Valiokunnan lausunto MmVL 18/2017 vp─ E 34/2017 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Vaikuttaminen EU:n tulevaan monivuotiseen rahoituskehykseen 2021—

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Vaikuttaminen EU:n tulevaan monivuotiseen rahoituskehykseen 2021—(E 34/2017 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys: Vaikuttaminen EU:n tulevaan monivuotiseen rahoituskehykseen 2021-(E 34/2017 vp): Maa- ja metsätalousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 15/2017 vp—E 34/2017 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- EU-erityisasiantuntija Teemu Seppä, valtioneuvoston kanslia
- maatalousneuvos Kari Valonen, maa- ja metsätalousministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Luonnonvarakeskus
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Metsäteollisuus ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Tässä E-kirjeessä käsitellään keskeisiä uuteen rahoituskehykseen liittyviä kysymyksiä, jotka vaikuttavat Suomen asemaan ja joihin Suomen tulee vaikuttaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Aiemmin tehdyn päätöksen mukaisesti komission tulisi antaa vuoden 2017 loppuun mennessä ehdotus uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi (2021—). Brexit-neuvottelujen vuoksi on

mahdollista, että ehdotus uudeksi rahoituskehykseksi annetaan vasta ensi vuoden puolella. Tulevat rahoituskehysneuvottelut tulevat olemaan poikkeukselliset. Rahoituskehyksessä tulee huomioida samanaikaisesti sekä ajankohtaisiin haasteisiin vastaaminen että Ison-Britannian ero unionista.

Mikäli tulevat rahoituskehysneuvottelut etenevät aiempien neuvottelujen aikataulussa, käydään neuvostossa rahoituskehysneuvotteluja Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2019. Eurooppa-neuvosto kokoontuu päättämään rahoituskehyksistä loppuvuodesta 2019 tai alkuvuodesta 2020.

Perinteisesti monivuotisen rahoituskehyksen kestoksi on määritelty seitsemän vuotta. Uuden rahoituskehyksen pituudesta ei toistaiseksi ole tehty päätöksiä.

Olennaisimmin Suomen nettomaksuasemaan vaikuttaa rahoituskehyksen kokonaistaso. Tähän liittyy kysymys siitä, jätetäänkö Ison-Britannian erosta aiheutuva aukko EU-budjetissa täyttämättä, vai täytetäänkö se kokonaan tai osittain. Lisäksi omien varojen (EU:n tulot) järjestelmä ja erityisesti kysymys maksualennusten tulevaisuudesta vaikuttavat Suomen maksuihin EU-budjettiin. Mahdollinen rahoituskehyksen kokonaistason aleneminen vaikuttaa myös unionin menojen kohdentamiseen ja sitä kautta Suomen saantoihin.

Valtioneuvoston kanta pääpiirteissään

Hallitusohjelman mukaisesti seuraavissa rahoituskehysneuvotteluissa on noudatettava tiukkaa budjettikuria ja huolehdittava, että Suomen nettomaksuosuus on kohtuullinen ja oikeudenmukainen ja siinä huomioidaan Suomen taloustilanne.

Suomen lähtökohta on, että Britannian ero huomioidaan täysimääräisesti rahoituskehyksen kokonaistasossa.

Suomi pitää välttämättömänä parantaa ja tehostaa unionin varojen käyttöä sekä taloudenhoitoa. Varojen käytön jatkuva seuranta edistäisi unionin varojen tarkoituksenmukaista käyttöä.

Ennen seuraavaa rahoituskehysesitystä olisi tarpeen tehdä kokonaisvaltainen arvio unionin varojen käytöstä (spending review). Tätä varten komission tulisi toimittaa riittävästi tietoa jäsenmaiden kyvystä käyttää EU-varoja ja rahoitusinstrumenteissa olevista käyttämättömistä varoista.

Rahoituskehyksen tulee jatkossakin tukea talouskasvua, työllisyyttä ja osaamista.

Tämän vuoksi tutkimus-, kehitys- ja innovaatiorahoituksen tulee asettua nykyistä korkeammalle tasolle.

Rahoituksen tulee vastata paremmin ajankohtaisia tarpeita, erityisesti muuttoliikettä ja puolustusyhteistyötä.

Nykyisten ja uusien rahoitustarpeiden osalta joudutaan arvioimaan varojen uudelleen kohdentamista rahoituskehyksen kokonaistason laskiessa.

Valiokunnan lausunto MmVL 18/2017 vp

Suomi pitää tärkeänä, että uuden rahoituskehyksen sisälle varattaan riittävästi joustovaraa käytettäväksi myöhemmin yhdessä sovittaviin ennakoimattomiin menoihin. Näin vältetään rahoituskehyksen ulkopuolisten erityisrahastojen käyttöalan laajentaminen, koon kasvattaminen ja uusien perustaminen sekä uusien EU-budjetin erityisvälineiden luominen.

EU:n rahoitusta tulisi entistä vahvemmin ehdollistaa.

Alueellisen koheesion edetessä tarve EU:n yhteiselle koheesiorahoitukselle vähenee. Näin koheesiorahoituksen osuuden rahoituskehyksessä tulee alentua.

Suomen tavoitteena on, että koheesiorahoituksen jakosääntöjä ja ennakkoehtoja muutetaan tukemaan vahvemmin koheesiopolitiikan uudistamista sekä rahojen tarkoituksenmukaisen käytön ja kohdentamisen tehostamista.

Koheesiovarojen jakokriteereiden kehittämisessä tulisi välittyä koko unionin tasolla pyrkimys talouskasvun ja työllisyyden edistämiseen. Nykyisiä kriteerejä tulisi arvioida ennakkoluulottomasti. Rahoitusta tulisi ohjata ennakkoehdoin ja ehdollisuuden periaate huomioiden mm. maahanmuuttoon.

Koheesiomaiden perinteisten infrastruktuurihankkeiden sijaan tulee siirtyä kaikkia jäsenmaita hyödyttäviin yhteisiin alueellisiin kehityshankkeisiin.

Suomen syrjäinen ja pohjoinen sijainti, harva asutus sekä pitkät etäisyydet on otettava huomioon koheesiopolitiikassa. Tämä edellyttää pohjoisen harvan asutuksen tuen jatkamista, EU:n arktisen politiikan vahvistumisen huomioimista sekä ulko- ja sisärajayhteistyön vahvistamista.

Nettomaksajamaissa koheesiopolitiikan sääntely on muodostunut liian raskaaksi suhteessa saatavaan EU-rahoituksen määrään. Siksi hallinnollista taakkaa on kevennettävä.

Koheesiorahoituksessa tavoitteena tulee olla EU-rahoituksen osuuden vähentäminen ja kansallisen omarahoitusosuuden kasvattaminen. Koheesiorahoitukseen tulisi aina sisällyttää kansallinen omarahoitusosuus.

Yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistettaessa tulee huomioida uuteen rahoituskehykseen kohdistuvat paineet ja kokonaistason aleneminen Ison-Britannian EU-eron seurauksena.

Maaseudun kehittämisrahoituksella on suuri merkitys Suomen nettomaksuasemaan saantomme ylittäessä selvästi maksuosuutemme.

Maataloutta on voitava harjoittaa kannattavalla tavalla unionin kaikissa jäsenmaissa, ja hallitus kiinnittää erityistä huomiota suomalaisen ruuantuotannon tulevaisuuden turvaamiseen.

Suomi tavoittelee yhteisen maatalouspolitiikan kokonaisuuden osalta mahdollisimman korkeaa saantoa, sillä luonnonolosuhteet maatalouden harjoittamiselle ovat Suomessa epäedulliset verrattuna muihin jäsenmaihin.

On tärkeää, että yhteisellä maatalouspolitiikalla vastataan myös ympäristöhaasteisiin.

On tärkeää, että toimintaedellytysten niin vaatiessa maataloutta on jatkossakin mahdollista tukea myös kansallisesti.

Suomen tavoitteena on, että tulevalla kaudella EU:n maatalouspolitiikan toimeenpanoa huomattavasti yksinkertaistetaan.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta toteaa, että aiemmin tehdyn päätöksen mukaisesti komission tulisi antaa vuoden 2017 loppuun mennessä ehdotus EU:n uudeksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi (2021—). Ison-Britannian erosta EU:sta (Brexit) käytävien neuvottelujen vuoksi on mahdollista, että ehdotus uudeksi rahoituskehykseksi annetaan vasta vuoden 2018 puolella. Tulevat rahoituskehysneuvottelut tulevat olemaan poikkeukselliset. Rahoituskehyksessä tulee huomioida samanaikaisesti sekä ajankohtaisiin haasteisiin vastaaminen että Brexit. Mikäli tulevat rahoituskehysneuvottelut etenevät aiempien neuvottelujen aikataulussa, käydään neuvostossa rahoituskehysneuvotteluja Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2019. Eurooppa-neuvosto kokoontuu päättämään rahoituskehyksistä loppuvuodesta 2019 tai alkuvuodesta 2020.

Valiokunnan toimialalla erittäin keskeinen kysymys rahoituskehyksissä on yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) rahoitus ja erityisesti Brexitin vaikutus siihen. Valiokunta korostaa, että yhteinen maatalouspolitiikka on edelleen EU:n laajin yhteinen politiikka sekä budjetin että asetusten näkökulmasta tarkasteltuna.

EU:n monivuotinen rahoituskehys ja Brexit

EU:n kannalta Brexitin välittömin vaikutus unionin tulevaan rahoituskehykseen on Ison-Britannian nettomaksun menetys. Nettomaksulla tarkoitetaan Ison-Britannian EU:n jäsenmaksua, josta on vähennetty EU:n budjetista Isoon-Britanniaan käytetyt kokonaismenot. Tässä otetaan huomioon myös Ison-Britannian jäsenmaksuhyvitys, joka pienentää saarivaltion nettomaksua karkeasti ottaen 66 prosenttia siitä, mitä se ilman alennusta olisi. Ison-Britannian nettomaksu on vaihdellut eri vuosina; keskimäärin se on ollut 6 miljardia euroa, mutta korkeimmillaan jopa 12 miljardia euroa.

Iso-Britannia on yleensä ajanut EU:lle tiukempaa menokuria. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan ei ole kuitenkaan odotettavissa, että suhtautuminen menokuriin merkittävästi höllentyy Brexitin jälkeen.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on toisaalta todettu, että jäsenvaltioiden asennoituminen EU:n budjettiin riippuu paljolti siitä, onko kyseinen maa nettomaksaja vai nettosaaja. Saksan, Ruotsin ja Alankomaiden kaltaiset nettomaksajat esiintyivät Ison-Britannian rinnalla vuosia 2014—2020 koskeneissa kehysneuvotteluissa. Kun Ison-Britannian nettomaksu tekee loven bud-

jettiin, tasapainon löytäminen edellyttää kaikkien muiden jäsenvaltioiden rahoitusosuuden nostoa. Tämä tarkoittaa sitä, että nykyisten nettomaksajien maksut kasvavat entisestään, ja tällä hetkellä hieman saamapuolella olevista maista, kuten esim. Espanjasta, saattaa tulla nettomaksajia. Kaiken kaikkiaan voi olettaa, että EU pyrkii jatkossa toimimaan vähäisemmillä resurssilla ja näin EU-politiikan tavoitteet voivat jäädä vähemmän kunnianhimoisiksi Ison-Britannian eroamisen myötä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Brexitillä on iso vaikutus myös yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) rahoitukseen. Valtioiden suhtautuminen CAP-budjettiin ei kuitenkaan välttämättä korreloi suoraan kyseisen maan EU:n kokonaisbudjettiin suorittamien nettomaksujen suuruuden kanssa. Suurin osa CAP-tuista on nykyisin kansallisesti ennalta kohdennettu, joten jokainen jäsenvaltio voi helposti laskea oman CAP:iin liittyvän nettobudjettitulonsa tai -menonsa. Esimerkiksi Ranska on merkittävä nettomaksaja, mitä tulee EU:n kokonaisbudjettiin, mutta aivan viime aikoihin saakka se on ollut CAP:n nettosaaja. Sen intresseissä on siis ollut ajaa mahdollisimman suurta CAP-budjettia monivuotisen rahoituskehyksen sovituissa budjettirajoissa. Ranskasta on kuitenkin äskettäin tullut myös CAP:n nettomaksaja, mikä voi muuttaa merkittävästikin Ranskan tavoitteita tulevissa CAP-neuvotteluissa.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on kiinnitetty huomiota erityisesti kahteen seikkaan Brexitissä. Ensinnäkin Ison-Britannian nettomaksu on jaettava muiden jäsenvaltioiden kesken bruttokansantulon suhteessa. CAP:n nykyisen menotason säilyttäminen tarkoittaisi, että vuositasolla 1—3 miljardia euroa on rahoitettava muualta kuin aikaisemmin. Toiseksi Ison-Britannian jäsenmaksuhyvitysjärjestely poistuu, mikä tarkoittaa neljän jäsenvaltion (Saksa, Alankomaat, Itävalta ja Ruotsi) saaman "hyvityksestä myönnettävän hyvityksen" poistumista. Viimeksi mainittu muutos vaikuttaa ratkaisevasti Brexitin jälkeisen CAP:n nettosummiin.

Jos käytetään pohjana vuoden 2015 lukuja, jolloin Ison-Britannian nettomaksu CAP-budjettiin oli 3 miljardia euroa, saarivaltion nettomaksun kattaminen jäisi nykyisiin laskentasääntöihin nojautuen jäsenmaksuhyvitysjärjestelystä tällä hetkellä hyötyvän neljän jäsenvaltion maksettavaksi, vaikka osa laskusta jäisi myös Ranskan ja Italian maksettavaksi. Muiden maiden osalta muutokset nettosummiin olisivat melko pieniä. Esimerkiksi Suomen nettomaksuosuuteen CAP:ssa ei tulisi suuria muutoksia. Sitä vastoin Saksan nettomaksu kasvaisi tällaisessa skenaariossa peräti 1,6 miljardilla eurolla 7,0 miljardiin euroon ja Hollannin 0,4 miljardilla eurolla 2,3 miljardiin euroon. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tämä muuttaa hyvin todennäköisesti jäljelle jäävien jäsenvaltioiden budjettikannustimia, kun tulevan CAP:n talousarvion suuruudesta keskustellaan.

Viitaten edellä todettuun valiokunta toteaa, että yhteisen maatalouspolitiikan budjetin kokonaissumma saattaa muuttua monestakin syystä. Näitä ovat mm. seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärän muuttuminen kokonaisuudessaan, maatalouspolitiikan tavoitteiden muuttuminen jäsenvaltioissa sekä poliittisen dynamiikan muutokset, jotka johtuvat CAP-budjetin nettomaksajien ja saajien uusjaosta. Lisäksi Brexit tarkoittaa verraten vauraan ja asukaskohtaiselta bruttokansantuotteeltaan keskimääräistä vahvemman jäsenvaltion lähtöä unionista.

Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että alustavien arvioiden mukaan Ison-Britannian EU-ero ja sen myötä tapahtuva Ison-Britannian jäsenmaksuhyvitysjärjestelyn sekä "hy-

vityksestä myönnettävän hyvityksen" poistuminen ei vaikuttaisi merkittävästi Suomen nettomaksuosuuteen CAP:ssa. Nykyisten laskentasääntöjen mukaan Brexitin CAP-budjettiin synnyttämän loven täyttämisen taakka ei jakautuisi tasaisesti eri jäsenvaltioiden kesken, vaan se jäisi pääosin neljän "hyvityksestä myönnettävästä hyvityksestä" aiemmin hyötyneen jäsenvaltion (Saksa, Alankomaat, Itävalta ja Ruotsi) maksettavaksi. Tärkeä avoin kysymys on, ovatko nämä maat halukkaita kantamaan tämän lisätaakan.

Erityiskysymykset valiokunnan toimialalla

Valiokunta painottaa, että Suomi on saanut EU-rahoitusta selvästi eniten juuri yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) kautta. CAP:n II pilarin eli maaseudun kehittämisen rahoituksesta Suomen saanto-osuus on kuluvalla kaudella n. 2,4 prosenttia eli merkittävästi Suomen n. 1,5 prosentin maksuosuutta korkeampi. Myös CAP:n I pilarin suorien tukien osalta saanto on suhteellisen hyvä, 1,3 prosenttia. Valiokunta korostaa, että EU-tukien merkitys maatalouden tuloille ja kannattavuudelle on Suomessa erittäin keskeinen. EU-tukien määrä ylittää selvästi maatalouden yrittäjätulon (korvaus yrittäjäperheen työlle ja yritykseen sijoitetulle omalle pääomalle), joka on alentunut koko 2000-luvun.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että EU:n uudet rahoituskehykset mahdollistavat maataloustuotannon säilyttämisen unionin kaikilla alueilla, mukaan lukien syrjäisimmät ja luonnonolosuhteiltaan vaikeat alueet. Suomalaisen ruuantuotannon tulevaisuus on turvattava. Lisäksi on tärkeää, että toimintaedellytysten niin vaatiessa maataloutta on jatkossakin mahdollista tukea myös kansallisesti. Valiokunta painottaa myös sitä, että tuotantoon sidotun tuen mahdollisimman suuri osuus suorista tuista mahdollistaa tuotannon ylläpitämiseen, epäsuotuisilla alueilla ja ohjaa tukitoimia aktiiviseen maataloustuotantoon. Suomen erittäin keskeisenä tavoitteena tulee myös olla, että tulevalla kaudella EU:n maatalouspolitiikan toimeenpanoa huomattavasti yksinkertaistetaan.

Vaikka yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistettaessa tulee valtioneuvoston kannan mukaisesti huomioida uuteen rahoituskehykseen kohdistuvat paineet ja kokonaistason aleneminen Brexitin seurauksena, valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että maatalousbudjetin kannalta juustohöyläperiaatetta noudattaen tehty leikkaus alentaisi voimakkaasti maatalousbudjettia. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan leikkaus Brexit-vaikutusten takia johtaisi nettovaikutusperiaatteella laskettaessa 7,6 prosentin leikkaukseen ja lisäksi EU:n "uudet haasteet" leikkaisivat nykyiseen kauteen verrattuna maatalousbudjettia 13 prosenttia. Maatalousbudjettiin oltaisiin siten tekemässä jopa 20 prosentin kokonaisleikkaus tulevalle kehyskaudelle.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta painottaa sitä, että on tärkeää puolustaa maatalouden perusrahoitusta. Se on niin kuluttajien, maaseudun kuin maataloudenkin yhteinen etu. Eurooppalaiset tuotantostandardit nostavat tuotantokustannuksia, jolloin hintakilpailu EU:n ulkopuolelta tapahtuvan tuonnin kanssa on erittäin vaikeaa.

Valiokunta toteaa, että maaseutuohjelmat ovat merkittävä maatalouden kannuste ympäristöystävällisempään tuotantoon sekä eläinten hyvinvointiin Suomessa, eikä niistä tule luopua. Tärkein maaseutuohjelman tukimuoto on ollut epäsuotuisten alueiden tuki, jonka avulla on pystytty ylläpitämään tuotantoa maamme kaikilla alueilla. Ohjelmaperusteisissa tuissa jäsenmaiden merkittä-

vä osarahoitusosuus parantaa niiden sitoutumista tavoitteisiin ja siten toimenpiteiden tuloksellisuutta.

Valtioneuvoston kantaan viitaten valiokunta pitää tärkeänä Suomen tavoitteena, että koheesiorahoituksen jakosääntöjä ja ennakkoehtoja muutetaan tukemaan vahvemmin koheesiopolitiikan uudistamista sekä rahojen tarkoituksenmukaisen käytön ja kohdentamisen tehostamista. Koheesiovarojen jakokriteereiden kehittämisessä tulee välittyä koko unionin tasolla pyrkimys talouskasvun ja työllisyyden edistämiseen. Nykyisiä kriteerejä tulee arvioida ennakkoluulottomasti. Valtioneuvoston kannan mukaisesti rahoitusta tulee ohjata ennakkoehdoin ja ehdollisuuden periaate huomioiden, mm. maahanmuuttoon. Koheesiomaiden perinteisten infrastruktuurihankkeiden sijaan tulee siirtyä kaikkia jäsenmaita hyödyttäviin yhteisiin alueellisiin kehityshankkeisiin.

Suomen syrjäinen ja pohjoinen sijainti, harva asutus sekä pitkät etäisyydet on otettava huomioon koheesiopolitiikassa. Tämä edellyttää pohjoisen harvan asutuksen tuen jatkamista.

Valiokunta, toteaa, että metsäpolitiikan tulee olla EU:ssa jäsenvaltioiden vastuulla. Metsien kestävä käyttö ja puupohjaisten tuotteiden valmistaminen ovat kiinteä osa elinvoimaista maaseutua, ja siksi maaseudun kehittämisohjelmien kautta on ollut mahdollista rahoittaa tiettyjä metsätalouteen liittyvien toimia. On varmistettava, että metsien käytön merkitys huomioidaan myös tulevan rahoituskehyksen valmistelussa.

Lopuksi valiokunta painottaa sitä, että EU:n tuleviin rahoituskehyksiin vaikuttaminen tulee aloittaa riittävän aikaisin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 13.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Reijo Hongisto ps
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Lasse Hautala kesk
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Mats Nylund r

jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Harry Wallin sd
jäsen Eerikki Viljanen kesk
varajäsen Eero Suutari kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius