EDUSKUNNAN
HALLINTOVALIOKUNTA

Helsingissä
20 päivänä maaliskuuta 1992
Lausunto n:o 1

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on 17 päivänä tammikuuta 1992 päivätyllä kirjeellään pyytänyt hallintovaliokunnalta lausuntoa valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Aulikki Mentula, aluekehitysneuvos Antti Uusi-Hakala ja aluekehitysneuvos Anssi Paasivirta sisäasiainministeriöstä, toimistopäällikkö Eikka Kosonen ulkoasiainministeriöstä, osastopäällikkö Olavi Änkö kauppa- ja teollisuusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Harri Skog työministeriöstä, finanssineuvos Kauko Mannermaa, budjettisihteeri Rauno Lämsä ja tutkimuspäällikkö Jorma Pihlatie valtiovarainministeriöstä, johtaja Risto Veijalainen ulkomaalaiskeskuksesta, apulaisosastopäällikkö Kyösti Virtanen Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Kari Prättälä Suomen Kunnallisliitosta, apulaisjohtaja Astrid Thors Finlands svenska kommunförbundista ja johtaja Juha Talvitie Suomen maakuntien liitosta.

Valiokunnan kannanotot

1. *Yleistä*

Valiokunta on päätynyt lausunnossaan painottamaan aluepolitiikkaan liittyviä kysymyksiä. Tämä on ollut perusteltua sikäli, että yleinen aluepolitiikka kuuluu valiokunnan toimialaan ja maamme tasapainoisen kehityksen turvaamisella on EY-jäsenyysneuvotteluissa huomattava merkitys. Pieneltä osin lausunnossa on puututtu mahdollisen EY-jäsenyyden aiheuttamiin vaikutuksiin hallinnon kehittämisen sekä kuntien aseman kannalta.

2. *Aluepolitiikka*

2.1. *EY:n aluepolitiikan kehitys*

Suomessa vuoden 1989 alussa voimaan tulleella uudistetulla aluepoliittisella lainsäädännöllä pyritään edistämään tasapainoista alueellista kehitystä muuttuneissa olosuhteissa parantamalla erityisesti elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

EY:ssä harjoitettava aluepolitiikka perustuu vastaavaan tasapainoisen kehityksen tavoitteeseen. EY muodostuu valtioista, joiden sisäiset kehittyneisyyserot ovat tuntuvia. Köyhimmän jäsenmaan bruttokansantuote henkeä kohden on vain noin puolet rikkaimman vastaavasta. Alueittain tarkasteltaessa havaitaan vielä suurempia eroja. Aluepolitiikka onkin määritelty selkeästi yhteisön toimialaan kuuluvaksi.

Yhteisön sisäisten kehityserojen tasaamiseen tähtääviä toimenpiteitä ei juurikaan toteutettu yhteisön alkuvuosina. Tämä on saattanut johtua alkuperäisen yhteisön suhteellisen pienistä sisäisistä kehityseroista. Vasta vuonna 1975 perustettiin EY:n aluekehitysrahasto, josta voidaan EY:n yhteisen aluepolitiikan katsoa varsinaisesti saaneen alkunsa.

EY:n aluepoliittinen tukijärjestelmä muuttui perusteellisesti toteutettaessa vuoden 1989 alussa ns. rakennerahastouudistus. Uudistukseen vaikuttavina keskeisinä tekijöinä olivat päätös sisämarkkinoiden toteuttamisen nopeuttamisesta vuonna 1985, Portugalin ja Espanjan liittyminen yhteisön jäseniksi vuonna 1986 sekä vuoden 1987 yhtenäisyysasiakirjaan sisällytetty "koheesiotavoite".

Eräs rakennerahastouudistuksen keskeinen tavoite oli rahastojen yhteenlaskettujen varojen kaksinkertaistaminen vuoteen 1993 mennessä

vuoden 1987 tasosta lukien. Rakennerahastojen osuuden voidaankin arvioida nousevan EY:n kokonaisbudjetista vuonna 1993 noin 25 prosenttiin.

Rakennerahastouudistuksen yhteydessä määriteltiin EY:n yhteisen aluepolitiikan rahoitusjärjestelmä, rahoituksen taso ja kohdentaminen sekä soveltamisperiaatteet kaudella 1989—1993. Vaikka rahastojen toimintaperiaatteita samalla yhtenäistettiin, rahastot jatkavat toimintaansa suhteellisen itsenäisinä.

Aluekehitysrahaston nimenomaisena tehtävänä on yhteisön alueellisten kehityserojen vähentäminen. Sosiaalirahaston tehtävänä puolestaan on pääasiassa työvoimaresurssien kehittäminen sekä maatalousrahaston neuvontajaoston tehtävänä alueiden omien resurssien hyödyntäminen. Kaikki kolme rahastoa myöntävät pelkästään avustuksia.

Vaikka vuoden 1989 uudistus varsinaisesti koski vain edellä mainittuja rahastoja, pyrkimyksenä oli saattaa myös muut EY:n rahoituslaitokset saman "koordinaatioajattelun" piiriin. Merkittävin näistä rahalaitoksista on Euroopan Investointipankki (EIB), joka myöntää aluepoliittista rahoitusta lähes samoihin tarkoituksiin kuin aluekehitysrahasto.

2.2. *Kansallinen aluepolitiikka EY-maissa*

Rooman sopimuksen 92 artiklan mukaan kaikenlaiset jäsenvaltioiden myöntämät tai valtion varoilla muodossa tai toisessa rahoitetut tukitoimet, jotka vinouttavat tai uhkaavat vinouttaa kilpailua suosimalla tiettyjä yrityksiä tai tiettyjen tuotteiden valmistusta, ovat soveltumattomia yhteismarkkinoille, sikäli kuin ne vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kansallisten valtiontukien valvonta onkin EY:n kilpailupolitiikan oleellinen osa.

EY:n komissiolla on laajat valtuudet harkita, mitkä tuet katsotaan sallituiksi ja siten yhteismarkkinoille soveltuviksi.

EY:n komissio vahvistaa Rooman sopimuksen 92 (3) artiklan a- tai c-kohdan perusteella alueet, joilla jäsenmaat voivat myöntää alueellista yritystukea, sekä tukien enimmäisrajat.

Kyseisen artiklan a-kohdan perusteella tukeen oikeutetuiksi tulevien alueiden keskimääräinen tulotaso saa olla enintään 75 prosenttia koko yhteisön keskimääräisestä tulotasosta. Käytännössä näitä alueita ovat pääosa eteläisten jäsenmaiden alueista sekä Irlanti.

Mainitun artiklan c-kohdan perusteella hyväksytään jäsenmaiden sisäisiä alueellisia eroja tasaavia tukiohjelmia. Tukeen oikeutetuiksi tulevat alueet, joiden tulotaso on selvästi kyseisen maan keskiarvoa alempi tai joiden työttömyys on selvästi suurempi kuin maassa keskimäärin. Myös monia muita alueellisia haittatekijöitä, kuten harva asutus, muuttoliike ja tuotantorakenteen ongelmat, voidaan ottaa huomioon.

Viime aikoina EY:n komission kilpailuvirasto on tiukentanut jäsenmaiden myöntämän aluetuen valvontaa ja pyrkinyt vähentämään kansallista tukea. Tämä on yhdessä EY:n lisääntyneen oman aluetuen kanssa siirtänyt yhä enemmän aluepolitiikan painopistettä EY:n eteläisten maiden ja alueiden hyväksi. Toimenpiteiden vaikutus on näkynyt kansallisten tukialueiden laajuuden supistumisena pohjoisissa jäsenmaissa. Mainitut trendit eivät kuitenkaan ole yleisesti alentaneet kansallisten aluetukien määrää.

Eräät pohjoiset jäsenmaat ovat ryhtyneet kyseenalaistamaan rajoitustoimenpiteitä ja arvostelemaan lisääntyneitä toimia Etelä-Euroopan hyväksi. On katsottu, että aluetuen kasvavat rajoitteet heikentävät kansallisia pyrkimyksiä ratkaista alueongelmia.

2.3. *EY-jäsenyyden vaikutukset Suomen kansalliseen aluepolitiikkaan*

Suomessa taloudellisesti tärkein alueittaisen tasauksen väline on kuntien palvelutuotannon rahoittamiseen tarkoitettu valtionosuusjärjestelmä siihen sisältyvine kantokykyluokituksineen. Aluepoliittisin perustein on suunnattu usein myös valtakunnallisia julkisia investointeja esimerkiksi kuljetusverkkoon ja korkeakouluihin. Tällaisten julkisen sektorin sisällä toteutettavien aluepoliittisten keinojen käyttömahdollisuuksille mahdollinen EY-jäsenyys ei aseta rajoituksia.

ETA-sopimuksen perusteella EFTAan perustetaan valvontaviranomainen, jolla tulee olemaan sama toimivalta ja samat tehtävät EFTA-maiden myöntämien valtiontukien valvonnassa, jotka EY:n komissiolla on EY-maihin nähden. Valvonnassa noudatettavat säännöt ovat myös asiallisesti samat.

Komission valvonta kohdistuu ensi sijassa suuriin tukiin ja korkeisiin tukiosuuksiin sekä suuryrityksiin ja määrätyille sektoreille annettuun tukeen. Pieniin hankkeisiin EY:ssä ei ole juuri kiinnitetty huomiota. Suomen aluepoliittinen tuki voidaan tulkita pääosin vähämerkityk-

siseksi tueksi, sillä se kohdistuu lähes kokonaan pk-yrityksiin ja aloille, joilla ei ole merkittävää ylikapasiteettia.

EY:n jäsenenä Suomi pääsisi osalliseksi EY:n ylikansallisista tukiohjelmista. Aluepoliittisista rakennerahastoista Suomeen saatava tuki olisikin koordinoitava kotimaisen tuen kanssa. Nykyisistä tukimuodoista yhteensovittamistarve koskisi saadun selvityksen mukaan muun muassa maaseutuelinkeinolain perusteella myönnettävää maatalouden sivuelinkeinojen rahoitusta, mutta jossain määrin myös muita tukimuotoja sekä infrastruktuurimenoja.

Suomelle tärkeä harvan asutuksen ottaminen huomioon myös EY:n aluetuen kriteerinä on ETA-sopimuksessa erikseen todettu, eikä jäsenyys merkitsisi tässä suhteessa asiallista muutosta sovellettaviin sääntöihin.

Suomessa aluepoliittisten avustusten piirissä olevilla alueilla asuu nykyisin 47 prosenttia maan väestöstä. Tämä on selvästi enemmän kuin vastaavan taloudellisen kehitystason maissa yleensä on pidetty sallittuna. Väestöosuusmittari ei kuitenkaan ole varsinainen sallitun tuen kriteeri. Saattaa kuitenkin olla, että aluepoliittisen tuen piirissä olevien alueiden määrää joudutaan ETA-sopimuksen seurauksena Suomessa supistamaan.

Myös aluepoliittisten avustusten korkeinta mahdollista tukitasoa saattaa olla tarpeen kansallisesti ETA:n vaikutuksesta jonkin verran alentaa, mutta todellisiin tukitasoihin vaikutus ulottuisi vain joissakin yksittäistapauksissa, missä on myönnetty erityisillä perusteilla korotettua tukea.

Suorat toimintatuet tulevat periaatteessa jo ETA-sopimuksen kautta kielletyiksi. Suomessa tällaista tukea on nykyisin vain kuljetustuki. Erityisen ongelmallisilla alueilla tukea saisi kuitenkin myöntää.

Kuljetuskustannusten vaikutus yritysten kilpailukykyyn on Suomessa suuri. Tämä johtuu harvasta asutuksesta, teollisuuden rakenteesta, pitkistä etäisyyksistä sekä vaativista luonnonolosuhteista. Kuljetuskustannukset muodostavat sellaisen tuotantokustannusten ryhmän, jonka alueellisia eroja julkinen valta on pyrkinyt tasaamaan kehitysalueiden kuljetustuen avulla.

ETA-sopimus parantaa suomalaisten yritysten kilpailuedellytyksiä EY-alueilla. ETA-sopimus ei tule saadun tiedon perusteella merkittävästi muuttamaan Suomen eri alueiden kehitystä. Integraatiolle herkät toimialat sijaitsevat maamme eri osissa, joten jonkin alan kilpailukyvyn mahdollinen heikkeneminen tai paraneminen ei käytettävissä olevien arvioiden perusteella vaikuta ratkaisevasti alueiden kehitykseen.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että yritystoiminnan alueellisten tukitoimien käytölle EY-jäsenyys luo samanlaiset puitteet, jotka syntyvät jo ETA-ratkaisun yhteydessä. Kaikkiaan EY-jäsenyys ei sinänsä aiheuttaisi juurikaan sellaisia muutoksia harjoitettavaan kansalliseen aluepolitiikkaan, jotka eivät johtuisi jo ETA-sopimuksesta. Jossain määrin kansallista aluepolitiikkaa olisi ehkä tarpeen muuttaa sen vuoksi, että EY:n komissio edellyttää kansallisen aluepolitiikan sopeuttamista yhteisön ylikansallista aluepolitiikkaa tukevaksi.

ETA-sopimuksen EFTA-maille antamat mahdollisuudet vaikuttaa ETA-alueiden valtiontukisääntöjen muotoutumiseen ja komission soveltamiskäytäntöön ovat vähäiset. Jäsenenä, varsinkin muiden Pohjoismaiden kanssa, Suomella on selvästi paremmat mahdollisuudet vaikuttaa sovellettavaan aluepolitiikkaan.

2.4. *EY:n yhteinen aluepolitiikka*

Rakennerahastouudistukseen liittyvä merkittävä elementti oli rahoituksen suuntaaminen yhteisten tavoitteiden mukaisesti. Tarkoituksena oli keskittää käytettävissä olevat varat tärkeimmiksi katsottuihin kohteisiin, joita ovat: 1) heikoimmin kehittyneet alueet, 2) taantuvat teollisuusalueet, 3) pitkäaikaistyöttömyys, 4) nuorten työttömyys, 5 a) maatalouden rakenneongelmat ja 5 b) maaseudun kehittäminen.

Tavoitteet 1, 2 ja 5 b ovat luonteeltaan alueellisia ja niihin suunnatut varat muodostavat EY:n aluepoliittisen rahoituksen ytimen. Niihin on tarkoitus käyttää noin 80 prosenttia suunnittelukauden 1989—1993 rahastojen kokonaisvaroista. Niitä varten on määritelty maantieteelliset tukialueet, 1-, 2- ja 5 b-alueet.

1-alueita ovat koko Irlanti, Kreikka ja Portugali, pääosa Espanjaa, Etelä-Italia, Pohjois-Irlanti sekä Ranskan merentakaiset alueet, kattaen yhteensä noin 22 prosenttia EY:n väestöstä. Tähän tarkoitukseen kohdistetaan lähes kaksi kolmasosaa rakennerahastojen varoista. 2-alueeksi jäsenmaat esittivät yhteensä noin 900 aluetta, joista komissio nimesi 60 aluetta. Tämä kuvaa 2-alueiden nimeämisessä olleita kiistoja ja niiden määrittelemisessä käytettävää melko laajaa harkinnanvaraa. 2-alueet kattavat yhteensä noin 16 prosenttia EY:n väestöstä.

Eniten niitä on Englannissa ja Ranskassa. Tähän tarkoitukseen kohdistetaan noin 10 prosenttia rahastojen varoista. 5 b-alueet kattavat yhteensä noin viisi prosenttia EY:n väestöstä. Eniten näitä alueita on Ranskassa ja Saksassa. Tähän tarkoitukseen kohdistetaan noin viisi prosenttia rahastojen voimavaroista.

Tukialueiden nimeämisessä on käytetty yhtenäisiä kriteerejä koko yhteisön alueella. Tämä merkitsee selvää muutosta aikaisempaan, jolloin esimerkiksi aluekehitysrahaston voimavarojen suuntaamisessa käytettiin kansallisia tukialuerajauksia. Tukialueiden kokonaiskattavuus väestöosuudella mitattuna ei itse asiassa ole muuttunut kovinkaan paljon, mutta yksityiskohtaisessa alueellisessa kattavuudessa on eroja. Tärkein muutos on kuitenkin, että voimavaroja kohdennetaan nyt selkeästi yhteisönäkökulmasta.

Rakennerahastouudistus merkitsi myös tärkeitä menetelmällisiä uudistuksia. Rahastojen hallinnollisena yleisenä periaatteena on nykyisin alueellisten, kansallisten ja yhteisön viranomaisten yhteistyö, ns. partnership-periaate. Komission taholta on painotettu alue- ja paikallisviranomaisten osallistumista työskentelyyn ja paikallista aloitteellisuutta. Tuen kohdentaminen perustuu kattavaan useampivuotiseen suunnitteluun. Tämä merkitsee myös huomattavaa muutosta aikaisempaan, jolloin jokainen tukianomus käsiteltiin komissiossa.

Edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi nykyisin aluekehitysrahaston varoista on 15 prosenttia varattu EY:n omasta aloitteesta käynnistettyjä alueellisia kehittämisohjelmia varten. Niiden tavoitteena voi olla rakennemuutosongelmiin liittyvä kompensaatio, keskeisten EY-tavoitteiden edistäminen tai erityisen ongelmallisten alueiden tukeminen. Vuosina 1989—1993 näihin erillisohjelmiin on käytettävissä noin viisi miljardia ecua. Tällaisia ohjelmia on käynnissä tällä hetkellä kymmenkunta.

EY:n aluepolitiikan tulevaisuudennäkymien osalta on syytä todeta, että rakennerahastojen nykyiset rahoituskehykset ja kohdentamisperiaatteet koskevat vain meneillään olevaa 5-vuotiskautta 1989—1993. Tulevaisuuden osalta useissa arvioissa on lähdetty siitä, että rakennerahastouudistuksen ja samalla aluepolitiikan vahvistamisen perustavoite yhteisön sisäisen koheesion vahvistaminen tulee entisestään korostumaan. Tähän on katsottu vaikuttavan osaltaan sekä integraation syveneminen että yhteisön todennäköinen laajentuminen. Ajatukset rakennerahastojen voimavarojen kehittämisestä yhä enemmän heikkojen alueiden rakenteen vahvistamiseksi, ennen talous- ja rahaunionin toteuttamista, saattavat olla kuitenkin ristiriidassa EY:n budjetti- ja kilpailupolitiikan kanssa.

EFTA-maiden mahdollinen liittyminen EY:n jäseniksi saattaa lisätä 5 b-alueiden suhteellista määrää. Maaseudun kehittämistavoitteiden merkitys ja 5 b-tavoitteen rahoitusosuus saattaa lisääntyä huomattavasti myös EY:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen ja GATT-neuvottelujen seurauksena.

EY:n aluepolitiikan muutospaineet eivät myöskään koske pelkästään rahoituskehyksiä ja niiden kohdentamista erityyppisten ongelma-alueiden kesken, vaan myös aluepolitiikan sisältöä laajemmin. EY:n komissio käynnistikin vuonna 1990 laajan "Eurooppa 2000" -selvitystyön puitteiden luomiseksi EY:n tulevalle aluepolitiikalle.

2.5. *EY:n ylikansallinen aluepolitiikka Suomen kannalta*

Periaatteessa oleellinen ero ETA-sopimuksen ja EY-jäsenyyden välillä on, että EY:n jäsenenä meillä olisi mahdollisuus osallistua täysivaltaisina EY:n aluepoliittisten säännösten kehittämiseen.

Yleensä on arvioitu, että Suomi jäisi maksajan asemaan EY:n yhteisessä aluepolitiikassa, vaikka täsmällisten lukujen esittäminen on tässä vaiheessa mahdotonta. Käytännössä onkin keskeisesti kysymys siitä, ovatko Suomen saamiset tarpeeksi suuria ja oikein kohdistettuja suhteessa Suomen aluepoliittisiin ongelmiin. Osatekijöiden arvioinnin lisäksi on tietysti arvioitava jäsenyyden etuja ja haittoja kokonaisuutena Suomen kannalta.

Lähtökohdaksi arvioitaessa Suomen EY:ltä saamaa aluepoliittista tukea on otettu EY:n nykyiset säännöt, vaikka vuoden 1993 jälkeisestä aluepolitiikasta ei ole vielä tietoa. Asiantuntijat ovatkin korostaneet, että esitetyt arviot ovat hyvin epävarmoja.

1-tavoite koskee yhteisön kannalta kaikkein heikoimmin kehittyneiden alueiden rakenteellista kehittämistä. Näiksi alueiksi on nimetty EY:ssä tukialueiden määrittämiseen käytetyn aluejakojärjestelmän mukaisesti NUTS II -tason alueita, joissa keskimääräinen tulotaso on enintään 75 prosenttia EY:n keskiarvosta. Rajauskriteeri on sama kuin kansallisen tukipolitiikan valvontaa koskevan Rooman sopimuksen 92

(3) artiklan a-alueiden osalta, mutta alueyksiköt ovat suurempia. Mikään suomalainen lääni ei täytä näitä kriteerejä eikä lääniä pienempiä yksikköjä ilmeisesti hyväksyttäisi NUTS II -alueiksi.

2-alueeksi voidaan nimetä NUTS III -tason tai pienempiä alueita, jotka täyttävät asetetut kriteerit. Työttömyysasteen on tullut kolmena viimeisenä vuonna olla korkeampi kuin EY:ssä keskimäärin, teollisten työpaikkojen määrän on vuodesta 1975 lähtien tullut olla jokaisena vuonna yhtä suuri tai suurempi kuin EY:ssä keskimäärin sekä teollisuustyöpaikkojen on tullut merkittävästi vähentyä vuodesta 1975 lähtien. Tilastokriteerien mekaaninen soveltaminen ei oikeuttaisi yhtään Suomen lääniä 2-alueeksi. Työssäkäyntialuetasolla tällaisia alueita saattaisi kuitenkin löytyä riippuen hieman tarkastelujaksosta. Näiden alueiden määrittämisessä on ilmeisesti neuvotteluvaraa sekä alueyksikön että tilastokriteerien osalta.

5 b-alueiden määrittämisessä on ilmennyt kaikkein eniten joustavuutta. Komissio on määritellyt 5 b-alueet käyttäen ensisijaisesti seuraavia kriteereitä: maataloudessa työskentelevien korkea osuus, maataloustulojen alhaisuus sekä alhainen sosiaalis-taloudellinen kehitystaso. Lisäksi on otettu huomioon myös muita tekijöitä, kuten alueen väestötappio, tilojen omistuspohja ja alueen ikärakenne. 5 b-alueet ovat kooltaan pieniä, pääasiassa NUTS III -tasoisia tai sitä pienempiä. Tilastollisilla kriteereillä tarkasteltuna ainakin pääosa nykyisestä Suomen ensimmäisestä ja toisesta aluepoliittisesta perusvyöhykkeestä voitaisiin hyväksyä 5 b-alueiksi, ehkä myös osa kolmannesta perusvyöhykkeestä. Myös saaristoalueet olisivat ilmeisesti tässä suhteessa hyvässä asemassa. EY:n nykyisten 5 b-alueiden perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei pelkkien tilastotarkastelujen pohjalta tule vetää kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Nykyisin EY:ssä sovellettavien kriteerien perusteella Suomessa voisi siten olla lähinnä 5 b-alueita, ehkä myös joitakin 2-alueita. Tältä pohjalta arvioituna Suomi saattaisi saada EY:n aluepoliittista tukea rakennerahastoista arviolta 300—600 miljoonaa markkaa. Laskennallisesti rakennerahastoihin menevä osuus Suomen jäsenmaksusta olisi runsaan miljardin markan luokkaa.

Lisäksi Suomella olisi mahdollista saada EY:n erillisohjelmien rahoitusta. Nykyisistä ohjelmista lähinnä STRIDE (tutkimus- ja kehittämistoiminnan edistäminen 1- ja 2-alueella) ja LEADER (paikallisen aloitteellisuuden tukeminen maaseutualueilla) voisivat tulla kysymykseen. Molempien rahoituskehys on 400 miljoonaa ecua meneillään olevalla rahoituskaudella. Suomen osuus riippuisi paljon Suomen alueiden omasta aktiivisuudesta.

EY-jäsenyys merkitsisi myös sitä, että kansallista rahoitusta olisi suunnattava rakennerahastoista rahoitettaviin hankkeisiin. EY edellyttää vähintään 50 prosentin kansallista rahoituspanosta tällaisiin hankkeisiin. Ehtona on, että EY:n myöntämä rahoitus muodostaa nettolisän julkisiin menoihin. Jäsenmaa ei siten voi korvata omia budjettimenojaan EY-rahoituksella. Jäsenyys merkitsisi samalla myös mahdollisuutta saada rahoitusta Euroopan Investointipankista.

Lisäksi kokemus on osoittanut, että yhteisön aluepolitiikka on muuttunut uusien maiden liittyessä jäseniksi. Tästä syystä mahdollisuudet saada läpi kansallisia erityisvaatimuksia ovat huomattavasti paremmat jäsenyysneuvotteluissa kuin ETA-neuvotteluissa.

On ollut nähtävissä, että partnership-periaatteen voimakas painottaminen synnyttää paineita kehittää ja vahvistaa alueiden asemaa. Suomen valtionhallintoon perustuvan aluehallinnon kehittämistarpeita tulisi arvioida myös tästä näkökulmasta. EY:n parlamentti on kolmen vuoden takaisessa päätöslauselmassa nähnyt maakunnallisen hallinnon erääksi keskeiseksi tavaksi toteuttaa menestyksellistä aluepolitiikkaa.

EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomen alueelliseen kehitykseen ei voida esittää täsmällisiä arvioita. On pidetty ilmeisenä, että kilpailun vapautumisesta hyötyvät eniten suuret yhdyskunnat. Näin ollen on arvioitavissa, että Suomessakin pääkaupunkiseutu ja muut suurimmat aluekeskukset vahvistuvat. Eniten saattavat kärsiä maaseutualueet ja vanhat teolliset keskukset. Suomen maaseutualueella rakennemuutos tulee todennäköisesti jatkumaan. Näin tulee tapahtumaan ilmeisesti kaikissa olosuhteissa, mutta EY-jäsenyys saattaisi nopeuttaa kehitystä jonkin verran. EY:n talous- ja rahaunionin toteuttaminen saattaisi vaikuttaa myös elinkeinoelämän rakennemuutosta edelleen nopeuttavalla tavalla. Näyttää kuitenkin siltä, että jäsenyys ei merkittävällä tavalla muuta eri alueiden suhteellista asemaa. Tällöin vaikutukset eri alueilla riippuisivat ennen kaikkea siitä, missä määrin jäsenyys ylipäätään vaikuttaa maamme taloudelliseen kasvuun, työllisyyteen ja muihin hyvinvoinnin osatekijöihin.

2.6. *Aluepoliittiset neuvottelutavoitteet*

EY:n historia osoittaa, että yhteisön laajentuessa sen aluepolitiikka on muotoiltu perusteellisesti uudelleen. EY:n nykyinen aluepolitiikka syntyi Espanjan ja Portugalin tullessa yhteisön jäseniksi. EY:n nykyiset aluepoliittiset säännöt ovat voimassa ensi vuoden loppuun asti. Suomen kannalta on neuvotteluissa pidettävä lähtökohtana sitä, että sovellettavien sääntöjen uudelleenmuotoilun tulee tapahtua myös Euroopan yhteisön laajentuessa 1990-luvulla.

Jäsenyysneuvotteluissa on pyrittävä varmistamaan, että aluepolitiikassa Suomen erityisolosuhteet otetaan riittävästi huomioon. Tämä koskee erityisesti pohjoisia ilmasto-olosuhteita sekä maamme yksipuolisesta tuotantorakenteesta, pitkistä etäisyyksistä ja harvasta asutuksesta aiheutuvia sosiaalis-taloudellisia ongelmia.

Suomen olosuhteissa on selvästi havaittavia tuotantokustannuksia lisääviä tekijöitä verrattuna eteläisimpien alueiden oloihin. Suomessa on kuitenkin ahkeruudella ja kovin ponnisteluin kyetty kehittämään yhteiskuntaa siten, että Suomen suhteellinen kansantaloudellinen asema on parempi kuin osassa EY-maita. Toisin sanoen Etelä- ja Keski-Euroopassa on osaksi luonnonolosuhteista sekä osaksi muun muassa tiheämmästä asutuksesta johtuen selkeästi taloudelliseen toimintaan liittyvä lähtökohtainen kilpailuetu, joka on perusteltua ottaa Suomen eduksi huomioon jäsenyysneuvotteluissa.

Suomen ja muiden Pohjoismaiden mahdollinen EY-jäsenyys muuttaisi yhteisön luonnetta maantieteellisesti tarkastellen perusteellisesti. Tällöin syntyisi laaja pohjoinen vyöhyke, jonka sisällä lisäksi on suuria alueellisia eroja. Tälle pohjoiselle vyöhykkeelle ominaisia tekijöitä ovat muun muassa lyhyt kasvukausi, esimerkiksi osassa Irlantia noin 300 vuorokautta ja vastaavasti Etelä-Suomessa 140—180 vuorokautta, sekä pitkät ja kylmät talvet. Erityisesti talvella energiakustannukset nousevat täällä suuremmiksi kuin esimerkiksi Keski-Euroopassa. Tosin myös Keski-Euroopan vuoristo-olosuhteissa syntyy vastaavia ongelmia. Myös Suomen asutus on jäänyt osaksi luonnonolosuhteiden johdosta harvaksi.

Lisäksi EY-maissa on harvan asutuksen ja samantyyppisen tuotantorakenteen omaavia alueita kuin Suomessa.

Neuvottelujen kannalta on merkityksellistä myös se, että EY:n aluepolitiikan keskeiset periaatteet on määritelty kaudelle 1989—1993. Uuden jakson alkaessa on Suomen näkökulmasta perusteltua korostaa mahdollisen EY:n laajentumiskehityksen huomioon ottamista EY:n tulevasta aluepolitiikasta päätettäessä. EY:ssä on parhaillaan meneillään harjoitetun aluepolitiikan maakohtainen arviointi. EY:n rakennerahastojen nykyiset ohjelmat on tehty lähinnä yhteisön eteläisten maiden kehittämistarpeita varten, eivätkä ne näin ollen sellaisinaan vastaa pohjoisten alueiden tarpeita.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että Suomen on EY-jäsenyysneuvotteluissa perusteltua asettaa aluepolitiikkaa koskevia neuvottelutavoitteita seuraavasti:

1. EY:n aluepoliittista tukitoimintaa tulee muuttaa siten, että se ottaa huomioon myös pohjoisten alueiden erityisolosuhteet. Tämä voi edellyttää joko uutta rahastoa, uutta rahaston käyttötarkoitusta tai omaa erillistä tukiohjelmaa.

2. Rakennerahastojen rahoitusvolyymiä on tarpeen lisätä nykyisestään maaseudun ja taantuvien teollisuusalueiden kehittämiseen. Neuvotteluissa on syytä huolehtia siitä, että Suomen maaseutualueiden ja taantuvien teollisuusalueiden rakennemuutosta varten on käytettävissä riittävästi rakennerahastojen varoja. Suomen kannalta on myös tärkeää, että niin merialueiden kuin järvien saaristot kuuluvat EY:n aluepoliittisen tuen piiriin, säilyttäen samalla Suomen nykyisen saaristolainsäädännön edut.

3. Taantuvien teollisuusalueiden rahoituksen perusteena olevien rakennerahastojen tukien myöntämiskriteerien melko laajaa harkinnanvaraa tulee Suomen osalta käyttää siten, että otetaan huomioon alueidemme yksipuolinen teollisuuden rakenne ja myöhäinen teollistuminen.

4. Sekä EY:n Itä-Euroopan ohjelmaa että rajaseutuyhteistyöohjelmaa olisi kehitettävä niin, että EY-tukea voidaan soveltaa Suomen lähialueyhteistyöhankkeisiin. Tämä on mahdollista muun muassa EY:n ns. Interreg-nimisen ohjelman puitteissa, joka on tarkoitettu EY:n sisäisten ja ulkoisten raja-alueiden avustamiseen.

5. Suomen tulee voida harjoittaa EY:n jäsenenäkin tehokasta kansallista aluepolitiikkaa, joka ottaa huomioon maamme erityisolosuhteet. Tämä edellyttää EY:n kansallisen tukipolitiikan soveltamista koskevien sääntöjen tarkistamista. Yritystukien valvonnassa kansallisten tukialueiden rajausta tarkastellaan EY:ssä tilastollisen NUTS III -aluejakojärjestelmän pohjalta. Eri maissa NUTS III -käsitteen tulkinta vaihtelee. Suomen kannalta on tärkeää, että tällaiseksi

tilastolliseksi havaintoyksiköksi hyväksytään riittävän pieni aluejakoyksikkö, esimerkiksi pientalousaluejako.

6. Kansallisen kuljetustuen säilyttäminen aluepoliittisena tukimuotona on tarpeen myös vastaisuudessa joko nykymuodossaan tai tarkistettuna. EY:n aluepoliittisia sääntöjä uusittaessa olisi lisäksi perusteltua selvittää mahdollisuudet kehittää EY:n sisämarkkinoilla kilpailutekijöitä tasaava kansainvälinen kuljetustukijärjestelmä. Valiokunta kiinnittää myös huomiota mahdolliseen EY:n ylikansalliseen kuljetustukeen liittyvään kysymykseen siitä, että tulevaisuudessa saattaa Suomen ja Venäjän rajasta muodostua ainoa EY:n ulkoinen tulliraja Venäjän suuntaan. Tällainen kehitys saattaisi samalla merkitä muiden EY-maiden mielenkiinnon lisääntymistä sijoitustoimintaan Suomeen ja kaupankäyntiin suoraan Suomen ja samalla yhden tullirajan kautta Venäjän kanssa.

Valiokunta haluaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota myös siihen ehkä laajempaakin huomiota ansaitsevaan seikkaan, että muun muassa aluepoliittisten toimenpiteiden perusteena olevat tilastot olisivat eri maissa mahdollisimman luotettavia ja keskenään vertailukelpoisia. Eräänä esimerkkinä tilastojen yhteismitattomuudesta voidaan pohtia sitä tilannetta, joka syntyy Suomessa sen johdosta, että naiset käyvät hyvin yleisesti kodin ulkopuolella ansiotyössä, mikä puolestaan kasvattaa bruttokansantuotetta. Osassa EY-maita naiset hoitavat varsin yleisesti lapset kotona, mitä työtä ei lasketa mukaan kansantuloon. Suomessa lastenhoito tapahtuu merkittävässä määrin päiväkodeissa, mikä taas lisää kansantuloa.

EY-jäsenyys edellyttäisi myös Suomen kansallisen aluepolitiikan tehostamista. Muutoin olisi olemassa vaara, että heikoimmin kehittyneet alueet kärsisivät ilmeisen keskittyvän kehityksen vaikutuksista ja muuttoliike lisääntyisi. Tarpeelliset toimenpiteet ovat arvioitavissa samanaikaisesti EY-jäsenyysneuvottelujen kanssa.

Suomen aluepolitiikkaa uudistettaessa on tärkeää, että tiedämme, mitä EY-alueella ja tärkeimmissä kilpailijamaissamme tapahtuu. Suomella on oltava vähintään yhtä tehokas aluepolitiikka kuin kilpailijamaillamme. Maamme aluepolitiikan uudistaminen on syytä toteuttaa kansallisista lähtökohdistamme. On varmistettava, että Suomi ja sen kehitysalueet ovat kilpailukykyisiä yritysten sijoittumisalueita ja että suomalaiset yritykset pystyvät kehittymään riittävän kilpailukykyisiksi.

3. *Hallinnon kehittäminen ja mahdollisen EY-jäsenyyden vaikutukset kuntiin*

Asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä on tullut esille, että EY:ssä alueet kilpailevat voimakkaasti keskenään. Myös aluepoliittisessa tukijaotuksessa alueilla on huomattava merkitys. Asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä on myös esitetty, että Suomen hallintojärjestelmään saattaisi olla tarpeen tehdä muutoksia siirtämällä päätösvaltaa keskushallinnosta alue- ja paikallistasolle. Nykyisin Suomen aluehallinto perustuu pääosin valtionhallintoon. Valiokunta katsoo, että Suomessa on perusteltua selvittää mahdollisen EY-jäsenyyden aiheuttamat tarpeet kansanvaltaisen alueellisen hallinnon järjestämiselle ottaen kuitenkin huomioon kehittynyt kunnallishallinto eri yhteistyömuotoineen.

Suomessa paikallistason keskeinen hallinto rakentuu kunnalliselle itsehallinnolle. Maassamme on yli 450 kuntaa, jotka tuottavat huomattavan osan kansalaisten peruspalveluista. Suomeen ei ole muodostunut keskushallinnon ja paikallishallinnon väliin aluetason kansanvaltaista hallintoa, mikä osaltaan on saattanut vaikuttaa suhteellisen vahvan kunnallishallinnon muodostumiseen. Kunnat hoitavat osan tehtävistään yhteistoiminnassa sopimusjärjestelyin ja kuntainliittojen avulla. Hyvin toiminutta kunnallishallintoa on tarkoitus kehittää edelleen vahvistamalla itsehallintoa ja kehittämällä kuntien yhteistyömuotoja, jotka voivat osaltaan korvata aluehallinto-organisaatioita.

Mahdollisen EY-jäsenyyden vaikutukset kunnallishallintoon ovat suurelta osin välillisiä. Vaikutuksiltaan nämä välilliset tekijät saattavat olla paljon suurempia kuin erinäisten detaljisäännösten vaikutus kunnallishallinnon toimintatapoihin.

On syytä todeta, ettei EY-jäsenyys tai ETA-ratkaisu merkitse vaatimuksia muuttaa kuntien hallinnon rakenteita. Suurimmat vaikutukset kunnallishallintoon aiheutuvat luonnollisesti mahdollisesta elinkeinorakenteen muuttumisesta. Tässä vaiheessa on myös vaikeata arvioida, miten mahdollinen EY-jäsenyys vaikuttaisi kuntien verotuloihin. Suurimmat varsinaisen verotuksen välittömät muutospaineet ovat saadun selvityksen mukaan välillisen verotuksen puolella. Kunnallisverotuksen tuotto riippuu keskeisesti taloudellisesta toimeliaisuudesta eikä integraatioratkaisulla ole suoranaisia vaikutuksia tässä suhteessa. Myöskään sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista tai etuuksien tasoa ei harmoni-

soida. Koulutuspolitiikka on vastaisuudessakin kansallisessa päätösvallassa.

Julkiset hankinnat ovat osa-alue, joka selkeästi menettelytavoiltaan muuttuu. Uusiin vaatimuksiin valmistaudutaan parhaillaan kunnissa ja muutokset ovat käytettävissä olevan tiedon mukaan hallittavissa.

Käytäessä neuvotteluja EY-jäsenyydestä on huomattava, että kunnallissektori maassamme on huomattava osa julkista taloutta. Tämä on yhteispohjoismainen piirre ja merkitsee selvää erilaisuutta pääosaan nykyisistä EY-maista. Kyseinen seikka on tiedostettava jäsenyysneuvottelujen kaikissa vaiheissa.

Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että eduskunta ja sen valiokunnat voivat tiiviisti seurata hakemuksen käsittelyä sekä neuvottelujen aloittamista ja sen kulkua.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mattila, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet Järvilahti, Laakkonen, Liikkanen, Markkula, Metsämäki, Näsi, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vehkaoja ja Vähänäkki sekä varajäsenet Polvi ja Rask.

Eriävä mielipide

Käsitellessään ulkoasiainvaliokunnalle annettavaa lausuntoa EY-selonteosta aluepolitiikan osalta hallintovaliokunta osoitti sinänsä luovuutta pystymällä arvioimaan Suomen maantieteellistä asemaa EY:n (so. EU:n) kartalla tilanteessa, että Suomi olisi EY:n täysjäsen. Kuitenkin havaintoaan käytäntöön soveltaessaan hallintovaliokunta kompastui kalkkiviivoille.

Jotta vaatimuksella tulla kohdelluksi maantieteelliset (luonnonmaantieteelliset ml. ilmastolliset) olot huomioon ottaen oikeudenmukaisella tavalla EY:ssä olisi pohjaa, on alueellisten rajausten oltava myös tämän mukaiset. Suomi valtiona ei ole sellainen rajaus EY-kielenkäytössä. Valitettavasti hallintovaliokunnan enemmistöltä jäi tämä olennainen asia tiedostamatta ja näin myös kirjaamatta.

Jotta nämä näkökohdat saisivat konkreettisen ja neuvotteluissa relevantin muodon, tulee luvun 2.6. (aluepoliittiset neuvottelutavoitteet) seitsemännen kappaleen kohta 1 kirjoittaa seuraavaan muotoon:

"1. EY:n aluepoliittista tukitoimintaa tulee muuttaa siten, että se ottaa huomioon myös pohjoisten alueiden erityisolosuhteet. Tällöin 60 asteen pohjoista leveyttä pohjoispuolella oleva alue tulee muodostaa EY:n aluepolitiikkaa uudistettaessa erityiseksi aluepoliittiseksi vyöhykkeeksi, joka saa EY:n aluepolitiikassa vähintään sen nykyisen 1-alueen kohtelun. Tämä voi edellyttää joko uutta rahastoa, uutta rahaston käyttötarkoitusta tai omaa erillistä tukiohjelmaa."

Kun näin menetellään, niin vastaavasti myös Ruotsin ja Norjan vastaavilla leveyksillä olevat alueet ovat saman vaatimuksen kohteena, jos ko. valtiot ovat pyrkimässä EY:n jäseniksi samanaikaisesti. Juuri tällä seikalla on mitä suurin merkitys jäsenyysneuvotteluissa. On myös kysymys siitä, kuka näyttää neuvotteluissa suuntaa.

Helsingissä 20 päivänä maaliskuuta 1992

Erkki Pulliainen