

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 15/2002 vp**

Valtioneuvoston selvitys laajentumisen rahoitusvaikutuksista vuosina 2004—2006

Valtioneuvoston selvitys EU:n laajentumisen budjettivaikutuksista: alustava kokonaisarvio EU:n talousarvion nykyisistä ja uusista rahoituskehyksistä sekä EU:n ja Suomen välisten rahavirtojen kehityksestä vuoteen 2013 asti

Suurelle valiokunnalle

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 6 päivänä maaliskuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen laajentumisen rahoitusvaikutuksista vuosina 2004—2006 (E 16/2002 vp) valtiovarainvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten. Lisäksi suuri valiokunta on 19.4.2002 lähettänyt tähän asiaan liittyvän jatkokirjelmän 1. UM 15.04.2002 valtiovarainvaliokunnalle tiedoksi.

Samoin suuri valiokunta on 8 päivänä toukuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen EU:n laajentumisen budjettivaikutuksista: alustava kokonaisarvio EU:n talousarvion nykyisistä ja uusista rahoituskehyksistä sekä EU:n ja Suomen välisten rahavirtojen kehityksestä vuoteen 2013 asti (E 47/2002 vp) valtiovarainvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valiokunta on käsitellyt asiat yhdessä ja antaa niistä yhteisen lausunnon.

Jaostovalmistelu

Asiat on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa, verojaostossa ja maatalousjaostossa.

Asiantuntijat

Asioita valiokunnassa käsiteltäessä ovat olleet kuultavina

- linjanjohtaja Jan Store, ulkoasiainministeriö
- budjettineuvos Rauno Lämsä, valtiovarainministeriö.

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- budjettineuvos Rauno Lämsä, valtiovarainministeriö
- aluekehitysjohtaja Mårten Johansson, sisäasiainministeriö.

Maatalousjaostossa ovat olleet kuultavina

- budjettineuvos Rauno Lämsä, valtiovarainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Kari Valonen, maa- ja metsätalousministeriö
- johtaja Tapio Kytölä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

VALTIONEUVOSTON SELVITYKSET

Valtioneuvoston selvityksessä (E 16/2002 vp) on keskeisiltä osin kuvattu komission 30.1.2002 julkaisemat linjaukset EU:n laajentumiseen vuosille 2004—2006 tarvittavasta rahoituksesta. Esityksestä käyvät ilmi sekä rahoituksen kokonaismäärät että niiden perusteet. Keskeiset linjaukset koskevat maataloutta, alue- ja rakennepolitiikkaa sekä budjetti- ja rahoituskysymyksiä.

Esityksen yleisenä lähtökohtana on Berliinin Eurooppa-neuvostossa 1999 hyväksytyjen rahoituskehysten kokonaismäärän kunnioittaminen. Maataloutta, sisäisiä politiikkoja ja hallintoa koskevat määrät ylittävät kuitenkin Berlii-

nissä sovitut. Komissio lähtee siitä, että rahoituskehyksiä voidaan mukauttaa 10 uuden jäsenen liittymisen pohjalta.

Toisessa valtioneuvoston selvityksessä (E 47/2002 vp) käsitellään erityisesti uusien rahoituskehysten valmistelun vaikutuksia sekä laajentuvan unionin että Suomen näkökulmasta. EU:n laajentumisen budjettivaikutuksista on vuoden 2002 alussa käytettävissä olevien tietojen perusteella laadittu aiempaa yksityiskohtaisempi arvio, joka perustuu oletuksiin EU:n rahoituskehyksistä ja niiden toteutumisesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valtiovarainvaliokunta on aiemmin ottanut kantaa EU:n laajentumisen budjettivaikutuksiin suurelle valiokunnalle vuosi sitten antamassaan lausunnossa VaVL 7/2001 vp. Tällöin valiokunta katsoi, että laajentumiseen osoitettavien varojen suhteen vuoteen 2006 saakka on syytä pitäytyä Eurooppa-neuvostossa sovittuihin päätöksiin. Valiokunta korosti EU:n budjettikurin merkitystä. Kun Suomen nettomaksajan rooli tulee tulevaisuudessa voimistumaan, on ennen laajentumista pidettävä huoli siitä, että Suomi voi vastineeksi omalle maksajaroolilleen maksimaalisesti hyödyntää yhteisöltä saatavat tuet. Aiemman lausunnon mukaan valiokunnan mielestä on tärkeää, että hallitus tulevaisuudessa seuraa tarkoin, onko vuoden 2006 jälkeen näköpiirissä muutoksia, jotka olennaisesti vaikuttavat Suomen suhteelliseen asemaan. Valtiovarainvaliokunta toteaa, että nämä vaatimukset ovat edelleen ajankohtaisia jatkoneuvotteluja silmällä pitäen.

Komissio on keskustelupaperin julkistamisen jälkeen neuvostossa käytyjen keskustelujen pohjalta valmistellut yksityiskohtaisia kantaluon-

noksia. Saadun selvityksen mukaan käydyissä keskusteluissa jäsenmaat ovat alustavasti hyväksyneet komission rahoitusehdotuksen keskustelun pohjaksi. Useimmat maat ovat pitäneet sitä tasapainoisena ja realistisena. Jäsenmaat ovat jonkin verran kritisoineet komission lähestymistapaa, mutta ymmärtäneet muun muassa aikataulujen asettamat rajoitukset. Komission tähän asti antamat kantaluonnokset pysyvät valiokunnan saaman selvityksen mukaan keskustelupaperissa esitetyissä puitteissa. Komissio ei ole ollut valmis hyväksymään sellaisia jäsenmaiden ehdotuksia, jotka tavalla tai toisella johtaisivat komission tekemien peruslaskelmien tarkistamiseen.

Valtiovarainvaliokunta on tässä lausunnossaan ottanut kantaa lähinnä budjetti- ja rahoituskysymyksiin Suomen nettomaksuasetaman muuttumisen näkökulmasta sekä maatalouteen. Alue- ja rakennepolitiikkaa on lähemmin käsitelty valiokunnan lausunnossa komission toista kertomusta taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta koskevasta edistymisraportista (VaVL 14/2002 vp).

Valtiovarainvaliokunta ei tässä yhteydessä ota kantaa laajentumisen kokonaistaloudellisiin vaikutuksiin, joita valtiovarainministeriö on selvittänyt erikseen. On selvää, että laajentumisen

budjettivaikutukset muodostavat vain yhden osan EU:n laajentumisen taloudellisista vaikutuksista.

Budjetti- ja rahoituskysymykset

Valtioneuvoston selvityksen mukaan Suomi on pitänyt tärkeänä, että laajentumisneuvottelut perustuvat Berliinin rahoituskehysten keskeisten periaatteiden kunnioittamiseen. Suomi on katsonut, että laajentumisneuvottelujen lopputuloksen tulisi olla mahdollisimman lähellä komission esittämää 40,2 miljardin euron kokonaistasoa. Valtiovarainvaliokunta pitää näitä lähtökohtia oikeina.

Valtiovarainministeriö on äskettäin julkistanut alustavan kokonaisarvion EU:n talousarvion nykyisistä ja uusista rahoituskehyksistä sekä EU:n ja Suomen välisten rahavirtojen kehityksestä vuoteen 2013 asti (E 47/2002 vp). Laajentumisen jälkeistä tilannetta on erikseen arvioitu keskipitkällä aikavälillä vuoteen 2006 mennessä, jolloin nykyinen rahoituskehyskausi päättyy.

Valtiovarainministeriön esittämien arvioiden mukaan laajentuminen kasvattaa EU:n menoja 15—18 miljardilla eurolla vuonna 2006 ja 33—48 miljardilla eurolla vuonna 2013 verrattuna laajentumista edeltävään vuoteen 2003. Suomen nettomaksuaseman ennustetaan vastaavasti heikentyvän 110—260 miljoonalla eurolla vuonna 2006 ja 410—660 miljoonalla eurolla vuonna 2013 laajentumista edeltäneeseen tilanteeseen nähden. Huonoimmassa tapauksessa nettomaksut voisivat tämän arvion mukaan nykyisen EU-rahoitusjärjestelmän jatkuessa nousta selvästi yli 1 000 miljoonan euron vuonna 2013. Laajentumista edeltävänä viimeisenä vuonna (2003) niiden lasketaan olevan 190 miljoonaa euroa.

Alhaisemman arvion mukaiset luvut edustavat valtiovarainministeriön laskelmissa yleispiirteiltään nykyisen kurinalaisen budjettipolitiikan mukaisia arvioita. Erityisesti vuonna 2013 arvioita voidaan alhaisimmillaankin pitää varsin korkeina. Tämä korostaa valtiovarainvaliokunnan mielestä tiukan budjettikurin noudattamista myös laajentuneessa unionissa. Pelättävissä on,

että kansalliset erot vain lisääntyvät laajentumisen myötä.

Suomen EU:lle maksamien maksujen ohella on jatkossa kiinnitettävä entistä enemmän huomiota EU:lta saatavien tulojen määrään. Tässä suhteessa alue- ja rakennepolitiikka sekä maatalous ovat keskeisessä asemassa. On kansallisesti tärkeää, että varsinkin Suomen rakennerahasto-ohjelmat kyetään toteuttamaan ja hyödyntämään täysimääräisesti. Suomen heikoimmin kehittyneet alueet tulee saada korkeimpien aluetukien piiriin vuoden 2006 jälkeenkin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan monissa EU-maissa rahoitetaan esimerkiksi liikennehankkeita EU-tuella.

Valtiovarainvaliokunta totesi vuodentakaisessa lausunnossaan, että tulevissa laajentumisen rahoitusta koskevissa neuvotteluissa Suomen tulee toimia aktiivisesti taakanjaon mahdollisten vääristymien oikaisemiseksi siten, ettei millään jäsenmaalla olisi jatkossa erivapauksia suhteessa muihin jäsenmaihiin. Myös tämä vaatimus on edelleen perusteltu. Vaatimuksen toteuttaminen edellyttää jatkossa huomion kiinnittämistä erityisesti omien varojen järjestelmään Suomen kannalta.

Hakijamaat ovat jo nyt aloittaneet hallintonsa uudistamisen. Ne ovat kuitenkin vielä kaukana hyvän hallinnon vaatimista rakenteista. Hallinnollisten rakenteiden vahvistaminen on erityisen tärkeää unionin sisäisen yhteistyön ja EU-tukien sekä rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnin näkökulmasta.

Maatalous

Maatalouden osalta huomattavin muutos laajentumisessa tulisi suorien tukien maksamisella asteittain nousevasti 10 vuoden siirtymäajan kuluessa. Nykyisissä jäsenvaltioissa sovellettava taso saavutettaisiin uusissa jäsenvaltioissa vuonna 2013.

Valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, että Berliinin Eurooppa-neuvoston päättämissä kehityksissä ei ole varauduttu suorien tukien maksamiseen hakijamaille. Perusteluna tällöin oli se, että suorien tukien alkuperäinen tarkoitus oli tu-

kihintojen leikkauksista aiheutuvien menetysten korvaaminen yhteisön maataloustuottajille. Tämän jälkeen hinnat ovat hakijamaissa kuitenkin lähentyneet EU-maita ja eräissä maissa valiokunnan saaman selvityksen mukaan jopa ylittäneet nykyisten EU-maiden hintatason. Komissio on katsonut, että suorista tuista on nyttemmin tullut olennainen osa yhteistä maatalouspolitiikkaa.

Suomi suhtautuu suorien tukien maksamiseen periaatteessa myönteisesti, joskin lähtötasoa voidaan pitää suhteellisen korkeana.

Tuotantokiintiöt ja perusalat määriteltäisiin 1990-luvun loppupuolen tilastotietojen pohjalta. Valiokunta toteaa, että käytännössä tämä lieenee ainoa malli, jolla objektiivisista kriteereistä voidaan pitää kiinni. Kiintiöillä on suora vaikutus sisämarkkinoiden tasapainoon ja EU:n budjettimenoihin. Tuotantokiintiöiden koko vaikuttaa markkinoille tulevien tuotteiden määrään ja sitä kautta tarpeeseen käyttää markkinoita tasapainottavia interventio-ostoja ja vientitukea. Eläinpalkkioiden määrällä on sekä suora budjettivaikutus että markkinoiden kautta tuleva vaikutus vientituen tarpeeseen. Lisäkiintiöitä koskeviin toiveisiin on suhtauduttava hyvin kriittisesti, koska kiintiöiden lisääminen luo paineita markkinahintojen laskuun. Tämä puolestaan on erityisen ongelmallista Suomen kaltaisille epäsuotuisille alueille.

Tuotanto-oikeuksien määräytymisperuste on vastaava kuin aiemmissa laajentumisissa. Siksi se on valiokunnan mielestä tasapuolinen, vaikka ei välttämättä kaikkien hakijamaiden toiveiden mukainen. Maitokiintiöjärjestelmässä komissio on valmis aiemmasta poikkeavaan käytäntöön, mikä saattaa aiheuttaa markkinatasapainolle vaaran ja lisätä EU:n budjettimenoja. Suomen näkökulmasta markkinoiden tasapainon vaaliminen tältä osin on elintärkeää.

Komissio ehdottaa myös, että alkuvaiheessa hakijamaat voisivat tukien maksatuksessa soveltaa IACS-järjestelmän sijasta — niin halutessaan — yksinkertaista peltoalaan perustuvaa tukijärjestelmää. Jolleivät maat kolmenkaan vuoden kuluttua jäsenyyden alkamisesta olisi valmiita IACS-järjestelmän soveltamiseen, suo-

ra tuki jäisi 35 prosentin tasolle. Tämä vastaa Berliinin rahoituskehyskauden lopun tasoa. Valiokunta pitää tärkeänä, että hakijamaita kannustetaan kehittämään hallinnollisia valmiuksiaan. On perusteltua syytä arvioida, että hakijamaissa on tässä suhteessa vakavia puutteita. Tässä mielessä kolmen vuoden siirtymäkautta voidaan pitää jopa varsin pitkänä.

Useat hakijamaat ovat pyytäneet siirtymäkautta elintarviketeollisuuden laitoksille. EU on lähtenyt siitä, että siirtymäkausista voidaan neuvotella tapauksissa, joissa kyse on teknisistä eroista, jotka eivät vaikuta elintarviketyhgieniaan. Valiokunta pitää erityisesti jalostuslaitoksille annettavia poikkeuksia huolestuttavina. Ne heikentävät kuluttajan luottamusta elintarvikkeiden turvallisuuteen. Jalostuslaitosten siirtymäaikoihin on suhtauduttava valiokunnan mielestä hyvin pidättyvästi ja elintarvikkeiden valvontaa on tehostettava.

Maaseudun kehittämisrahoitusta myönnettäisiin komission kaavailujen mukaan korkeimmalla säädösten mahdollistamalla rahoitusosuudella (80 % EU-rahoitusta, 20 % kansallista rahoitusta). Osa tuesta räätälöitäisiin hakijamaiden erityisolosuhteiden mukaisesti. Maaseudun kehittämistoimia komissio perustelee rakennekehittämisen edistämiseksi sekä sosiaalisilla syillä. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan tästä seuraa, että asukasta kohden laskettu maaseudun kehittämisrahoitus olisi vuonna 2006 hakijamaissa kaksinkertainen nykyisiin EU-maihin verrattuna. Myös Suomi on alustavasti hyväksynyt periaatteen, että maaseudun kehittämiseen ohjataan enemmän resursseja. Suomi on kyennyt tähän mennessä hyödyntämään maaseutupolitiikkaan ohjattuja resursseja erittäin hyvin, jolloin sen on jatkossakin helppo tukea maaseutupolitiikan tehostamista. Valiokunta pitää oikeana valtioneuvoston kirjelmässä esitettyä kantaa, jonka mukaan maaseuturahoituksen tasoa tulee aikanaan voida arvioida osana maatalouspoliittista kokonaisratkaisua.

Komissio on toimittanut yksityiskohtaiset neuvottelukantaluonnokset neuvostolle yhdeksän maan osalta. Näissä ei ole suuria muutoksia suhteessa 30.1.2002 julkistettuun laajentumista

koskevaan keskustelupaperiin. Peruslinjaukset suorien tukien asteittaisesta käyttöönotosta hakijamaissa, panostuksesta maaseudun kehittämistoimintaan sekä tukien yksinkertaisesta maksusjärjestelmästä ovat säilyneet ennallaan.

Komissio on myös julkistanut maaseudun kehittämistä koskevien varojen viitteellisen jakauksen hakijamaiden välillä. Jako perustuisi SAPARD-varojen jaossa sovellettuun järjestelmään. Osa varoista jaettaisiin maan koon mukaan ja osa jätettäisiin reserviin yllättävien tarpeiden varalle. Tällä jakotavalla Puola saisi saadun selvityksen mukaan noin 55 prosenttia varoista. Hakijamaille suunnattavan maaseudun kehittämisrahan määrä olisi vuonna 2004 noin 1,5 miljardia euroa ja nousisi vuonna 2006 vajaaseen 1,8 miljardiin euroon. Nykyisissä jäsenvaltioissa maaseudun kehittämiseen on käytettävissä vuositasolla noin 4,7 miljardia euroa.

Lähtökohtana valiokunnan saaman selvityksen mukaan on ollut, että laajentumiseen liittyvillä päätöksillä ei ennakoida maatalouspolitiikassa toimeenpantavia uudistuksia. Saadun selvityksen mukaan on mahdollista, että laajentumista koskevat neuvottelut jatkuvat kevääseen

2003. Vuosille 2002—2003 ajoittuu myös monen yhteisön markkinajärjestelyn välitarkastelu. Nämä puolestaan vaikuttavat välillisesti Suomen kannalta erityisen tärkeiden artikla 141-neuvotteluiden aikatauluun ja sisältöön. Olenaisista ovat muun muassa naudanlihan, viljan, maidon ja sokerin markkinajärjestelmien välitarkastelut. Myös komission kertomus yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta ajoittuu samaan ajankohtaan. Valiokunta ei pidä itsestään selvänä, että näitä prosesseja voitaisiin pitää erillään laajentumisneuvotteluista. Valtiovarainvaliokunta pitääkin ennakkollista vaikuttamista välttämättömänä, jotta mahdollisimman hyvät lähtökohdat Suomelle tulevissa neuvotteluissa voitaisiin turvata ja varautua myös yhteisön maatalouspolitiikan mahdollisiin muutospaineisiin.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä todetuin huomautuksin.

Helsingissä 17 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Maria Kaisa Aula /kesk
 vpj. Kari Rajamäki /sd
 jäs. Pirjo-Riitta Antvuori /kok
 Seppo Kääriäinen /kesk
 Reijo Laitinen /sd (osittain)
 Markku Laukkanen /kesk (osittain)
 Hanna Markkula-Kivisilta /kok
 Tuija Nurmi /kok
 Ola Rosendahl /r
 Matti Saarinen /sd
 Anni Sinnemäki /vihr

Irja Tulonen /kok
 Marja-Liisa Tykkyläinen /sd
 Kari Uotila /vas
 Jukka Vihriälä /kesk
 vjäs. Liisa Hyssälä /kesk
 Ulla Juurola /sd
 Bjarne Kallis /kd
 Kari Kantalainen /kok
 Mikko Kuoppa /vas
 Hannes Manninen /kesk
 Pirkko Peltomo /sd.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Alpo Rivinoja
 valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.