

## **SUUREN VALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2010 vp**

**EU:n rahoituskehykset vuoden 2014 jälkeen:  
valtioneuvoston selvitykset EU:n talousarvion  
kokonaistarkastelusta, yhteisestä maatalouspo-  
litiikasta kohti vuotta 2020 ja koheesiopoliti-  
ikan tulevaisuudesta annetuista Euroopan ko-  
mission tiedonannoista**

*Valtioneuvostolle*

### **JOHDANTO**

#### ***Vireilletulo***

Eduskunnan suuri valiokunta on 10 päivänä marraskuuta 2010 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen Euroopan komission tiedonannosta "EU:n talousarvion kokonaistarkastelu" (E 94/2010 vp).

Suuri valiokunta on 12 päivänä toukokuuta 2010 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta: julkinen keskustelu vuoden 2013 jälkeistä aikaa koskevasta politiikasta ja Suomen kannoista (E 30/2010 vp). Valtioneuvosto antoi asiasta lisäselvityksen 26 päivänä marraskuuta 2010 jatkokirjelmällä 1. MMM 26.11.2010. Jatkokirjelmä koskee komission tiedonantoa "Yhteinen maatalouspolitiikka kohti vuotta 2020".

Suuri valiokunta on 19 päivänä marraskuuta 2010 saanut valtioneuvostolta perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen komission tiedonannosta "Taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevän viidennen kertomuksen päätelmät: koheesiopolitiikan tulevaisuus" (E 101/2010 vp).

#### ***Jaostovalmistelu***

Asia on valmisteltu valiokunnan työjaostossa.

#### ***Asiantuntijat***

Suuressa valiokunnassa ovat olleet kuultavina asiasta E 94/2010 vp, jatkokirjelmästä 1. MMM 26.11.2010 asiassa E 30/2010 vp ja asiasta E 101/2010 vp

- Euroopan parlamentin jäsen Liisa Jaakonsaari
- aluekehitysjohtaja Jussi Yli-Lahti, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Martti Anttinen, valtiovarainministeriö
- maatalousneuvos Kari Valonen, maa- ja metsätalousministeriö.

Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot Euroopan parlamentin jäsen Carl Haglundilta, Euroopan parlamentin jäsen Riikka Mannerilta, dosentti (VTT) Jaakko Kianderilta, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA:lta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT:ltä sekä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:ltä.

#### ***Viitetiedot***

Suuri valiokunta antoi 23 päivänä kesäkuuta 2010 asiasta E 30/2010 vp lausunnon (SuVL 7/2010 vp). Valiokunta on saanut asiasta

E 94/2010 vp, jatkokirjelmästä 1. MMM 26.11.2010 asiassa E 30/2010 vp ja asiasta E 101/2010 vp lausunnon valtiovarainvaliokunnalta (VaVL 10/2010 vp). Valiokunta on saanut jatkokirjelmästä 1. MMM 26.11.2010 asiassa E

30/2010 vp lausunnot maa- ja metsätalousvaliokunnalta (MmVL 28/2010 vp) ja ympäristövaliokunnalta (YmVL 27/2010 vp). Erikoisvaliokuntien lausunnot on otettu tämän lausunnon liitteiksi.

## VALTIONEUVOSTON SELVITYS

### ***Ehdotukset***

*E 94/2010 vp — rahoituskehystiedonanto.* Komissio esittelee tiedonannossa näkemyksiään EU:n talousarvion toteutuksesta. Tiedonanto perustuu Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2005 tekemään pyyntöön laatia kokonaisvaltainen, kaikkiin EU:n menoihin ja tuloihin liittyvät näkökohdat sisältävä esitys EU:n rahoituskehysten uudistamisesta. Tiedonannon aikajänne on pitkälti seuraava, vuonna 2014 alkava rahoituskehyskausi, mutta se sisältää myös joitain pitkän tähtäimen esityksiä. Ehdotukset perustuvat komission analyysiin siitä, miten EU:n menoilla saadaan aikaan mahdollisimman paljon lisäarvoa. EU:n talousarvio on keskeinen työkalu toteutettaessa EU 2020 -strategiaa, jonka tavoitteena on tukea kasvua, työllisyyttä ja innovaatioita eri elinkeinosektoreilla. EU:n on pystyttävä vastaamaan julkista taloutta kohdanneeseen kriisiin sekä puututtava muun muassa ilmastonmuutokseen ja luonnonvarojen hupenemiseen. EU:n rahoitusjärjestelmän uudistamisen osalta komissio toteaa, että tavoitteena on jäsenmaiden maksujen yksinkertaistaminen, yhden tai useamman uuden oman varan luokan luominen ja kaikkien korjausjärjestelmien asteittainen poistaminen.

*E 30/2010 vp — yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen.* Komission tiedonanto yhteisestä maatalouspolitiikasta kohti vuotta 2020 käy läpi maatalouden toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia, yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita ja politiikkakeinoja. Komissio katsoo, että uudistuksen tulee edistää kilpailukykyä ja varmistaa veronmaksajien varojen tehokas käyttö siten, että politiikalla saadaan aikaan kansalaisien toivomia asioita, kuten ruokaturvaa, ympä-

ristönsuojelua, ilmastonmuutoksen torjuntaa ja alueellisen tasapainon ylläpitämistä. Tiedonannossa ei ole esityksiä yhteisen maatalouspolitiikan kokonaisrahoituksesta, sen kahden pilarin välisestä rahoituksesta tai yksittäisten tukimuotojen suuruudesta.

*E 101/2010 vp — koheesiopolitiikan uudistaminen.* Komission tiedonanto koheesiopolitiikan uudistamisesta sisältää yleisiä esityksiä koheesiopolitiikan arkkitehtuurista. Vaikka esityksessä ei oteta suoraan kantaa rahoitukseen eikä toimien maantieteelliseen kattavuuteen, siinä esitetään, että harvaan asutukseen ja pohjoiseen sijaintiin liittyvät kehityshaasteet tulee ottaa huomioon.

### ***Valtioneuvoston kannat pääpiirteissään***

*E 94/2010 vp — rahoituskehystiedonanto.* Rahoituskehystiedonannon osalta valtioneuvosto toteaa, että EU:n rahoituskehysten tulee turvata EU:n tehtävien toteuttamiseen riittävät ja vakaat resurssit. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU-rahoituksen vaikuttavuutta parannetaan; EU-tason lisäarvoa koskeva vaatimus on avainperiaate. Varainkäyttö on suunnattava kohteisiin, joissa EU-tason toimet ovat kustannustehokkain tapa. EU-varojen käytössä on keskityttävä tuloksiin panosten sijaan. Tulopuolen osalta valtioneuvosto katsoo, että EU:n rahoitusjärjestelmää on uudistettava selkeämmäksi ja jäsenmaiden bruttokansantuloon entistä suuremmin perustuvaksi. Jäsenmaiden maksuaseman tulisi heijastaa varallisuustasoa ilman yksittäisiä jäsenmaita koskevia poikkeuksia. Valtioneuvosto toteaa lisäksi, että EU:n rahoituskäytäntöä on muutettava joustavammaksi. Valtioneuvosto pitää parempana sitoa rahoituskehys komission

ja Euroopan parlamentin toimikauteen, mutta myös komission esittämää kymmenen vuoden mallia (ns. 5 + 5 -malli) voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna.

*E 30/2010 vp — yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen.* Valtioneuvosto yhtyy komission näkemyksiin uudistuksen keskeisistä tavoitteista, jotka kytkeytyvät hyvin EU 2020 -strategiaan. EU:n perussopimuksessa mainittujen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden ohella keskeisiä tavoitteita on oltava elintarvikehuollon ylläpitäminen kaikkialla EU:n alueella, maaseutualueiden tasapainoisen kehityksen turvaaminen sekä ympäristökysymysten huomioon ottaminen. Valtioneuvosto yhtyy komission käsitykseen siitä, että yhteisen maatalouspolitiikan tukitoimenpiteiden avulla voidaan varmistaa sellaisten yhteiskunnallisesti merkittävien julkis-

shyödykkeiden tuotanto, joita ei tuotettaisi vapaassa markkinatilanteessa. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ajatukseen yhteisen maatalouspolitiikan I pilarin alla toteutettavasta "vihreästä tukielementistä". Valtioneuvosto toteaa edelleen, että tiedonannon taloudellisia vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida, koska se ei sisällä ehdotuksia rahoituksesta.

*E 101/2010 vp — koheesiopolitiikan uudistaminen.* Valtioneuvosto toteaa, että se tukee komission esityksiä harvaan asuttujen ja pohjoisten alueiden erityistarpeista, koheesiopolitiikan vahvasta kytkennästä EU 2020 -strategiaan sekä koheesiorahoituksen ehdollisuuden vahvistamisesta. Valtioneuvosto pitää hyvänä lähtökohtana linkittää EU-budjetin rakennetuet ja muut tuet vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamiseen.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### Perustelut

#### Yleistä

Suuri valiokunta käsittelee lausunnossaan valtioneuvoston edellä kuvattuja selvityksiä yhtenä kokonaisuutena osana vuonna 2014 alkavaa EU:n rahoituskehyskautta koskevaa keskustelua. Kaikki nämä asiakirjat toimivat poliittisena perustana konkreettisille talousarvioehdotuksille ja laajemmalle rahoituskehysten uudistamisesta käytävälle keskustelulle.

Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta arvioi, että kireän taloudellisen tilanteen vuoksi mahdollisuudet pitkälle meneviin uudistuksiin ovat rajalliset. Talous- ja finanssikriisin myötä koko EU:n päätöksentekoprosessi on keskittynyt rahoitusmarkkinoiden vakauden takaamiseen ja talouspolitiikan koordinaation tehostamista valmisteleviin toimiin. Tämä heijastuu suoraan rahoituskehystiedonantoon, joka sisältää varsin yllätyksettä EU-budjetin ja rahoituskehysten kehittämistä koskevia aloitteita.

Uusien avauksien puuttuessa valtioneuvoston linjaukset pohjautuvat Suomen EU-politiikkaa koskevassa selonteossa esitettyihin kantoihin, joihin suuri valiokunta otti kantaa mietinnössään (SuVM 1/2009 vp). Tässä mietinnössään valiokunta kyseenalaisti EU:n nykyisten rahoituskehysten tasapainon arvioiden, etteivät budjetin painopisteet ole enää täysin sovitettavissa yhteen kilpailukykyä koskevien tavoitteiden kanssa. EU:n rahoitusjärjestelmän osalta valiokunta totesi yksiselitteisesti, että tavoitteena on oltava järjestelmän yksinkertaistaminen siten, että kaikkien jäsenmaiden maksuasema heijastaa niiden varallisuustasoa ilman yksittäisiä maita koskevia poikkeuksia. Nettomaksuille tulee olla kaikkia jäsenmaita koskeva katto. Varauksellisesti valiokunta suhtautui EU:n rahoituskehysten linkittämiseen komission ja Euroopan parlamentin toimikautta vastaaviin jaksoihin. Valiokunta arvioi, että rahoituskauden sitominen parlamentin ja komission toimikausiin saat- taan käytännössä heikentää varojen tehokasta käyttöä ja ohjelmien tasaista toteutumista. Valiokunta piti myös perusteltuna selvittää kaikkia

yhteisen maatalouspolitiikan sallimia keinoja siirtää ohjelmien toimeenpanoa kansallisille viiranomaisille ja vähentää asiakirjojen ja varojen kierrättämistä EU:n kautta. Esimerkkinä tästä olisi maataloustukien maksatuksen osittainen jälleenkansallistaminen, mikäli tällä ei puututtaisi maataloustukien tasoon. Vastaavasti valiokunta arvioi, että mikäli koheesiovarojen kierrättäminen Brysselin kautta ei tuota todellista lisäarvoa, jäsenvaltioilla tulee olla mahdollisuus entistä voimakkaampaan kansalliseen aluepolitiikkaan (SuVL 1/2009 vp). Valiokunta arvioi lausunnossaan (SuVL 7/2010 vp), että edellä kuvatun lähestymistavan etuna olisi se, että jäsenvaltioilla olisi taloudellinen intressi valvoa varojen säädösten mukaista käyttöä ja puuttua niiden epätarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen toisin kuin tilanteessa, jossa jäsenvaltiot pyrkivät aina maksimoimaan unionista omaan maahan tulevan rahoituksen kiinnittämättä aina huomiota sen tarkoituksenmukaisuuteen. Vastaavasti EU-budjetin uudistustyö voisi helpottaa maksurasiuksen jakamisesta johtuvien riitojen laimetus.

Suuri valiokunta uudistaa edellä esitetyt kannanottonsa ja tuo tässä lausunnossaan esille täydentäviä näkökantoja rahoituskehysten uudistamista ja tulevan rahoituskehyskauden valmistelua ohjaavista yleisistä periaatteista ja tavoitteenasettelusta, jotka koskevat yhteistä maatalous- ja koheesiopolitiikkaa, rahoituskehyskauden kestoa ja EU-budjetin rahoitusta.

Yleisenä näkökohtana suuri valiokunta katsoo, että komission konkreettisten ehdotusten puuttuessa on ennen aikaista ottaa yksityiskohteisesti kantaa menoprioriteetteihin ja rahoitusosuuksiin mukaan lukien yhteisen maatalouspolitiikan ja koheesiopolitiikan rahoitus. Valiokunta toteaa kuitenkin, että myös tässä asiassa Suomen kantojen johdonmukaisuus tulee olemaan edellytyksensä Suomen tavoitteiden saavuttamiselle. Valiokunta kiinnittää edelleen huomiota siihen, että komission asiakirjat sivuavat yleisellä tasolla makrotaloudellista vakautta koskevien ehdotusten käsittelyn yhteydessä esille nostettua tavoitetta vahvistaa EU:n talousarvion ja talouden ohjausjärjestelmien välistä yhteyttä. Komissio ei kuitenkaan täsmennä kanto-

jaan eikä sitä, kuinka laaja-alaisesti budjettia koskevaa kokonaistaloudellista ehdollisuutta voitaisiin soveltaa. Komission konkreettisten ehdotusten puuttuessa myös tämän asian osalta valiokunta tyytyy toteamaan, että sinänsä kannatettavana pidettävään tavoitteeseen liittyy avoimia kysymyksiä, joihin voidaan ottaa kantaa vasta ehdotusten konkretisoiduttua. Uudistaen aikaisemmin esitetyn näkemyksensä (SuVL 9/2010 vp) valiokunta toteaa, että tällaisena on pidettävä muun muassa kysymystä siitä, mitä on pidettävä sellaisena riittävänä syy-yhteytenä jäsenvaltion toiminnan ja tietyn politiikkalohkon välillä, joka oikeuttaisi EU-budjetista jäsenvaltioille kohdistuvien tiettyjen siirtojen pidättämiseen kyseisen politiikkalohkon osalta.

### Valmistelua ohjaavat keskeiset periaatteet

Valtioneuvosto perustaa rahoituskehysuudistusta koskevat linjauksensa EU:n keskeisiin oikeusperiaatteisiin suhteellisuudesta ja toissijaisuudesta, joista säädetään unionisopimuksen 5 artiklassa (SEU). Suuri valiokunta pitää lähtökohtaa oikeana. Valiokunta muistuttaa, että budjettimenojen käyttö voi parhaimmillaankin vain tukea politiikan toteuttamista. Olennaista kaikilla EU:n politiikkasektoreilla on se, että politiikan sisältö, sitä koskeva päätöksenteko ja valvonta ovat asianmukaisia (SuVL 7/2010 vp). Vaikka EU-rahoitus on tärkeä työväline EU:lle, euroopalaisen integraation tuoma lisäarvo ei muodostu ensisijaisesti EU-rahoituksesta vaan eurooppalaisten toimintapuitteiden luomisesta. Valiokunta pitääkin valitettavana, että komission lukuisat keskustelunavaukset näiden toimintapuitteiden tehostamiseksi eivät ole vielä johtaneet konkreettisiin ehdotuksiin. Valmistelua vaivaa EU-tasolla tietty jäsentymättömyys. Sisämarkkinoiden toimenpidepaketin hidas eteneminen kohti konkreettisia lainsäädäntöehdotuksia on tästä yksi esimerkki.

Suuri valiokunta painottaa valtioneuvoston tavoin, että EU:n varainkäyttö on suunnattava kohteisiin, joissa EU-tason toimet ovat kustannustehokkain tapa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti EU:n varainkäytön lisäarvon ja vaikutta-

vuoden on oltava avainperiaate. Toissijaisuusperiaate asettaa vaatimuksen siitä, että EU:n talousarvioista on rahoitettava sellaisia julkisia hyödykkeitä, joissa EU:n rahoituksella voidaan varmistaa paremmat tulokset kuin kansallisella rahoituksella. Valtiovarainvaliokunnan tavoin valiokunta katsoo, että uudistustyössä on keskeistä arvioida, milloin rahoituksen kierrättäminen EU:n talousarvion kautta tuo todellista EU-tason lisäarvoa ja milloin taas on kannattavampaa jättää toiminta toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenmaiden rahoitettavaksi.

Suuri valiokunta toteaa, että kaikessa EU:n toiminnassa on tähdättävä kestäviin tuloksiin. Yhteisvastuullisuus yhtenä EU-varojen käyttöä ohjaavana periaatteena on sovitettava nykyistä paremmin yhteen varojen käytön tehokkuusvaatimuksen kanssa. Vaikka yhteisvastuullisessa EU:ssa vauraammat maksavat enemmän kuin köyhemmät, solidaarisuus ei saa olla perusta varojen huonolle ja huolimattomalle käytölle. EU:n budjetin tulee olla ensisijaisesti väline yhteisesti sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, ei jäsenmaiden välinen rahanjakomekanismi.

### Tavoitteenasettelu yleisesti

Aikaisempiin kannanottoihinsa viitaten suuri valiokunta uudistaa arvionsa siitä, että neuvotellut EU:n rahoituskehyksistä tulevat olemaan varsin haastavia. Taistelu EU:n menojen jakaantumisesta on entistäkin kovempaa oloissa, joissa keskeinen keino menolisäysten toteuttamiseksi on priorisoinnin muuttaminen (SuVL 7/2010 vp). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan jäsenvaltioiden kannat ovat varsin kaukana toisistaan. Rahoitusmarkkinoiden epävakaus ja jäsenmaiden raskas velkaantuminen ovat johtaneet jäsenvaltioiden enemmistön haluttomuuteen lisätä EU:n talousarvion kokoa. Vaikka valalla näyttäisi olevan *status quo* -ajattelu eli rahoituskehysten yleispiirteiden, rahanjaon ja EU:n tulojen rakenteen säilyttäminen ennallaan, myös alustavia esityksiä rahoituskehysten koon supistamisesta on tehty. Lukuisat auki olevat kysymykset, kuten maatalous- ja koheesiomenojen koko ja rahoitus, lisäävät epävarmuutta neuvot-

telujen onnistumisesta. Huomioitava on myös, että EU:n perussopimuksen 312 artiklan (SEUT) mukaan rahoituskehysasetuksen voimaantulon edellytyksenä on jäsenvaltioiden yksimielisyyden lisäksi Euroopan parlamentin hyväksyntä. Tämä antaa Euroopan parlamentille strategisesti varsin vahvan neuvotteluaseman, vaikka Lissabonin sopimus ei muodollisesti anna parlamentille roolia osallistua rahoituskehysneuvotteluihin. Lissabonin sopimuksen suomina toimivaltuuksia käyttävä vahva Euroopan parlamentti on osoittanut, että se on valmis käyttämään "pullonkaula-asemaansa" omien tavoitteidensa saavuttamiseen. Onkin tärkeää, että valtioneuvosto myös tässä asiassa seuraa tiiviisti asioiden käsittelyä Euroopan parlamentissa ja varmistaa, että erityisesti suomalaiset europarlamentaarikot ovat riittävästi informoituina Suomen kannoista ja niiden perusteluista.

Suuri valiokunta on peräänkuuluttanut valtioneuvostolta aktiivista otetta EU:n budjetin uudistamisessa (SuVM 1/2009 vp). Viimeaikainen kehitys huomioon ottaen valiokunta pitää kuitenkin ensisijaisena sitä, että voimavarat tulevaisuuden neuvotteluissa keskitetään sen arvioimiseen, mitä EU voi tehdä olemassa olevilla varoilla ja instrumenteilla edellyttäen, että näin voidaan turvata EU:n tehtävien toteuttamisen riittävät ja vakaat resurssit. Budjetin koko ei voi olla itseisarvo, vaan sen tulee heijastaa EU:n tehtäviä ja tavoitteita. Valiokunta toteaa, että nykymuodossaan rahoituskehykset kuvastavat huonosti unioniin kohdistuvia uusia tarpeita ja haasteita. EU-budjetin painopisteet ovat olleet perinteisesti maatalous, maaseudun kehittäminen ja alue- ja rakennepolitiikka. Valtiovarainvaliokunnan tavoin valiokunta katsoo, että rahoituksen painopisteitä on suunnattava toimiin, jotka edistävät kestävästä kasvusta, kilpailukykyä ja työllisyyttä. Talouden ja tuottavuuden kasvun vauhdittamiseksi koulutuksella sekä tutkimus- ja innovaatio-toiminnan vahvistamisella on keskeinen merkitys. Niin ikään on tärkeää panostaa toimiin, joilla edistetään energia- ja ilmastotavoitteiden toteutumista ja vauhditetaan ekotehokkaaseen ja vähähiiliseen talouteen siirtymistä.

Suuri valiokunta toteaa, että talouden elpymiseksi ja kilpailukyvyyn tukemiseksi jäsenvaltiot ja EU tarvitsevat oikeaan osuvaa resurssien uudelleensuuntaamista. On johdonmukaista, että älykkääseen, kestäväan ja osallistavaan kasvuun tähtäävä EU 2020 -strategia on rahoituskehysten valmistelun keskeinen teema. Strategian toimeenpanosta aiheutuvia EU-tason rahoitustarpeita arvioitaessa on kuitenkin aina huomiotava, että strategian täytäntöönpano muodostuu pitkälti kansalliseen toimivaltaan kuuluvista toimista, jotka myös rahoitetaan kansallisin budjettiläimin. Myös Lissabonin sopimuksen aiheuttamia lisärahoitustarpeita voidaan osin kyseenalaistaa vastaavilla perusteilla. Sopimuksen yksi keskeisistä tavoitteista oli, että sopimuksen pohjalta EU:n politiikkaa voidaan toteuttaa hajautetummin ja avoimemmin, jolloin päätökset voidaan tehdä niin lähellä kansalaisia kuin mahdollista, minkä tulisi heijastua myös EU-varojen käyttöön.

Suuri valiokunta painottaa, että yhtenä keskeisenä tavoitteena rahoituskehysuudistuksessa on oltava EU:n rahoitusjärjestelmän avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä järjestelmän yksinkertaistaminen kaikilla tasoilla. Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota hyvän hallinnon periaatteeseen, johon sisältyvät avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Valiokunta muistuttaa, että EU-varojen käyttöön liittyy säännönmukaisesti raskaita byrokraattisia menettelyjä ja epäjohdonmukaisuuksia, jotka jo sinänsä vähentävät rahainkäytön tehokkuutta ja haittaavat myös sen tosiasiallisen vaikuttavuuden arviointia. Tarve hallinnon yksinkertaistamiseen ja byrokratian vähentämiseen on ilmeinen erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan ja koheesiopolitiikan toimeenpanossa.

#### **Tavoitteenasettelu yhteisen maatalouspolitiikan ja koheesiopolitiikan osalta**

Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen osalta suuri valiokunta on aikaisemmissa kannanotoissaan pyrkinyt ennakoimaan neuvottelussa esille tulevia seikkoja ja painottanut, että yhtei-

sen maatalouspolitiikan uudistustyössä yhtenä vaikeimmista kysymyksistä on se, millä kriteereillä tukea jatkossa maksetaan (SuVL 7/2010 vp).

Valtiovarainvaliokunta kiinnittää varsin osuvasti huomiota siihen, että komission tiedonanto jättää auki monia kysymyksiä, joiden vaikutukset voivat muodostua merkittäviksi Suomelle. Suuri valiokunta arvioi maa- ja metsätalousvaliokunnan tavoin, että Suomen maatalouden kannalta keskeisiä asioita ovat EU:n rahoittamien tukien kokonaistaso sekä tuotantosidonnaisten tukien maksamisen mahdollisuudet vuoden 2013 jälkeen (SuVL 7/2010 vp). Valiokunta kiinnittää myös huomiota maa- ja metsätalousvaliokunnan kantaan siitä, että EU-rahoituksen tulee olla riittävää, jotta EU voi vastata maatalouden ja maaseudun haasteisiin. Uudistaen aikaisemmin esitetyn näkemyksensä (SuVL 7/2010 vp) valiokunta katsoo, että ilmastonmuutos ja ruokaturvallisuuden merkitys korostavat tarvetta huolehtia maatalouden toimintaedellytyksistä EU:n kaikilla alueilla. Myös maatalouden globaali painoarvo on viimeisen ruokakriisin seurauksena kasvanut voimakkaasti. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa, että mikäli yhteiselle maatalouspolitiikalle asetetaan jatkossa uusia tavoitteita, on rahoitusta vastaavasti lisättävä.

Suuri valiokunta yhtyy ympäristövaliokunnan arvioon siitä, että tarvitaan yhteisen maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan parempaa koherenssia tukipolitiikassa. Tämä vastaa myös komission näkemystä siitä, että yhteisen maatalouspolitiikan tukitoimia tulee kohdistaa siten, että voidaan varmistaa sellaisten yhteiskunnallisesti merkittävien julkishyödykkeiden tuotanto, joita ei tuotettaisi vapaassa markkinatilanteessa. Tällaisia ovat maaseudun työllisyyden ja elinvoiman ylläpitämisen lisäksi muun muassa maatalouden tuottamat ympäristöhyödyt ja luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen (SuVL 7/2010 vp). Ympäristövaliokunnan tavoin valiokunta suhtautuu myönteisesti ajatukseen uudesta suorien tukien ympäristöelementistä. Tukijärjestelmiä olisi kehitettävä niin, että ne mahdollistaisivat huomattavasti tehokkaamman ympäristöhyötyjen tuotannon ja kannustaisivat aikaisempaa

paremmin suoraan viljelijöitä etsimään tilakoh-  
taisia ratkaisuja ympäristövaikutusten pienentä-  
miseksi (SuVL 7/2010 vp). Uuden elementin toi-  
meenpanossa tulee kuitenkin välttää byrokra-  
tian lisäämistä tai järjestelmän merkittävää mo-  
nimutkaistamista. Vihertymistä ei voida toteut-  
taa ilman toimenpiteisiin liittyvän rahoituksen  
turvaamista. Yhteisen maatalouspolitiikan tuki-  
en ympäristöpainotusten ja kansallisen tukijär-  
jestelmän tavoitteiden on myös tuettava toisiaan.

Koheesiopolitiikan osalta suuri valiokunta pi-  
tää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että alue- ja  
rakennepolitiikka jatkuu koko EU:n alueella sa-  
malla, kun ohjelmarakenteita, toimeenpanoa ja  
hallintoa selkeytetään ja kevennetään. Rahoituk-  
sen painopisteen on oltava sekä köyhimmillä  
alueilla että vakavista ja pysyvistä olosuhdehai-  
toista kärsivillä alueilla. Valiokunta muistuttaa,  
että tällä hetkellä Suomen merkittävien varojen  
allokaatiokriteeri on erityisesti Itä- ja Pohjois-  
Suomelle tyypillinen harva asutus. Valiokunta  
yhtyy asiantuntijakuulemisissa esitettyyn arvi-  
oon siitä, että koheesiovarojen jakoa onkin vält-  
tämätöntä tasapainottaa niin, että se ei perustu  
pelkästään BKT-kriteeriin. Varojen jaossa on  
otettava huomioon vakavista ja pysyvistä olo-  
suhdehaitoista kärsivät alueet, kuten EU:n poh-  
joisimmat harvaan asutut alueet demografisia  
haasteita unohtamatta. Valtioneuvoston kantaan  
yhtyen valiokunta korostaa myös EU:n Itämeri-  
strategian merkitystä koheesiopolitiikan osana  
ja siihen liittyvää EU:n ja Venäjän yhteistyötä.  
Valtiovarainvaliokunnan tavoin valiokunta ar-  
vioi, että koheesiopolitiikalla on syytä tukea  
myös EU:n ilmasto- ja energiatarvoitteiden toteu-  
tumista ja kohdentaa rahoitusta uuden ympäris-  
tötekniikan ja uusien energiavarojen hyödyn-  
tämiseen.

### Rahoituskehityksen voimassaoloaika

Monivuotinen rahoituskehitys takaa varojen käy-  
tön pitkäaikaisen yhdenmukaisuuden ja ennus-  
tettavuuden. Se takaa myös budjettikurin ja bud-  
jettisyklin toimivuuden. Kolme viimeistä rahoit-  
uskehystä on laadittu seitsemäksi vuodeksi. Ko-  
mission mukaan ennustettavuuden ja joustavuus-

den välistä koherenssia voitaisiin lisätä pidentä-  
mällä rahoituskehyskausi kymmeneen vuoteen,  
kuitenkin niin, että viiden vuoden jälkeen suori-  
tettaisiin laaja väliarviointi (ns. 5 + 5 -malli).  
Euroopan parlamentti suosii puolestaan rahoit-  
uskehysten sitomista Euroopan parlamentin ja  
komission viiden vuoden toimikausiin.

Suuri valiokunta toteaa, että yksi vaikeim-  
mista talousarvioon liittyvistä tehtävistä on luo-  
da ennustettavuuden ja joustavuuden välinen ta-  
sapaino. Valtiovarainvaliokunnan tavoin valio-  
kunta arvioi, että viiden vuoden Euroopan parla-  
mentin ja komission toimikausiin sidottu kehys-  
aika on liian lyhyt varmistamaan ohjelmien pit-  
käjänteisen toteutumisen. Valiokunta yhtyy val-  
tiovarainvaliokunnan kantaan siitä, että 5 + 5  
vuoden mittainen kehyskausi on nyt esillä ole-  
vista ehdotuksista toimivin ratkaisu. Kun tär-  
keimmistä instrumenteista sovitaan kymmenek-  
si vuodeksi, toiminnan ennakoitavuus paranee,  
mikäli väliarvio mahdollistaa joustavan sopeu-  
tumisen muuttuneisiin olosuhteisiin.

### EU-budjetin rahoitus

Komission mukaan rahoituskehysneuvotteluja  
leimaavasta nettomaksaja/nettosaaaja-asetelmas-  
ta voidaan päästää irti uudistamalla EU:n rahoit-  
usjärjestelmää siten, että jäsenmaista riippuma-  
tonta varainhankintaa kasvatetaan luomalla yksi  
tai useampi omien varojen luokka (finanssisek-  
torin vero, päästökauppatulo, lentoliikenteen  
EU-maksu, EU-arvonlisävero, EU-energiavero  
ja/tai EU-yhtiövero). Rahoituskehystiedonan-  
nossa nostetaan myös esille mahdollisuus rahoit-  
taa infrastruktuurihankkeita EU-joukkovelka-  
kirjalainoilla (EU project bonds).

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston ar-  
vioon siitä, että kaavailut EU-veromuotoisesta  
uudesta omasta varasta eivät ole tämänhetkises-  
sä muodossaan toteuttamiskelpoisia. Myös val-  
tiovarainvaliokunta suhtautuu komission avauk-  
siin kriittisesti. Käytössä oleva monimutkainen  
arvonlisäveropohjainen järjestelmä ei vahvista  
käsitystä siitä, että EU-verotus pystyttäisiin to-  
teuttamaan sujuvasti ja kustannustehokkaasti.  
Valiokunta toteaa valtiovarainvaliokunnan ta-

voin, etteivät komission esittämät rahoitusmallit ole sellaisinaan kannatettavia eivätkä myöskään Suomen edun mukaisia, koska suurin osa niistä kohdistuisi ankarimmin erityisesti perifeerisiin, pitkien sisäisten etäisyyksien, kylmän ilmaston ja energiantensiivisen teollisuuden maihin. EU:n oma veropohja lisäisi myös EU-toimielinten riippumattomuutta ja vaikutusvaltaa. EU:sta tulisi jäsenmaiden tahdosta vähemmän riippuvainen ja rahankäytössään itsenäisempi, mikä ei välttämättä ole jäsenvaltioiden eikä veronmaksajien etu ja voi heikentää myös unionin demokraattista legitimitettä.

Suuri valiokunta toteaa alustavasti, että periaatteessa ajatus EU-hankkeita tukevista joukko-velkakirjalainoista on sinänsä kannatettava, mutta asia vaatii lisää selvitystyötä ennen kuin siihen voidaan ottaa kantaa. Selvitettävä on muun muassa, mitä lisähyötyä tämä väline toisi nykyiseen tilanteeseen, jossa jäsenvaltioilla on jo mahdollisuus infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseen vastaavin järjestelyin. Jatkoselvittelyä edellyttävät myös esitykset budjettikäytäntöjen joustavoittamisesta, yksityisten rahoituksen yhdistämisestä ja EU-rahoituksen vipuvaikutuksen lisäämisestä, vaikka niillä tavoiteltavat pyrkimykset vaikuttavamman budjetin suuntaan ovatkin kannatettavia. Valtiovarainvaliokunnan tavoin valiokunta arvioi, että talouskriisin takia on tärkeää uudistaa rahoituksen rakenteita niin, että budjetin kautta saadaan uudenlaisia tehokkuutta ja vipuvaikutusta talouden ja työllisyyden kasvuun. Julkisiin talouksiin kohdistuvista ongelmista huolimatta samalla on huolehdittava myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden lisäämisestä sekä siitä, että kaikki politiikat

ovat johdonmukaisia köyhyyden vähentämistä koskevien tavoitteiden kanssa.

Valtiovarainvaliokunnan kantaan yhtyen suuri valiokunta katsoo, että rahoitusta on välttämättömyyden vuoksi uudistaa siten, että rahoitusjärjestelmä on tasapuolinen, oikeudenmukainen ja läpinäkyvä. Valtioneuvoston kanta siitä, että EU:n rahoitusjärjestelmää pitää uudistaa selkeämmäksi ja jäsenmaiden bruttokansantuloon entistä suuremmin perustuvaksi, on perusteltu vaatimus, jota on syytä tukea. Tällainen järjestelmä on neutraali maan taloudellisen rakenteen suhteen. Valiokunta toteaa, että jäsenmaiden maksuaseman tulisi heijastaa varallisuustasoa ilman yksittäisiä jäsenmaita koskevia poikkeusratkaisuja. Mikäli rahoituskehysneuvottelujen edetessä on tarvetta korjausjärjestelmien ylläpitämiseen, maksuaseman kohtuullisuus yksittäisen jäsenvaltion kannalta voitaisiin taata asettamalla nettomaksuille katto (esim. 0.4 % BKTL:sta), jonka ylimenevä osa kompensoitaisiin.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan suuri valiokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan, kuitenkin niin, että valiokunta pitää valtiovarainvaliokunnan tavoin valtioneuvoston esittämistä vaihtoehtoisista ns. 5 + 5 -mallia rahoituskehysten voimassaoloajaksi toimivimpana ratkaisuna.*

Helsingissä 4 päivänä maaliskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                            |                          |
|------|----------------------------|--------------------------|
| pj.  | Erkki Tuomioja /sd         | Markku Laukkanen /kesk   |
| vpj. | Eero Akaan-Penttilä /kok   | Håkan Nordman /r         |
| vpj. | Antti Kaikkonen /kesk      | Tuija Nurmi /kok         |
| jäs. | Sirpa Asko-Seljavaara /kok | Sari Palm /kd            |
|      | Timo Juurikkala /vihr      | Tuomo Puumala /kesk      |
|      | Heli Järvinen /vihr        | Kari Rajamäki /sd        |
|      | Pietari Jääskeläinen /ps   | Kimmo Sasi /kok          |
|      | Kyösti Karjula /kesk       | Jouko Skinnari /sd       |
|      | Ulla Karvo /kok            | Esko-Juhani Tennilä /vas |
|      | Matti Kauppila /vas        | Tuulikki Ukkola /kok     |
|      | Kimmo Kiljunen /sd         | Antti Vuolanne /sd       |
|      | Esko Kiviranta /kesk       | vjäs. Jari Leppä /kesk.  |
|      | Miapetra Kumpula-Natri /sd |                          |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto.