvikehintojen tuomiin haasteisiin kehitysmaissa, joka vastaa Eurooppa-neuvoston hyväksymiä lähtökohtia. Ruokakriisin ratkaisemiseksi tarvitaan niin nopeita, hyvin suunniteltuja lyhyen aikavälin toimia kuin keskipitkän ja pitkän aikavälin toimia maatalouden ja tuottavuuden elvyttämiseksi luonnontaloudellisesti kestäväällä tavalla. Hallituksen kehityspoliittisen ohjelman mukaisesti Suomi tukee EU:n globaalin roolin vahvistamista.
- Suomen näkemyksen mukaan komission esitys ottaa hyvin huomioon ns. jatkumon korostamisen tarpeen maailmanlaajuiseen ruokakriisiin vastaamisessa (humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön parempi yhteennivominen) esittämällä varoja nimenomaan hätätilanteiden jälkeiseen kehitysyhteistyöhön ja tukea elintarvikkeiden tarjontaa lisääville toimille seuraavilla satokausilla.
- Ruokakriisiin vastaamiseksi Suomi korostaa kaikkien avunantajien ja paikallisten toimijoiden yhteistyötä ja -vastuuta sekä maatason toimenpiteiden ja työnjaon tarkkaa koordinointia ja kohdentamista. Komission esityksessä EU:n ja YK-tason tiivis yhteistyö on merkittävä lähtökohta ja olemme tyytyväisiä, että täytäntöönpanon tavoitteena on täydentävyys.
- Asetusehdotuksessa esitetään, että varojen kohdentaminen toteutetaan komission päätöksin ja varat ohjataan kansainvälisille ja alueellisille organisaatioille suoraan sopimuksin. Suomi kannattaa edunsaajien joukon ja toimeenpanomuotojen laajentamista, jotta voidaan vastata tehokkaammin maakohtaisiin tarpeisiin.

- On tärkeää, että päätöksissä käytetään perusteellisesti YK-järjestelmän tarjoamaa tietoa maatalouden tarpeista ja että täytäntöönpano on aikapaineista huolimatta suunnitelmallista. Haluamme korostaa YK:n ruokakriisiryhmän valmistelemaa "UN Comprehensive framework of action" toimintaohjelmaa.
- Jäsenmaiden vaikuttamismahdollisuudet toimeenpanoa koskien on turvattava, joten kannatamme ns. komitologiamenettelyn lisäämistä asetukseen.
- Ensisijaisesti Suomi kannattaa asetuksen rahoittamiseksi seuraavia vaihtoehtoja siten, että asetusta rahoitetaan otsakkeesta 4:
 - otsakkeen 4 uudelleen kohdentaminen ja uudelleen priorisointi kohdistuen lähtökohtaisesti otsakkeen 4 vajaakäyttöön ja ylibudjetointiin
 - otsakkeen 4 marginaalin eli vuosittaisen liikkumavaran käyttö
 - joustovälineen eli kehyksen ulkopuolisen joustomahdollisuuden käyttö huomioiden, että joustoväline on tarkoitettu ennakoimattomia tapahtumia varten, eikä se ole sidottu otsakkeeseen 4
 - hätäapuvarauksen käyttö huomioiden, että hätäapuvaraus on kehysten ulkopuolinen väline, jota on vuoden 2008 aikana ensisijaisesti hyödynnetty elintarvikkeiden hintojen noususta aiheutuviin ongelmiin suorana ruoka-apuna
 - mahdollisuus pidentää asetuksen mukaisten toimien kestoa kahdesta vuodesta kolmeen vuoteen, mikä helpottaisi rahoituksen löytymistä
- Asetuksen mukaisten toimien toteuttaminen on mitoitettava käytettävissä olevien varojen ja edellä olevien vaihtoehtojen puitteissa otsakkeessa 4.
- Suomi pitää komission ehdottamaa takautuvaa rahoitusta budjettiperiaatteiden vastaisena, ja suhtautuu siihen kielteisesti.

Pääasiallinen sisältö:

Ehdotuksen tausta on komission tiedonannossa "Tackling the challenge of rising food prices - Directions for EU action" (20.5.2008). Yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston päätelmien 27.5.2008 mukaisesti neuvosto on sitoutunut löytämään yhteisen vastauksen ruuan hinnan nousuun lyhyen-, keskipitkän- ja pitkän aikavälin kysymyksissä.

Kesäkuun Eurooppa-neuvosto totesi päätelmillään, että "Eurooppa-neuvosto panee tyytyväisenä merkille komission aikomuksen esittää nykyisten rahoitusnäkökymien puitteissa ehdotus uudeksi rahastoksi maatalouden tukemiseksi kehitysmaissa." (32 kohta).

Komission heinäkuussa julkaisema asetusehdotus on vastaus Eurooppa-neuvoston päätelmiin. Komissio esittää yhteensä miljardin euron lisärahoitusta kehitysmaiden maataloustuotannon tukemiseen vuosina 2008-2009. Komissio on arvioinut, että välitön tarve (2008-2009) kehitysmaissa maataloussektorin tukemiseksi olisi yhteensä 18 mrd. Summa vastaa YK:n ruokakriisiryhmän arvioita (18-25 mrd). Komission mukaan EU:n talousarviosta rahoitettava osuus tulisi olla 10% kansainvälisestä vastauksesta, koska EY:n osuus maailman kehitysyhteistyöstä on 10%. Komission ehdotuksen mukaisesti miljardin euron summa olisi lisärahoitusta olemassa oleville kehitysyhteistyövaroille.

Asetusehdotuksen mukaisten toimien kokonaisbudjettina voidaan pitää 1,8 mrd €. Komission ehdotuksen mukaan 1 mrd € rahoitettaisiin 2 otsakkeen marginaalista (750 milj. € vuonna 2008 ja 250 milj. € vuonna 2009) siten, että takuumarginaaliksi jäisi vuosittain 600 milj. euroa. Komissio on vahvistanut, että koko summa olisi julkisen kehitysavun määritelmän (ODA) mukaista yhteistyötä. Eesityksen mukaan 800 milj. € (550 milj. € vuonna 2008 ja 250 milj. € vuonna 2009) katettaisiin jo käytettävissä olevista välineistä. Komission ehdotuksessa maksumäärärahat ajoittuisivat pääsääntöisesti vuodelle 2009. Turvautumista otsakkeen 2 marginaalin käyttöön komissio perustelee sillä, että vuosien 2008 ja 2009 EY:n talousarvioissa maatalouspolitiikkaan käytetään vähemmän varoja kuin mitä rahoituskehyksien 2 otsakkeeseen oli ohjelmoitu. Maataloustuotteiden maailmanmarkkinahinnat ovat nousseet ja tämän seurauksena EU:n vientituki- ja interventiokustannukset laskeneet, minkä seurauksena eräiden EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukimuotojen rahoitustarpeet ovat vuosina 2008-2009 aiemmin ennakoitua pienempiä. Vuodelle 2008 otsakkeeseen 2 budjetoiduista menoista ei viimeisimpien tietojen mukaan säästyne merkittävästi varoja, vaan otsakkeessa näyttäisi olevan ylikäyttöä. Vuosittaisen budjetin ja otsakkeen 2 kehyksen katon väliin jää kuitenkin marginaali, jota komissio on suunnitellut käyttävänsä hyväksi.

Komissio korostaa ehdotuksen täydentävän sekä aikaväliltään että kohteeltaan jo toimeenpantavia rahoitusvälineitä. Ehdotus tarjoaisi EU:n lyhyen- ja keskipitkän aikavälin vastauksen, joka täydentäisi ruokakriisiin vastaamiseksi jo ohjelmoitua pitkän aikavälin kehitysyhteistyötä EY:n talousarviosta niinkään rahoitettavasta EY:n kehitysyhteistyövälineestä (Development Cooperation Instrument, DCI) ja EU-jäsenvaltioiden välisestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR, European Development Fund, EDF). Se täydentäisi myös välitöntä toimintaa kriisitilanteissa eli EY:n humanitaarista apua (Humanitarian Instrument). Komission ehdotuksessa on kyseessä kehitysyhteistyö hätäavun ja keskipitkän ja pitkän aikavälin kehitysyhteistyön välisessä vaiheessa.

Asetuksen tavoitteena on auttaa kehitysmaita parantamaan maatalouden tuottavuutta seuraavilla satokausilla, auttaa väestön välittömien tarpeiden nopeassa täyttämisessä ja aloittaa toimet elintarviketurvaa horjuttavien tilanteiden ehkäisemiseksi. Mahdollisia toimia ovat: (a) toimenpiteet, joilla parannetaan maatalouden tuotantopanosten, kuten lannoitteiden ja siementen, ja palveluiden saatavuutta; (b) turvaverkkoa tukevat toimenpiteet, joilla pyritään ylläpitämään tai parantamaan maatalouden tuotantokapasiteettia ja turvaamaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien väestöosien perusravinno tarve. Varat toimeenpantaisiin komission esityksen mukaan kansainvälisten ja alueellisten organisaatioiden kautta. (Neuvostossa ja Euroopan parlamentissa edunsaajien joukkoa on haluttu laajentaa, jotta toimeenpano voitaisiin toteuttaa kussakin maassa sille parhaiten soveltuvalla tavalla.)

Ehdotuksen mukaan komissio toimeenpanisi asetuksen rahoituspäätöksillään välittömästi sen tultua hyväksytyksi. Kaikki kehitysmaat voivat saada tukea, joka kohdennetaan kuitenkin kriisistä vakavimmin kärsiviin maihin. Asetuksen 1 liitteessä on lista viitteellisistä kriteereistä tukea varten. Komissio korostaa ehdotuksessaan, että ruokakriisiin vastaaminen edellyttää nopeaa toimeenpanoa. Ehdotuksessa annetaan mahdollisuus sellaisten, jo ennen asetuksen voimaan tuloa aloitettujen toimenpiteiden rahoittamiseen 20 päivästä kesäkuuta 2008 eli Eurooppa-neuvoston päätelmien hyväksymisestä alkaen, joita kansainväliset järjestöt tukevat tai ovat valmiita tukemaan (ns. takautuva rahoitus).

Kansallinen käsittely:

Suomen kantaa on käsitelty ulkosuhdejaostossa, budjettij aostossa ja EU-ministerivaliokunnassa.

Eduskuntakäsittely:

suuri valiokunta, ulkoasiainvaliokunta

Käsittely Euroopan parlamentissa:
kehitysvaliokunta, budjettivaliokunta

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

Komission ehdotuksen vaikutukset Suomen kansallisessa budjetissa olisivat noin 17 milj. euroa, mikäli ehdotuksen mukainen rahoitusratkaisu toteutuisi.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät: