



Bryssel 14.2.2018
COM(2018) 98 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE**

**Uuden, modernin monivuotisen rahoituskehityksen avulla tuloksiin EU:n
painopistealoilla vuoden 2020 jälkeen**

*Euroopan komission panos epäviralliseen johtajien kokoukseen
23. helmikuuta 2018*

TALOUSARVIO 27 JÄSENVALTION UNIONILLE

”Talousarviossa ei ole kyse kirjanpidosta, vaan painopisteistä ja tavoitteista. Siksi on ensin keskusteltava siitä, millaisen unionin haluamme.”

*Jean-Claude Juncker
Euroopan komission puheenjohtaja
8. tammikuuta 2018*

1. Talousarvio yhtenäisempää, vahvempaa ja demokraattisempaa unionia varten

EU:ssa määritetään uusi rahoituskehys seitsemän vuoden välein. Johtajien on nyt aika päättää rahoituksesta sen mukaan, millaisen unionin he haluavat. Rahoituskehyksen määrittäminen on aina tärkeä hetki. Erityisen tärkeä se on nyt kun Euroopassa käydään perustavanlaatuista keskustelua siitä, miten unionia olisi kehitettävä tulevina vuosina. Meillä on nyt tilaisuus päättää, millaisen unionin haluamme, ja laatia talousarvio, jonka avulla se voidaan toteuttaa.

Epävirallinen johtajien kokous 23. helmikuuta on tätä silmällä pitäen erittäin merkittävä ja osuu juuri oikeaan ajankohtaan. Aivan ensiksi on päätettävä, mitä haluamme tehdä unionissa yhdessä, ja sovittava painopistealoista. Toiseksi unionille on annettava toimintaa varten tarvittavat resurssit. Nämä kaksi toimenpidettä ovat erottamattomia. Painopistealoja ja unionin tulevia toimia koskevat valinnat ratkaisevat, millainen talousarvio niiden toteuttamiseen tarvitaan. EU:n talousarvio on väline, jonka avulla toteutetaan poliittisia tavoitteita.

Komissio esitti 1. maaliskuuta 2017 *Valkoisessa kirjassa Euroopan tulevaisuudesta* erilaisia skenaarioita unionin tulevaisuudesta. *Pohdinta-asiakirjassa EU:n rahoituksen tulevaisuudesta* 28. kesäkuuta 2017 selvitettiin, mitä eri skenaariot tarkoittaisivat unionin talousarvion kannalta. Jos unioni ei tee muuta kuin muodostaa Euroopan sisämarkkinat, suuret rahoitusohjelmat eivät ole tarpeen. Jos EU:n jäsenvaltiot sen sijaan haluavat tehdä yhdessä enemmän, tarvitaan resurssit, jotka vastaavat näitä kunnianhimoisempia tavoitteita. Riippumatta siitä, minkä tien valitsemme, yksi asia pysyy muuttumattomana: 27 jäsenvaltion unioni tarvitsee luotettavan ja tulevaisuuteen suuntautuvan talousarvion, jonka avulla painopistealoilla saadaan aikaan tuloksia tehokkaasti.

Kun nykyinen rahoituskehys hyväksyttiin, taustalla oli pahin talous- ja finanssikriisi miesmuistiin. Julkiseen talouteen kohdistui monissa jäsenvaltioissa suuria paineita. Unionin ja jäsenvaltioiden yhteisen ponnistelun ansiosta tilanne on tänään toinen. Talouden elpymisen päästessä vauhtiin huomio on siirtynyt nykyisiin ja tuleviin haasteisiin.

EU-johtajat sopivat Bratislavassa 16. syyskuuta 2016 ja Rooman julistuksessa 25. maaliskuuta 2017 myönteisestä toimintasuunnitelmasta 27 jäsenvaltion unionille. Nyt kansalaiset odottavat unionilta tuloksia. Kun seuraavasta monivuotisesta rahoituskehyksestä päätetään, unionin pyrkimykset on mitoitettava käytettävissä olevien resurssien mukaisesti.

Yhdistyneen kuningaskunnan ero unionista tarkoittaa, että menetämme merkittävän osan unionin politiikkojen ja ohjelmien rahoituksesta. Tästä syystä on tarkasteltava kriittisesti, missä voidaan säästää ja missä tavoitteisiin voidaan päästä tehokkaammin. Tämä on

olennainen osa minkä tahansa talousarvioehdotuksen laadintaa, ja komissio on täysin valmis modernisointiin ja virtaviivaistamiseen missä se suinkin on mahdollista. Lisäksi on kuitenkin pystyttävä tarkastelemaan avoimin mielin, minkä verran resursseja tarvitaan, jotta uusilla painopistealoilla saadaan aikaan konkreettisia tuloksia.

Komissio aikoo esittää seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevat ehdotuksensa viimeistään toukokuun alussa 2018 kuultuaan ensin tiiviisti jäsenvaltioita, Euroopan parlamenttia ja suurta yleisöä. Ehdotukset ovat oikeudenmukaisia ja tasapuolisia, ja niissä keskitytään saamaan aikaan tuloksia tehokkaasti. Seuraavaksi on jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin vuoro päättää sekä tulevasta talousarviosta että erityisesti siitä, millainen unionin olisi tulevaisuudessa oltava.

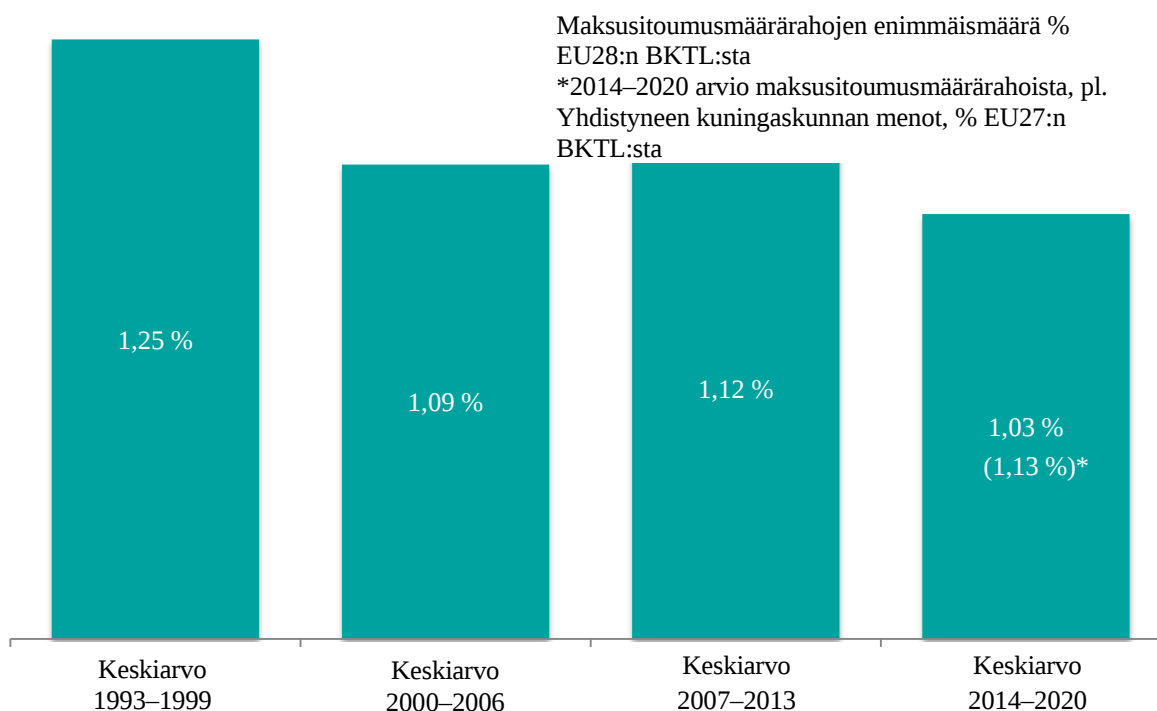
Vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehystä sopiminen on tärkeä hetki, jonka yhteydessä EU:n johtajat voivat vahvistaa tukensa myönteiselle toimintaohjelmalle ja koko unionille. Kyseessä on merkittävä testi unionin yhtenäisyydelle ja kyvyillemme toimia muuttuvassa maailmassa. Johtajilla on tilaisuus valita yhtenäisempi, vahvempi ja demokraattisempi unioni – ja vahvistaa talousarvio, jonka avulla se voidaan toteuttaa.

2. EU:n talousarvio tuo eurooppalaista lisäarvoa

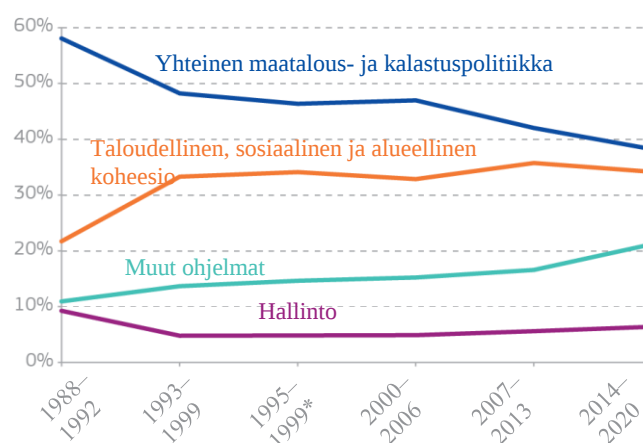
EU:n talousarvio on ainutlaatuinen väline. Toisin kuin kansalliset talousarviot, joista rahoitetaan pitkälti julkisia palveluja ja sosiaaliturvajärjestelmien kustannuksia, EU:n talousarvio on ensisijaisesti investointitalousarvio. Seitsenvuotisen rahoituskehysten puitteissa toimintaa voidaan suunnitella pitemmällä aikavälillä ja investointien edellyttämällä vakaalla pohjalla. EU:n talousarvion on oltava aina tasapainossa.

EU:n talousarvion avulla EU voi toteuttaa yhteisiä politiikkoja ja vastata monenlaisiin haasteisiin sekä Euroopassa että muualla maailmassa. EU:n talousarvio kattaa vain pienen osan koko EU:n julkisista menoista: sen osuus EU:n nykyisten 28 jäsenvaltion yhteenlasketusta bruttokansantulosta on noin 1 prosentti ja koko EU:n julkisista menoista vain noin 2 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että jokainen EU:n kansalainen hyötyy unionin tuottamista mittavista eduista alle kahvikupillisen hinnalla päivässä.

EU:n talousarvio prosenttiosuutena bruttokansantulosta



EU:n talousarviovarojen koostumus on ajan mittaan muuttunut. Maatalous- ja koheesiopolitiikan menojen osuus on supistunut, mutta se on edelleen noin 70 prosenttia kokonaismenoista. Investoinnit keskittyvät yhä vahvemmin ohjelmiin, joita hallinnoidaan suoraan unionin tasolla mm. tutkimuksen ja innovoinnin, Euroopan laajuisten liikenne- ja energiaverkkojen, nuorten liikkuvuutta edistävien ohjelmien ja Euroopan ulkosuhdehallinnon alalla.



*Mukautettu vuoden 1995 laajentumisen perusteella

Talous- ja finanssikriisin aikana kansalliseen talousarvioon kohdistui monissa jäsenvaltioissa suuria paineita. Silloin EU:n talousarviosta ja erityisesti Euroopan rakenne- ja investointirahastoista muodostui merkittävä kasvua tukevien vakaiden investointien lähde. Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR) on kriisistä lähtien vauhdittanut merkittävästi yksityisiä investointeja kaikkialla Euroopassa. Viime aikoina EU:n talousarvio on tarjonnut edellytykset toimille, joita unioni on toteuttanut vastauksena pakolaiskriisiin sekä

järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin aiheuttamaan uhkaan. Tämä on koetellut talousarvion joustavuutta äärirajoille asti.

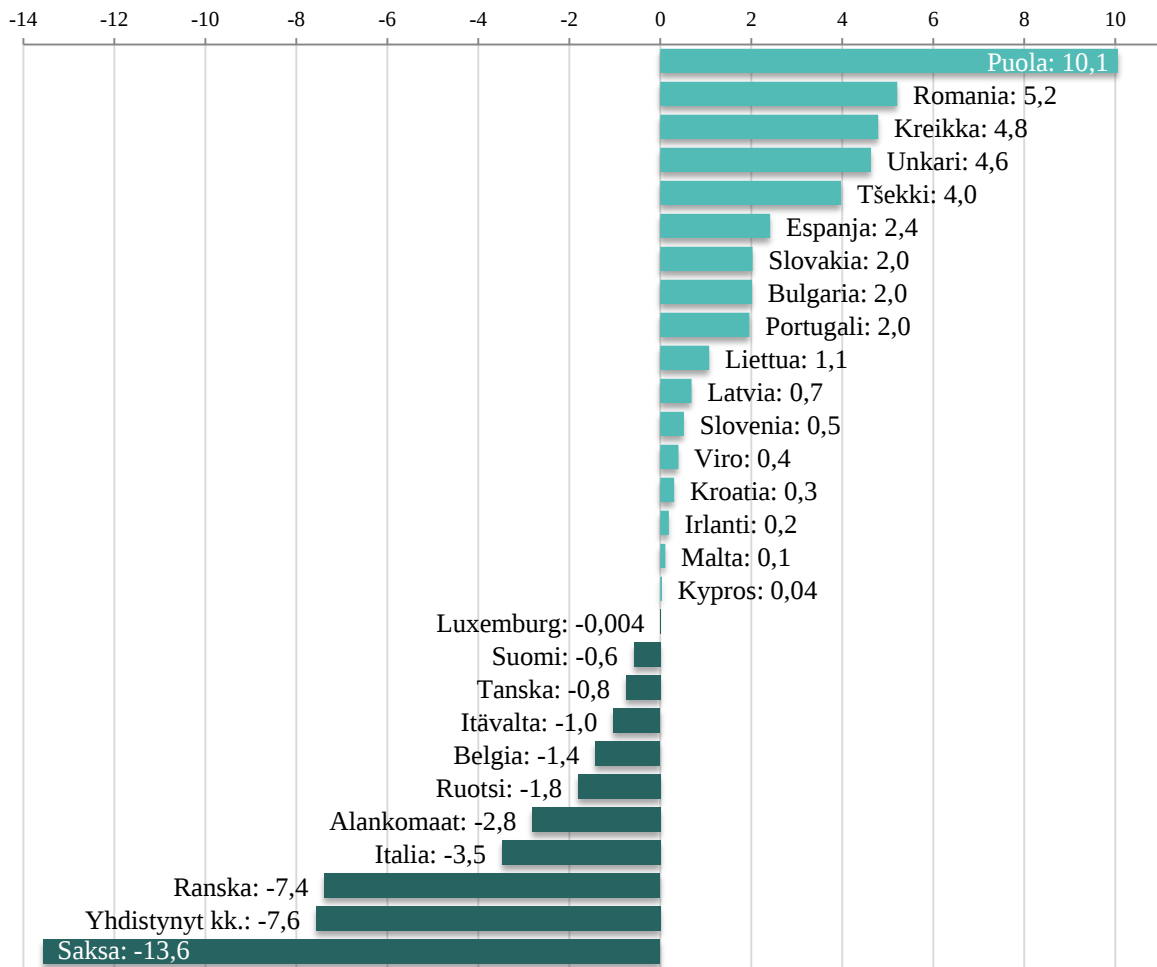
Kaikilla edellä mainituilla aloilla resurssien yhdistäminen unionin tasolla voi tuottaa tuloksia, joihin ei pelkästään kansallisella tasolla yllätä. Tätä tarkoittaa EU:n talousarvion tuoma lisäarvo. Jokaisella EU:n talousarviosta käytetyllä eurolla on saatava aikaan enemmän hyötyä unionin kansalaisille kuin kansallisella tasolla käytetyllä eurolla. Monilla aloilla on tarkoituksenmukaista rahoittaa toimia joko kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Joillakin aloilla haasteet kuitenkin ylittävät valtioiden rajat, minkä vuoksi Euroopan laajuiset ohjelmat ovat sekä vaikuttavampia että tehokkaampia kuin yksittäisten maiden tai alueiden toimet. Suhteellisen vaatimattomallakin EU-rahoituksella voidaan saada aikaan suuria käytännön vaikutuksia, kun se keskitetään oikeille aloille. Samalla voidaan saada aikaan säästöjä kansallisissa talousarvioissa.

EU:n talousarviosta rahoitettavat, hyvin suunnitellut ohjelmat hyödyttävät kaikkia eurooppalaisia. Kun vähiten kehittyneiden alueiden taloudellista lähentymistä tuetaan koheesiopolitiikan avulla, vahvistetaan samalla sisämarkkinoita ja luodaan uusia mahdollisuuksia yrityksille, työntekijöille ja kuluttajille kaikkialla Euroopan unionissa. EU:n rahoittamissa tutkimusohjelmissa tehdyt tieteelliset läpimurrot parantavat kaikkien kansalaisten elämänlaatua. Erasmus+ -ohjelman kaltaiset liikkuvuusohjelmat auttavat nuoria hankkimaan työmarkkinoilla tarvittavia taitoja, edistävät kulttuurien välistä yhteisymmärrystä ja vahvistavat unionin sosiaalista rakennetta.

Siksi EU:n talousarviosta keskusteltaessa on harhaanjohtavaa puhua pelkästään nettomaksuasemasta. Nettomaksuasemaa koskevat laskelmat ovat ruokkineet käsitystä siitä, että EU:n budjettineuvotteluissa olisi kyse nollasummapelistä nettomaksajien ja nettosaajien välillä. Tällöin unohdetaan kuitenkin EU:n talousarvion ydinolemus: yhdelle jäsenmaalle myönnettyt varat hyödyttävät todellisuudessa useita muitakin jäsenmaita, koska niiden avulla luodaan uusia mahdollisuuksia markkinoille ja parannetaan infrastruktuuria. On esimerkiksi arvioitu, että vuosien 2007–2013 koheesio-ohjelmien ansiosta muissa kuin koheesiomaissa syntyneestä lisäkasvusta peräti neljännes selittyy välillisillä eduilla, jotka johtuvat lisääntyneestä myynnistä koheesiomaihin ja kaupasta koheesiomaiden kanssa. Näitä vaikutuksia tehostaa EU:n talousarviosta myönnettyjen lainatakauksien ja muiden rahoitusvälineiden vipuvaikutus.

EU kirjanpitotermein

EU:n talousarvio: Keskimääräiset nettomaksuasemat vuosina 2014–2016* (mrd. euroa)

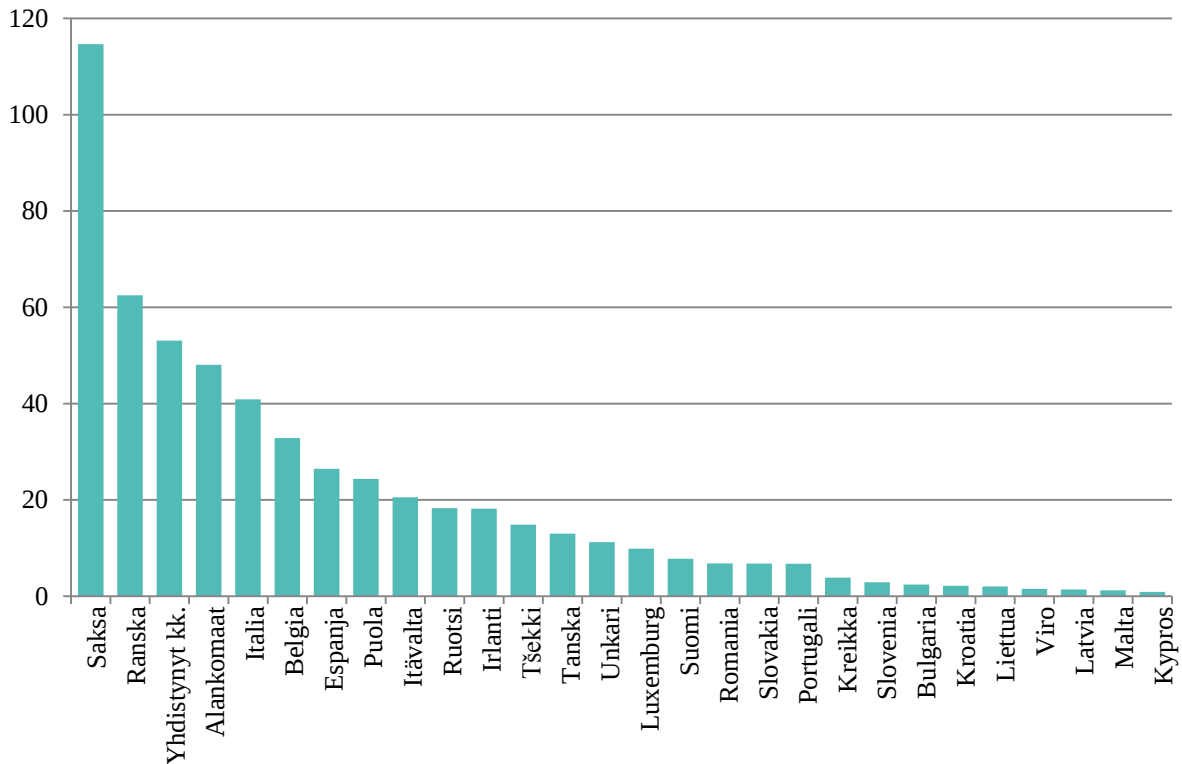


* Keskimääräinen toiminnallinen budjettiasema 2014–2016* (mrd. euroa). Vuosittaiset luvut voivat vaihdella.

EU:n menoilla myös luodaan Eurooppaan julkishyödykkeitä, joista hyötyvät kaikki. Vakaus, rauha, yhteiset arvot, tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla ja neuvotteluvalmiudet, jotka kestävät vertailun suurimpien maailmanmahtien kanssa, eivät näy nettomaksuasemaa koskevissa laskelmissa. Esimerkiksi sisämarkkinoilla on huomattava ja välitön myönteinen vaikutus työllisyyteen ja kasvuun. Niiden ansiosta yritykset voivat toimia tehokkaammin, minkä lisäksi ne edistävät työpaikkojen luomista ja alentavat kuluttajahintoja. Ne antavat ihmisille mahdollisuuden asua, opiskella ja tehdä työtä siellä, missä he haluavat.

Sisämarkkinoiden yhdentymisen tuomat hyödyt

Tulojen kasvu (mrd euroa, vertailuvuosi 2014)¹



Tulevaa rahoituskehystä koskevissa komission ehdotuksissa otetaan huomioon **eurooppalaisen lisäarvon** periaate. EU:n talousarvion avulla voidaan tietyissä tilanteissa tuottaa sellaisia julkishyödykkeitä, joita kansallisilla talousarvioilla ei saada aikaan. Kun keskitymme sellaisiin yhteisiin politiikkoihin ja painopisteisiin sekä aloihin, joilla EU:n talousarvio toimii paremmin kuin kansalliset talousarviot, päästään eroon nettomaksuasemaa koskevasta keskustelusta. Hyvin suunniteltu, nykyaikainen EU:n talousarvio tekee kaikista jäsenvaltioista nettosaajia.

3. Kohti tulevaisuuden painopisteitä

Seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä poliittiset painopisteet ja käytettävissä oleva rahoitus olisi saatava paremmin tasapainoon. Olisi rakennettava sen varaan, mikä toimii hyvin nyt, mutta ennakoitava samalla tulevaisuuden haasteita. Rooman julistuksen mukaisesti talousarvion avulla olisi voitava luoda Euroopan unioni, joka on turvallinen ja vakaa, vauras ja kestävä, sosiaaliset näkökohdat huomioon ottava sekä maailmanlaajuisesti vahvempi toimija.

Unionin kansalaiset ovat toistuvasti todenneet, että heille **tärkeimpiä asioita unionissa ovat turvallisuus ja vakaus**.² Samaan aikaan epävakaus Euroopan naapurialueilla aiheuttaa vakavia ongelmia sekä unionin sisällä että sen ulkopuolella. EU:n talousarvio on väline, jonka avulla voidaan turvata tehokas muuttoliikkeen hallinta, torjua terrorismia ja puuttua

¹ Lähde: Gabriel Felbermayr, Jasmin Gröschl, Inga Heiland (2018), *Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model*, ifo Working Paper No. 250. Kaavio osoittaa tulojen kasvun, jonka voidaan sovelletun mallin perusteella katsoa johtuvan sisämarkkinoiden jäsenyydestä.

² Eurooppalaisten turvallisuusasenteita koskeva erityiseurobarometri 464b, joulukuu 2017.

kyberuhkiin. Talousarviolla on keskeinen merkitys ulkorajojen valvonnan vahvistamisessa. Vuoden 2020 jälkeen toteutettava talousarvio määrittää muun muassa sen, voidaanko visio vahvemmasta ja kaikilta osin toimintakelpoisesta eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta toteuttaa käytännössä.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT³

EU:n talousarvio EU:n ulkorajojen valvonnan tukena

EU-johtajat ovat vaatineet unionin ulkorajojen vahvistamista, jotta sisärajatarkastuksista voitaisiin luopua. Vuonna 2016 perustettiin **eurooppalainen raja- ja merivartiosto** Euroopan komission ehdotuksen mukaisesti. Vuoteen 2020 mennessä sen henkilöstömäärä kasvaa kenttätoimet mukaan lukien 1 015:een, minkä lisäksi kansallisissa nopean toiminnan joukoissa on ainakin 1 500 henkilöä. Sen vuosibudjetti, joka on nyt 292 miljoonaa euroa, kasvaa siihen mennessä 335 miljoonaan euroon. EU:n ulkorajojen valvonnasta vastaavat jäsenvaltioiden 96 000 kansallista rajavartiijaa, mutta EU myöntää osarahoitusta tästä aiheutuviin kustannuksiin ja lisäksi hätätilanteen tukea sisäisen turvallisuuden rahastosta (ulkorajojen rahoitusväline). Yhteensä näistä toimista aiheutuu seitsemän vuoden aikana noin 4 miljardin euron kustannukset. Tämä on noin 0,4 prosenttia EU:n talousarviosta.

Eurooppalaisen raja- ja merivartioston kehitys riippuu tulevaa rahoituskehystä koskevista päätöksistä. Tavoitetasosta riippuen voidaan harkita erilaisia skenaarioita:

- **Nykyisen raja- ja merivartioston mahdollisimman tehokas hyödyntäminen** tukisi tiedonvaihtokehyksen (Eurosur) jatkuvaa kehittämistä sekä jäsenvaltioiden investointeja rajavalvontakapasiteettiin. Näin voitaisiin myös varmistaa, että raja- ja merivartiostolla on käytettävissään tarvittava kalusto. Tämä edellyttäisi **seitsemän vuoden aikana noin 8 miljardin euron budjettia**. Tämä olisi noin 0,8 prosenttia nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen määrärahoista.
- **Vahvistettu eurooppalainen raja- ja merivartiosto** mahdollistaisi kaikilta osin yhdenmisen EU:n rajavalvontajärjestelmän luomisen. Tätä varten olisi tarkistettava oikeuskehystä, jotta voitaisiin laajentaa vartioston toimivaltuuksia, koota yhteen nykyiset riskinarviointiin ja tilannekuviin liittyvät välineet ja vahvistaa niitä; täydentää operatiivista kapasiteettia perustamalla pysyvä Euroopan rajavartiosto, johon kuuluisi ainakin 3 000 EU:n palveluksessa olevaa henkilöä; myöntää rahoitustukea ja järjestää koulutusta haavoittuvassa asemassa olevien jäsenvaltioiden kansallisille rajavartiostoille; laajentaa asiantuntijaluetteloa ja lisätä asiantuntijoiden operatiivisuutta; sekä lisätä omaa kalustoa. Tämä lujittaisi EU:n roolia palauttamisessa. Vartiostolla olisi myös matalampi kynnyksensä ryhtyä osaltaan ehkäisemään sellaisia ulkorajojen valvontaan liittyviä vakavia puutteita, jotka saattaisivat johtaa kriisiin. Tämä edellyttäisi **seitsemän vuoden aikana noin 20–25 miljardin euron budjettia**. Tämä olisi noin 1,8–2,3 prosenttia nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen määrärahoista.
- **Täysin kattava EU:n rajavalvontajärjestelmä** edellyttäisi 100 000 EU:n palveluksessa olevaa toimihenkilöä ja merkittävän EU:n kalustoreservin, kuten Yhdysvalloissa tai Kanadassa. Kun otetaan huomioon kaikki rajojen suojeluun liittyvät kansalliset menot, tähän tarvittaisiin **seitsemän vuoden aikana noin 150 miljardia euroa**. Tämä olisi noin 14 prosenttia nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen määrärahoista, eli se vastaisi yhtä EU:n vuotuista talousarviota. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että pelkästään Yhdysvaltain tulli- ja rajavartiolaitoksen (Customs and Border Protection agency) vuosibudjetti on 13,56 miljardia Yhdysvaltain dollaria ja henkilöstömäärä yli 62 000. Kanadan rajapalveluviraston (Border Services Agency) vuosibudjetti on 2 miljardia Kanadan dollaria ja henkilöstömäärä yli 14 000.

Euroopan unioni tarvitsee hyvin suunniteltuja, joustavia ja virtaviivaisia välineitä myös **puolustuksen** alalla. EU:hun kohdistuu monimutkaisia turvallisuushaasteita, joihin yksikään jäsenvaltio ei pysty vastaamaan yksinään. EU:n on otettava suurempi vastuu etujensa, arvojensa ja eurooppalaisen elämäntavan suojelemisesta Pohjois-Atlantin puolustusliiton toimintaa täydentäen. EU ei voi korvata jäsenvaltioiden toimia puolustuksen alalla, mutta se

³ Tässä asiakirjassa esitetään julkisessa keskustelussa esitettyjen ideoiden pohjalta eri toimintavaihtoehtoja, joiden välillä voidaan tehdä valintoja. Luettelo ei ole tyhjentävä eikä se välttämättä vastaa Euroopan komission kantaa.

voi täydentää niitä ja niiden yhteistyötä vivuttamalla kehittää puolustusvalmiuksia, joita tarvitaan yhteisiin turvallisuushaasteisiin vastaamiseksi. Näin voidaan välttää päällekkäiset toiminnot ja käyttää veronmaksajien rahoja tehokkaammin.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Miten voidaan parhaiten tukea todellista Euroopan puolustusunionia?

Euroopan puolustusrahasto perustettiin kesäkuussa 2017, ja sitä kasvatetaan asteittain. Alkuvaiheessa rahastosta voidaan tukea tutkimusyhteistyötä ja kehittämishankkeita vain rajoitetusti, sillä puolustusalan tutkimukseen on varattu alustavasti 90 miljoonaa euroa ja teollisen kehittämisen ohjelmaan 500 miljoonaa euroa kaudelle 2017–2020 (yhteensä noin 0,05 prosenttia nykyisen rahoituskehyksen määrärahoista).

Millaisen puolustusrahaston haluamme tulevaisuudessa? Todellinen Euroopan puolustusunioni edellyttäisi huomattavia talousarviovaroja.

- Kun otetaan huomioon nykyisten puolustusalan tutkimusbudjettien suuruusluokka (Ranska ja Saksa käyttävät kumpikin puolustusalan tutkimukseen yli miljardi euroa vuodessa) ja myös kyberpuolustukseen kelpaavien huipputason puolustusteknologioiden kehittämisen korkeat kustannukset, rahaston **tutkimusbudjetin** olisi oltava arviolta **ainakin 3,5 miljardia euroa koko rahoituskehyksen aikana**, jotta siitä olisi merkittävää apua.
- Vastaavasti kaudella 2021–2027 tarvittaisiin ainakin noin 7 miljardia euroa **puolustusalan teollisen kehittämisen** osarahoittamiseen. Tällä tavoin puolustusvalmiuksien kehittämiseen voitaisiin vivuttaa merkittävät kokonaisinvestoinnit, eli **ainakin 35 miljardia euroa seitsemän vuoden aikana**. Tämä olisi 14 prosenttia puolustusvalmiuksiin osoitetuista kansallisista menoista. Kyseessä olisi merkittävä edistysaskel kohti jäsenvaltioiden Euroopan puolustusvirastossa sopimaa tavoitetta, jonka mukaan 35 prosenttia niiden kalustomenoista käytettäisiin yhteistyöhankkeisiin.
- Euroopan puolustusrahastolla on edellytykset vahvistaa merkittävästi EU:n strategista riippumattomuutta ja Euroopan puolustusteollisuuden kilpailukykyä. Perussopimuksista johtuvien rajoitusten vuoksi EU:n talousarviosta ei kuitenkaan voida kattaa kaikkien turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittyvien EU:n toiminta-alojen menoja. Erillinen **noin 10 miljardin euron rahoitusmekanismi kaudelle 2021–2027** parantaisi merkittävästi EU:n edellytyksiä myöntää rahoitusta **puolustukseen liittyviin operaatioihin**. Kuluvalla rahoituskaudella tähän tarkoitukseen on myönnetty 3,5 miljardia euroa.

Pariisin ilmastopöytäkirjan hyväksymisestä on kulunut kaksi vuotta, ja EU:n on edelleen pysyteltävä tiukasti kärjessä **ilmastonmuutoksen** torjunnassa ja varmistettava sujuva siirtyminen kohti modernia ja puhdasta kiertotaloutta. Myös kokemukset ilmastotoimien valtavirtaistamisesta olisi otettava huomioon. Lisäksi EU:n on täytettävä YK:n kestävä kehityksen tavoitteita koskevat lupauksensa. EU:n talousarviosta tuetaan myös Euroopan ainutlaatuisia **sosiaalista markkinataloutta**. Taloudelliset ja sosiaaliset olosuhteet vaihtelevat eri puolilla Eurooppaa, mikä näkyy sekä työllisyys- että köyhyysasteissa että sosiaalisen suojelun järjestelmissä. EU:n talousarvion avulla on täytettävä johtajien Göteborgissa pidetyssä sosiaalialan huippukokouksessa antamat lupaukset. Tämä tarkoittaa, että unionin sosiaalinen ulottuvuus on kehitettävä edelleen muun muassa panemalla Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari täytäntöön kaikilta osin sekä tukemalla nuorisoa ja unionin kansalaisten liikkuvuutta. Työllistymismahdollisuuksien parantaminen ja mm. digitalisaatioon liittyviin osaamishaasteisiin vastaaminen edellyttävät riittäviä resursseja.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Miten voidaan parhaiten tukea nuorten liikkuvuutta?

Eramus+ -ohjelman avulla on edistetty 30 vuoden aikana yhdeksän miljoonan nuoren työllistymismahdollisuuksia tukemalla opiskelua ja harjoittelua tai opetus- tai vapaaehtoistyötä toisessa maassa. Erasmus+ -ohjelman budjetti kaudella 2014–2020 on 14,7 miljardia euroa (noin 1,3 prosenttia nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen määrärahoista). Näillä varoilla voidaan tarjota oppimiseen liittyviä liikkuvuusmahdollisuuksia alle 4 prosentille Euroopan nuorista.

Yleisen mielipiteen mukaan liikkuvuutta ja vaihto-ohjelmia olisi tehostettava muun muassa lisäämällä tuntuvasti Erasmus+ -ohjelman rahoitusta sekä laajentamalla sitä ja tekemällä siitä osallistavampi. Tavoitetasosta riippuen voidaan harkita erilaisia skenaarioita:

- ▶ Erasmus+ -ohjelmaan **osallistuvien nuorten määrän kaksinkertaistaminen** 7,5 prosenttiin EU:n nuorista edellyttäisi, että seuraavaan monivuotiseen rahoituskehykseen otettaisiin tätä varten **30 miljardia euroa** (koko seitsemän vuoden ajaksi).
- ▶ Jos **joka kolmannelle nuorelle** tarjottaisiin mahdollisuus osallistua Erasmus+ -ohjelmaan ulkomailla, kaudella 2021–2027 tarvittaisiin noin **90 miljardia euroa**.

Digitaalisten, energia- ja liikenneinfrastruktuurien huippuunsa viety yhteenliitettävyyden on Euroopan alueellisen, sosiaalisen ja taloudellisen koheesion kannalta erittäin tärkeää. EU:n on hyödynnettävä innovoinnin mahdollisuudet ja tartuttava sen tarjoamiin tilaisuuksiin. Etenkin teknologian muutokset ja digitalisaatio mullistavat eurooppalaisen teollisuuden ja työkaluturin sekä koulutus- ja hyvinvointijärjestelmät. Euroopassa on jääty jälkeen siirtymisessä kohti digitaalitaloutta ja -yhteiskuntaa. Digitaalisten investointien vaje heikentää paitsi EU:n innovointi- ja kasvuedellytyksiä myös sen kykyä vastata yhteiskunnan uusiin tarpeisiin. Siksi verkon tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen ja **digitaalisten sisämarkkinoiden** viimeistely ovat unionin keskeisiä painopistealoja.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Miten voitaisiin parhaiten vauhdittaa EU:n digitaalista siirtymää?

EU:n tuki datainfrastruktuurille, yhteenliitettävyydelle ja digiosaamiselle on yhteensä noin 35 miljardia euroa seitsemän vuoden aikana. Varat saadaan Euroopan aluekehitysrahastosta (17 mrd €), tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmasta (13 mrd €), Euroopan sosiaalirahastosta (2,3 mrd €), Verkkojen Eurooppa -välineestä (1 mrd €) ja Luova Eurooppa -ohjelmasta (1 mrd €).

- ▶ Jos **investoinnit pysyvät nykytasolla tai jopa supistuvat**, vaarana on EU:n kilpailukykyyn heikkeneminen keskeisillä teollisuus- ja palvelualoilla, joita ovat esimerkiksi teollisuustuotanto ja koneet, rahoituspalvelut, terveydenhuolto, liikenne, energia ja ajoneuvoteollisuus. Liian vähäinen investointi digiosaamiseen laajentaisi entisestään kuilua asiantuntijoiden kysynnän ja tarjonnan välillä samalla kun automatisaatio korvaa perinteisiä työtehtäviä. Tämä heikentäisi työllisyys- ja kasvunäkymiä ja julkisten palvelujen laatua ja lisäisi alttiutta kyberturvallisuushkille.
- ▶ **Kaksinkertaistamalla digitaalitalouden rahoitus noin 70 miljardiin euroon** kaudella 2021–2027 edistettäisiin voimakkaasti älykästä kasvua muun muassa laadukkaan datainfrastruktuurin, yhteenliitettävyyden ja kyberturvallisuuden alalla. Sen ansiosta voitaisiin ottaa käyttöön uusia luotettavia ja turvallisia palveluja sähköisen terveydenhuollon, sähköisen hallinnon ja liikkuvuuden alalla. Se varmistaisi EU:n johtoaseman suurteholaskennan, seuraavan sukupolven internetin, tekoälyn, robotiikan ja massadatan alalla. Tämä puolestaan vahvistaisi eurooppalaisen teollisuuden ja liike-elämän kilpailuasemaa digitaalitalouden eri aloilla. Samalla se supistaisi tuntuvasti osaamisvajetta kaikkialla unionissa.

EU:n talousarviosta myönnettävä tuki tarjoaa erilaisille tutkijoille ja tutkimusryhmille ponnahduslaudan jatkaa tutkimustyötä ja innovointia. EU:n on myös edistettävä sellaisten olosuhteiden luomista, joissa yritykset voivat kasvaa. Markkina-arvoltaan keskisuurten yritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten on edelleen vaikea kehittyä eteenpäin startup-vaiheesta. Monet yrittäjät lähtevät Euroopasta muualle parempien kasvuedellytysten toivossa. **Tutkimus ja innovointi** ovat EU:n tulevaisuuden kannalta keskeisiä haasteita. Vain niiden avulla voidaan puuttua samanaikaisesti ja kestävällä tavalla heikkoon talouskasvuun, työpaikkojen määrän vähäiseen luomiseen ja sellaisiin globaaleihin haasteisiin kuin terveys ja turvallisuus, elintarvikkeet ja valtameret, ilmasto ja energia.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Miten voitaisiin parhaiten edistää kilpailukykyä tutkimuksen ja innovoinnin avulla?

Euroopan kaltaisissa kehittyneissä talouksissa tutkimuksella ja innovoinnilla on ratkaiseva merkitys tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamisessa. Siksi EU:n tulevan talousarvion on turvattava EU:n edellytykset tehdä investointeja innovoinnin moottoreihin, joiden avulla Euroopan teollisuus voi kasvaa ja kukoistaa. Kaudella 2014–2020 EU:ssa on varattu Horisontti 2020 -tutkimus- ja innovaatiopuiteohjelman rahoittamiseen lähes 80 miljardia euroa. Millainen EU:n tutkimustalousarvion pitäisi olla tulevaisuudessa?

- **Jos investoinnit pysyvät nykytasolla tai jopa supistuvat**, rahoitusvajeen täyttäminen ei onnistuisi. Tämä näkyisi kerrannaisvaikutuksina kansallisissa ja yksityisissä investoinneissa ja heikentäisi mahdollisuuksia saavuttaa Eurooppa 2020 -strategiassa asetettu tavoite, jonka mukaan tutkimus- ja kehittämistoimiin olisi investoitava 3 prosenttia EU:n BKT:sta. EU jäisi entistä enemmän jälkeen maailman johtavista maista tutkimuksen alalla. Tutkimustuki muille EU:n toiminta-aloille vähenisi.
- **Lisäämällä puiteohjelman rahoitusta 50 prosentilla 120 miljardiin euroon** voitaisiin luoda arviolta 420 000 uutta työpaikkaa vuoteen 2040 mennessä ja kasvattaa bruttokansantuotetta noin 0,33 prosenttia samalla ajanjaksolla. Näin jatkettaisiin EU:n tutkimus- ja innovointimäärärahojen nousevaa suuntausta ja voitaisiin varmistaa rahoitus kohtuulliselle osalle laadukkaista ehdotuksista. Tämä lisäisi unionin houkuttelevuutta maailman huippututkijoiden keskuudessa, ja sen avulla voitaisiin myös tarttua innovointiin liittyviin puutteisiin ja luoda uusia mahdollisuuksia. Näin voitaisiin tukea mm. digitalisaatioon, energiaan, ilmastoon ja terveydenhuoltoon liittyviä painopisteitä.
- **Kaksinkertaistamalla puiteohjelman rahoitus 160 miljardiin euroon** voitaisiin luoda arviolta 650 000 uutta työpaikkaa vuoteen 2040 mennessä ja kasvattaa bruttokansantuotetta noin 0,46 prosenttia samalla ajanjaksolla. Tämän ansiosta EU voisi nousta maailman johtavaksi suuren mittakaavan aloitteiden toteuttajaksi ja valmistautua hyödyntämään markkinoilla täysimääräisesti mm. akkuihin, tartuntatauteihin, älykkäisiin ja vähäpäästöisiin rakennuksiin ja ajoneuvoihin, hiilidioksidipäästöjen vähentämisteknologioihin, kiertotalouteen, muovijätteeseen sekä internetyhteydellä varustettuihin ja automatisoituihin autoihin liittyviä ratkaisuja.

EU:n talous kasvaa nyt yli 2 prosentin vuosivauhtia, joten pahin talous- ja finanssikriisi on selätetty. **Euroalueeseen** kuuluu jo 19 jäsenvaltiota, ja euro on maailman toiseksi käytetyin valuutta. EU:n 27 jäsenvaltiota ovat yhtä lukuun ottamatta sitoutuneet oikeudellisesti ottamaan euron käyttöön jossain vaiheessa. Rahoitusmarkkinat ovat elpyneet kriisiä edeltävälle tasolle, ja viimeaikainen kehitys, kuten pankki- ja pääomamarkkinaunionin perustaminen, luo edellytykset katon korjaamiseen hyvän sään aikana.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Miten EU:n talousarvio voi luoda pohjaa todelliselle talous- ja rahaliitolle?

Komissio esitti joulukuussa 2017 näkemyksensä siitä, miten **EU:n talousarvion avulla voitaisiin vahvistaa euroaluetta ja koko unionia** nyt ja tulevaisuudessa. Tässä yhteydessä määritettiin neljä tehtävää, jotka olisi toteutettava talousarvion avulla: rakenneuudistusten edistäminen jäsenvaltioissa, jäsenvaltioiden tukeminen niiden edetessä kohti euroalueeseen liittymistä, varautumisjärjestelyn muodostaminen pankkiunionille sekä sellaisen vakautusjärjestelyn luominen, jonka avulla voidaan säilyttää investointien taso laajojen epäsymmetristen häiriöiden yhteydessä yhdistämällä erilaiset EU:n ja euroalueen rahastot ja rahoitusvälineet. Nämä tehtävät edellyttävät uudenlaista ajattelua, jossa ylitetään EU:n talousarvioon liittyvät nykyiset rajoitukset. Tätä varten voitaisiin esimerkiksi hyödyntää synergiaetuja Euroopan investointipankin ja aikanaan perustettavan Euroopan valuuttarahaston kanssa. Vuoden 2020 jälkeen toteutettavalla talousarviolla on kuitenkin tässä oma tehtävänsä:

- Uudistusten toteuttamisen tukivälineen ja lähentymisvälineen avulla on voitava antaa **vahvaa tukea ja kannustimia monenlaisille uudistuksille eri jäsenvaltioissa**. Vähintään **25 miljardin euron** määrärahat seitsemän vuoden aikana muodostaisivat tähän tarvittavan kriittisen massan, jonka avulla voitaisiin välttää rahoituksen keskittyminen vain muutamaasi jäsenvaltioihin.
- **Vakautusjärjestely** on tarkoitus muodostaa asteittain EU:n talousarviosta taattavien back-to-back -lainojen, Euroopan valuuttarahaston myöntämien lainojen, kansallisiin rahoitusosuuksiin perustuvan vapaaehtoisen vakuutusjärjestelmän sekä EU:n talousarviosta myönnettävän avustuksen pohjalta. EU:n talousarviosta saatavan rahoitusosuuden ei välttämättä tarvitsisi olla kovin suuri, mutta sen pitäisi kuitenkin olla riittävä, jotta sen avulla voitaisiin vähentää lainojen koroista aiheutuvaa raskautusta ja tarjota kannustimia toteuttaa tukijärjestelmä asianmukaisella tavalla.

Koheesiopolitiikka on unionin tärkein investointipoliitiikka, jonka avulla pyritään vähentämään eri alueiden ja jäsenvaltioiden välistä eriarvoisuutta tarjoamalla unionin kansalaisille yhtäläiset mahdollisuudet kaikkialla Euroopassa. Koheesiopolitiikka edistää merkittävällä tavalla työpaikkojen luomista, kestäväää kasvua ja innovointia Euroopan eri alueilla. Tulevaisuuden koheesiopolitiikan avulla EU:n talouksien modernisointia voitaisiin vauhdittaa vielä nykyistä enemmän, jos uudistusten toteuttamiseen tarjottaisiin kannustimia sitomalla ne tiiviimmin talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon ja erityisesti maakohtaisiin suosituksiin.



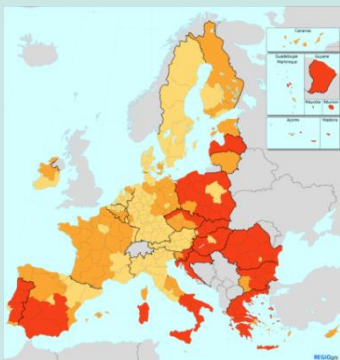
TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Kuinka kunnianhimoista ja tehokasta koheesipolitiikan olisi oltava?

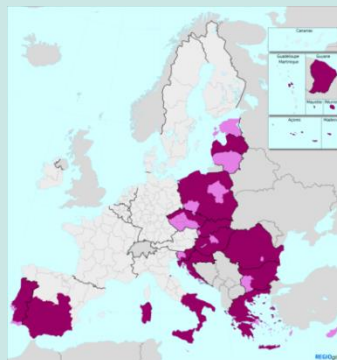
Koheesipolitiikka on konkreettinen ilmaus solidaarisuudesta taloudellisesti vähemmän kehittyneitä unionin alueita kohtaan. Sen tarkoituksena on lisätä taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Euroopan rakenne- ja investointirahastoista myönnettävää tukea voivat tätä nykyä saada kaikki EU:n jäsenvaltiot. Olisiko koheesipolitiikkaa jatkettava tältä pohjalta vai olisiko tukea myönnettävä jatkossa ainoastaan **vähemmän kehittyneille alueille ja/tai jäsenvaltioille**? Jos tukea voisivat edelleen saada kaikki, mikä olisi oikea tavoitetaso?

- ▶ Jos kaikki jäsenvaltiot ja kaikki alueet voisivat edelleen saada tukea Euroopan aluekehitysrahastosta, Euroopan sosiaalirahastosta ja koheesiorahastosta, **tuen tehokkuutta voitaisiin parantaa soveltamalla erilaisia tuki-intensiteettejä ja kohdentamalla tuki tarkemmin. Jos menot säilyvät nykytasolla eli noin 370 miljardissa eurossa⁴**, joka on lähes 35 prosenttia monivuotisen rahoituskehysten määrärahoista, investointituella voitaisiin myös jatkossa tukea kaikilla alueilla mm. innovointia, teollisuuden muutosta, siirtymistä puhtaaseen energiaan, ilmastotoimia ja työllistymismahdollisuuksien parantamista.
- ▶ Jos Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta ei enää myönnettäisi tukea kehittyneemmille ja siirtymäalueille, menot **vähenisivät noin 95 miljardilla eurolla** koko rahoituskehysten aikana. Vähennys olisi yli neljäsosa näiden rahastojen nykyisistä määrärahoista ja noin 8,7 prosenttia nykyisen monivuotisen rahoituskehysten määrärahoista. Tämän skenaarion mukaan näistä rahastoista ei enää myönnettäisi tukea Alankomaissa, Belgiassa, Irlannissa, Itävallassa, Ranskan Euroopassa sijaitsevilla alueilla, Ruotsissa, Saksassa, Suomessa ja Tanskassa eikä myöskään monilla alueilla Espanjassa ja Italiassa.
- ▶ Jos tukea myönnettäisiin ainoastaan koheesiomaille, investointeja ei enää tuettaisi myöskään Espanjan, Italian ja Ranskan vähemmän kehittyneillä alueilla. Tämän seurauksena menot **vähenisivät noin 124 miljardilla eurolla** koko rahoituskehysten aikana. Vähennys olisi noin 33 prosenttia näiden rahastojen nykyisistä määrärahoista ja noin 11 prosenttia nykyisen monivuotisen rahoituskehysten määrärahoista.

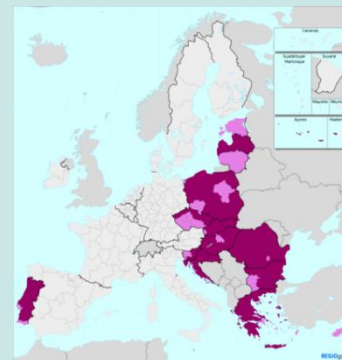
Skenaarioissa 2 ja 3 tuki taloudellisten, sosiaalisten ja alueellisten haasteiden ratkaisemiseksi siirtyisi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten hoidettavaksi.



Skenaario 1: Tuetaan kaikkia EU:n alueita



Skenaario 2: Tuetaan vähemmän kehittyneitä alueita ja koheesiomaita



Skenaario 3: Tuetaan vain koheesiomaita

Alueiden luokat

- **Vähemmän kehittyneet alueet:** BKT/asukas < 75 % EU27:n keskiarvosta
- **Siirtymäalueet:** BKT/asukas >= 75 % ja < 100 % EU27:n keskiarvosta
- **Kehittyneemmät alueet:** BKT/asukas >= 100 % EU27:n keskiarvosta

Mahdollisesti tukikelpoiset alueet

- Aluetuki
- Koheesiorahaston tuki
- Muut alueet

Mahdollisesti tukikelpoiset alueet

- Aluetuki
- Koheesiorahaston tuki
- Muut alueet

⁴ Noin 12 miljardia euroa tästä summasta on osoitettu ennalta Yhdistyneelle kuningaskunnalle. Tämä on noin 3 prosenttia koheesipolitiikan kokonaismäärärahoista koko rahoituskehyskaudella.

Modernin **yhteisen maatalouspolitiikan** avulla on tuettava kehitystä, jossa maatalousalasta tulee kaikilta osin kestävä ja maaseutualueet säilyvät elinvoimaisina. Maatalouspolitiikan avulla on varmistettava, että saatavilla on elintarvikkeita, jotka ovat turvallisia, laadukkaita, kohtuuhintaisia, ravitsevia ja monipuolisia. Modernin yhteisen maatalouspolitiikan eurooppalaista lisäarvoa on kasvatettava siten, että siinä otetaan huomioon aiempaa kunnianhimoisemmat ympäristö- ja ilmastotavoitteet ja vastataan kansalaisten odotuksiin, jotka koskevat terveyttä, ympäristöä ja ilmastoa. Eurooppa tarvitsee älykästä ja joustavaa maatalousalaa, jonka perustana on maaseutualueiden vahva sosioekonominen rakenne.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Mikä olisi tehokkaan yhteisen maatalouspolitiikan oikea tavoitetaso?

Vuosien 2014–2020 rahoituskehyksessä yhteisestä maatalouspolitiikasta rahoitetaan markkinatoimenpiteitä, viljelijöiden suoria tukia ja maaseudun kehittämisohjelmia noin 400 miljardilla eurolla. Tavoitteena on kestävä maatalous ja elinvoimainen maaseudun elinkeinoelämä. Suorien tukien osuus rahoituksesta on noin 70 prosenttia. Maaseudun kehittämisohjelmilla tuetaan investointeja, koulutusta ja resurssitehokkaampaa maataloustuotantoa. Tähän tarkoitukseen on rahoituskehyskauden aikana varattu noin 100 miljardia euroa. Nämä ohjelmat rahoitetaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Yhteisen maatalouspolitiikan kautta unioni pyrkii osaltaan ratkaisemaan maaseudun rakenteellisia ongelmia, kuten houkuttelevien työllistymismahdollisuuksien puutetta ja osaamisvajetta. Tärkeimpiä tavoitteita tältä osin on luoda uusia arvoketjuja, jotka liittyvät esimerkiksi puhtaaseen energiaan ja bioenergiaan, sekä edistää maaseudun maisemallisten arvojen hyödyntämistä.

Keskustelua käydään siitä, miten suoria tukia voitaisiin parhaiten hyödyntää. Keskeinen ehdotus on, että suoria tukia vähennetään ja ne kohdennetaan tarkemmin politiikan tavoitteiden mukaisesti. **Nykyään 80 prosenttia suorista tuista menee 20 prosentille viljelijöistä.** Keskustelua käydään myös siitä, miten maataloustuen eroja jäsenvaltioiden välillä voitaisiin vähentää. Suorien tukien järjestelmän uudistaminen voisi tarjota tilaisuuden kohdistaa maksut odotettavissa olevien tulosten perusteella. Tällöin voitaisiin tukea kestävästä maataloustuotantoa vähemmän kannattavilla tai vuoristoisilla alueilla, siirtää painopistettä pieniin ja keskisuuriin maatiloihin, investoida kestäväan ja resurssitehokkaaseen tuotantoon sekä sovittaa suorat tuet paremmin yhteen maaseudun kehittämistoimien kanssa.

- ▶ Jos yhteisen maatalouspolitiikan varainkäyttö pysytettäisiin **noin 400 miljardin euron⁵** tasolla rahoituskehyskauden aikana, mikä olisi noin 37 prosenttia nykyisestä monivuotisesta rahoituskehyksestä, olisi mahdollista kohdistaa tuki tarkemmin ja **varsinkin pienille ja keskisuurille maatiloille** kohdistettavalla tuella olisi tällöin myönteisiä kerrannaisvaikutuksia maaseudulla.
- ▶ Jos yhteisen maatalouspolitiikan tuki pienenesi 30 prosenttia, pienennystä vastaava rahamäärä seuraavan monivuotisen rahoituskehyskauden aikana olisi **noin 120 miljardia euroa**. Tämä olisi noin 11 prosenttia nykyisestä monivuotisesta rahoituskehyksestä. Tässä skenaariossa maatilojen keskimääräiset tulot alentuivat monissa jäsenvaltioissa enemmän kuin 10 prosenttia. Tietyillä maatalouden sektoreilla pudotus olisi ehkä vieläkin suurempi.
- ▶ Jos yhteisen maatalouspolitiikan tuki pienenesi 15 prosenttia, pienennystä vastaava rahamäärä seuraavan monivuotisen rahoituskehyskauden aikana olisi **noin 60 miljardia euroa**. Tämä olisi noin 5,5 prosenttia nykyisestä monivuotisesta rahoituskehyksestä. Tässä skenaariossa maatilojen keskimääräiset tulot alentuivat vähemmän mutta – riippuen tehtävistä valinnoista – tietyillä maatalouden sektoreilla vaikutus voisi edelleen olla merkittävä.

Näitä skenaarioita ei voida tarkastella erillisinä. Aina kun suoria maksuja vähennetään, jäljelle jäävät määrärahat olisi samassa yhteydessä kohdennettava paremmin, esimerkiksi siten, että painopistettä siirretään pieniin ja keskisuuriin maatiloihin ja suorat tuet sovitetaan paremmin yhteen maaseudun kehittämistoimien kanssa.

⁵ Noin 27 miljardia euroa tästä summasta on kohdistettu ennalta Yhdistyneelle kuningaskunnalle. Tämä on noin 7 prosenttia koko yhteisen maatalouspolitiikan määrärahoista.

Unionin on kyettävä saavuttamaan myös **kansainvälisiä tavoitteitaan**. Unioni ja sen jäsenvaltiot ovat yhdessä maailman suurin kehitysavun antaja. EU:n kansalaiset odottavat, että Eurooppa kulkee kehityksen kärjessä maailmassa ja pyrkii edistämään hyvää hallintoa, demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta, ihmisoikeuksia ja kestävää taloudellista kehitystä. He haluavat, että Eurooppa edustaa vakautta ja turvallisuutta, varsinkin Euroopan välittömälle naapurustolle. He haluavat, että Eurooppa panee liikkeelle kriittisen massan, jonka avulla puututaan maailmanlaajusten ongelmien, kuten sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen tai väkivaltaisten ääriliikkeiden, perimmäisiin syihin. He haluavat, että Eurooppa tukee kestävää kehitystä, poistaa köyhyyttä, edistää parempaa hallintoa ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamista sekä auttaa torjumaan korruptiota ja järjestäytyneitä rikollisuutta. He haluavat Euroopan reagoivan kriiseihin, olivatpa ne ihmisen tai luonnon aiheuttamia. He haluavat, että Eurooppa johtaa monenvälisiä keskusteluja asioissa, jotka koskevat koko maailmaa, ja edistää tulevaisuudessakin sääntöihin perustuvaa maailmanjärjestystä. He haluavat Euroopan edistävän yhteistyötä aloilla, jotka koskevat yhteistä etua, olipa kyse taloudesta, energiasta, rauhasta ja turvallisuudesta, puolustuksesta tai ilmastotoimista.

Maa­ilman­laajuinen talouskriisi on entisestään pahentanut epävakautta ja konflikteja EU:n eteläisillä naapurialueilla ja kauempanakin. Tämä on lisännyt painetta **muuttoliikkeeseen**, ja ihmisiä on Euroopan lähialueilla liikkeellä enemmän kuin koskaan. Tämä on todellisuutta – ja ongelma – myös tulevaisuudessa. Meidän on vahvistettava EU:n ulkoisia toimia ja pyrittävä niiden avulla vaikuttamaan muuttoliikkeeseen ja tukemaan kasvua ja työpaikkojen luomista.

Meidän olisi ulkoisissa tomissamme etsittävä älykkäitä synergioita kansainvälisten rahoituslaitosten ja kansallisten kehityspankkien kanssa, jotta voidaan varmistaa, että niukat resurssit käytetään tehokkaasti ja yksityisiä investointeja saadaan liikkeelle aina kun mahdollista. Euroopan kestävä kehityksen rahasto, joka on EU:n ulkoisen investointiohjelman ydintoiminto, on malli, jota voitaisiin laajentaa tulevaisuudessa.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Miten voimme parhaiten ajaa etujamme ulkomailla?

Unionilla on tulevaisuudessa oltava käytössään välineet, joiden avulla se saa aikaan tuloksia, olivatpa tavoitteet tai haasteet vanhoja tai uusia. Vuosien 2014–2020 rahoituskehityksessä ulkoisten toimien määrärahat ovat noin 66 miljardia euroa. Tämä on noin 6 prosenttia nykyisestä monivuotisesta rahoituskehityksestä. Lisäksi Euroopan kehitysrahasto, joka tällä hetkellä ei sisälly unionin talousarvioon, on pääasiallinen rahoitusväline kehitysavun toimittamisessa Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maille sekä merentakaisille maille ja alueille. Yhdennentoista Euroopan kehitysrahaston kokonaisrahoitus on noin 31 miljardia euroa kaudella 2014–2020.

Tulevaisuudessa:

- ▶ Jos **ulkoisten välineiden rahoitusta lisättäisiin siten, että määrärahat olisivat yli 100 miljardia euroa** tulevan rahoituskehityksen aikana, EU:n olisi mahdollista saavuttaa nykyiset ja uudet tavoitteensa. Nämä koskevat sellaisia EU:n toiminta-aloja kuin kansainvälinen yhteistyö, muuttoliikkeen hallinta, investoinnit, hyvä hallinto, ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate, kestävän kehityksen tavoitteet, humanitaarinen apu, kriisinhallinta ja konfliktinesto. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä EU:n strategiaan Länsi-Balkanilla sekä EU:n vakauttamispyrkimyksiin naapurialueilla ja Afrikassa.
- ▶ Se, että **ulkoisia välineitä yksinkertaistettaisiin ja selkeytettäisiin** merkittävästi, voisi entisestään lisätä ulkosuhdemäärärahojen käytön tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Tällöin esimerkiksi Euroopan kehitysrahasto voitaisiin ottaa osaksi monivuotista rahoituskehitystä. Tämä kuitenkin edellyttäisi, että muutos otettaisiin huomioon menojen kokonaiskatossa ja nykyiset joustomahdollisuudet säilytettäisiin.

Ulkosuhteiden talousarviossa olisi otettava huomioon myös se, että EU ja sen jäsenvaltiot ovat **sitoutuneet yhdessä käyttämään 0,7 prosenttia bruttokansantulosta viralliseen kehitysapuun vuoteen 2030 mennessä**. Sitoumuksen täyttäminen vaatisi noin 40 miljardin euron lisäpanostusta seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen eli seitsemän vuoden aikana (määrästä on vähennetty Yhdistyneen kuningaskunnan osuus). Tässä on oletuksena, että EU säilyttäisi nykyisen 20 prosentin osuutensa virallisesta kehitysavusta.

4. EU:n talousarvion modernisointi

Edellä selostetut painopisteet ja politiikkavaihtoehdot kuvaavat valintoja, joita EU:n on tehtävä tulevissa talousarvioissaan. Nämä valinnat ratkaisevat sen, kuinka suuri ja kunnianhimoinen on ensimmäinen monivuotinen rahoituskehys, jonka 27 jäsenvaltion unioni laatii. Valinnat määrittävät, kuinka kunnianhimoinen EU haluaa olla ja missä määrin se kykenee lunastamaan Bratislavan toimintasuunnitelmassa annetut lupaukset.

Seuraavan rahoituskehityksen on oltava riittävän suuri ja riittävän joustava. Sen on oltava riittävän suuri, jotta uusien painopisteiden vaatimat toimet ovat mahdollisia ja jotta Yhdistyneen kuningaskunnan eron vaikutukset katetaan. Yhdistyneen kuningaskunnan jättämä aukko olisi katettava yhtä lailla ”uudella” rahalla kuin nykyisissä ohjelmissa tehtävillä säästöillä. Ratkaisu on **yhdistelmä, jossa on tehtävä oikeasuhteisia säästöjä ja kohdistettava EU:n talousarviomäärärahoja uudelleen mutta jossa on oltava myös halua osoittaa lisäresursseja uusien painopisteiden mukaisiin toimiin**.

On myös selvää, että EU:n talousarvion vaikutus ei riipu ainoastaan määrärahojen suuruudesta vaan myös siitä, miten toimintaohjelmat suunnitellaan ja pannaan täytäntöön. **EU:n tason lisäarvo, suurempi tuloksellisuus ja yksinkertaistaminen** ovat keskeisiä modernissa ja tehokkaassa EU:n talousarviossa. Se, että sääntöjä ja menettelyjä virtaviivaistetaan, auttaa tämän tavoitteen saavuttamisessa. Haluamme varmistaa, että jokainen EU:n rahoitusohjelmien euro käytetään mahdollisimman tehokkaasti ja että tulokset näkyvät kentällä nopeasti.

Edellä mainittujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että **takauksista, lainoista ja rahoitusvälineistä** otetaan mahdollisimman suuri hyöty irti. Esimerkiksi Euroopan strategisten investointien rahasto, jota on entisestään vahvistettu, on merkittävä väline, jonka avulla saadaan liikkeelle yksityisiä investointeja kaikkialla Euroopassa. Investoimalla yhdessä tutkimukseen, innovointiin ja infrastruktuuriin olemme onnistuneet luomaan työpaikkoja ja kasvua ja samalla puuttumaan tämän päivän maailmanlaajuisiin ongelmiin, kuten ilmastonmuutokseen tai tiede-, liikenne-, energia- ja avaruuspolitiikan kysymyksiin.

Edellä mainittujen välineiden menestyksellä käyttö edellyttää selkeää strategiaa ja aiempaa virtaviivaisempaa lähestymistapaa. Avustuksia ja tukia tarvitaan edelleen hankkeissa, jotka eivät tuota tuloja, kuten Erasmus+ -vaihto-ohjelmassa tai humanitaarisen avun ohjelmissa. Takausten ja rahoitusvälineiden avulla voidaan kuitenkin vivuttaa talousarvion määrärahoja aina silloin kun markkinat kiinnostuvat hankkeesta.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Enemmän tuloksia vähemmällä – rahoitusvälineitä hyödyntäen?

Komission pohdinta-asiakirjassa EU:n rahoituksen tulevaisuudesta korostettiin, että takaukset ja rahoitusvälineet ovat tärkeitä, kun pyritään tekemään ”enemmän vähemmällä”. Esimerkiksi Euroopan strategisten investointien rahaston odotetaan saavan liikkeelle yli 500 miljardin euron investoinnit. Tämä on merkittävä piristysruiske Euroopan taloudelle. EU:n nykyisten markkinapohjaisten välineiden muodostama kokonaisuus on kuitenkin hajanainen. Keskitetyn hallinnon piirissä on lähes 40 rahoitusvälinettä sekä kolme talousarviotakuuvälinettä ja takuurahastoa. Näiden osuus nykyisestä monivuotisesta rahoituskehystä on noin 4 prosenttia. Pelkästään pienten ja keskisuurten yritysten sektorilla on seitsemän keskitetysti hallintoitua rahoitusvälinettä ja useita satoja yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallintoituja rahoitusvälineitä. Järkeistämiseksi ja tehostamiseksi on selkeä tarve.

- Yksi vaihtoehto, jolla voitaisiin parantaa investointeja tukevien EU:n välineiden tehokkuutta ja vaikutusta, voisi olla niiden yhdistäminen **yhdeksi ainoaksi investointitukivälineeksi**. Tämä vahvistaisi edelleen Euroopan strategisten investointien rahastoa, ja sillä olisi myönteinen vaikutus investointeihin, talouskasvuun ja työllisyyteen koko EU:n alueella.
- Jos rahoitusvälineitä ja talousarviotakuita käytettäisiin tehokkaammin, investointeja voitaisiin saada liikkeelle **enemmän kuin kaksinkertainen määrä** seuraavan monivuotisen rahoituskehyn aikana – jopa 2 biljoonaa euroa.

Talousarvion **joustavuus** on yksi niistä keskeisistä periaatteista, joiden varaan seuraava monivuotinen rahoituskehys olisi rakennettava. Tämä on välttämätöntä, jotta voidaan sopeutua uusiin tarpeisiin ja epävakaisiin geopoliittisiin ja sisäisiin olosuhteisiin. Erityisvälineet, jotka pohjautuvat nykyisiin mekanismeihin, ovat edelleenkin tärkeitä, kun pyritään ratkaisemaan esimerkiksi muuttoliikkeeseen tai humanitaarisen avun tarpeeseen liittyviä uusia ongelmia. Lisäksi on erittäin aiheellista tarkistaa nykyisiä mekanismeja sen varmistamiseksi, että myönnettyillä määrärahoilla tuetaan tuloksellisesti unionin painopisteitä. Tällä hetkellä näin ei aina käy, sillä osa monivuotisessa rahoituskehyksessä myönnettyistä talousarviositoumuksista peruutetaan myöhemmin. Tähän voi olla monia syitä, esimerkiksi viiveet hankkeiden käynnistämisessä, hankkeiden toteutusta koskevat muodolliset virheet tai menoilmoituksia koskevat virheet. Seurauksena on, että osa EU:n talousarvion tarjoamista mahdollisuuksista, joilla voitaisiin tukea EU:n tavoitteita ja tuottaa eurooppalaista lisäarvoa, jää hyödyntämättä. Näin menetämme hyvän tilaisuuden edistää yhteisiä painopisteitämme.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Miten vapautuneita varoja hyödynnetään parhaiten?

Tällä hetkellä varat, jotka on sidottu EU:n talousarviossa mutta joita ei lopulta kuitenkaan käytetä EU:n ohjelmien toteuttamiseen, peruutetaan. Nämä varat pienentävät jäsenvaltioiden bruttorahoitusosuuksia vuotuisissa laskelmissa verrattuna siihen, että talousarviositoumukset pantaisiin täytäntöön kokonaisuudessaan.

- Sen sijaan että nämä määrät peruutetaan, niistä voitaisiin muodostaa **unionin varaus**. Tämän varauksen avulla voisimme edistää yhteisiä painopisteitä sekä vastata yhteisiin haasteisiin. Tämänhetkiset arviot viittaavat siihen, että **näin saataisiin seitsenvuotisen kauden aikana käyttöön 21–28 miljardia euroa**. Tällä tavoin vapautuneita varoja olisi esimerkiksi vuonna 2015 voitu osoittaa Euroopan strategisten investointien rahastolle ja siten kaventaa rahoituskriisin seurauksena syntyneitä investointivajeita. Näin ei tehty, vaan sen sijaan supistettiin arvokkaita toimintaohjelmia, kuten Horisontti 2020 -puiteohjelmaa ja Verkkojen Eurooppa -välinettä. Vastaavasti tällaista varausta olisi voitu käyttää vuonna 2016 Turkin-pakolaisavun koordinoituvälineen perustamiseen. Välineen rahoitus vaati kaiken joustovaran EU:n talousarviosta sekä lisäksi erillisiä rahoitusosuuksia jäsenvaltioilta. Varauksen avulla olisi myös saatu käyttöön enemmän kiireellistä rahoitusta muuttoliikekriisin hoitoon.
- Nykypäivän nopeasti muuttuvassa maailmassa odottamattomia tapahtumia sattuu yhä useammin. Unionin varauksen avulla voisimme toimia nopeammin ja määrätietoisemmin tällaisissa tilanteissa. Seuraava rahoituskehys ohjaa toimintaamme vielä lähes kymmenen vuoden kuluttua tästä hetkestä. Tällainen pitkän aikavälin vakaus on voimavara, mutta myös rajoite. Unionin varaus olisi voimakas ja joustava uusi väline, jonka avulla voisimme reagoida odottamattomiin tapahtumiin ja hätätilanteisiin esimerkiksi turvallisuuteen ja muuttoliikkeeseen liittyvissä kysymyksissä.

Julkisessa keskustelussa on ehdotettu, että saadakseen rahaa EU:n talousarviosta jäsenvaltion olisi noudatettava **Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa vahvistettuja arvoja** ja erityisesti oikeusvaltioperiaatetta. Jotkut haluavat mennä pidemmälle ja katsovat, että unionin oikeuden vakavasta rikkomisesta olisi koiduttava seuraamuksia ja siksi maksut EU:n talousarviosta rikkomukseen syyllistyneelle jäsenvaltiolle olisi keskeytettävä.

Unioni on oikeusyhteisö, ja sen arvot muodostavat perustan sen olemassaololle. Arvot ovat osa koko unionin oikeudellista ja institutionaalista rakennetta ja unionin kaikkia politiikkoja ja ohjelmia. Näiden arvojen kunnioittaminen on siksi varmistettava kaikissa unionin politiikoissa. Tämä koskee myös EU:n talousarviota, jossa perusarvojen kunnioittaminen on ehdoton edellytys sille, että varainhoito on moitteetonta ja EU:n rahoitus tuloksellista. Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on tärkeää Euroopan kansalaisille, mutta myös yrittäjyydelle, innovoinnille ja investoinneille. Euroopan talous kukoistaa parhaiten siellä missä oikeudellinen ja institutionaalinen järjestelmä noudattaa täysin unionin yhteisiä arvoja.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Olisiko EU:n rahoitukselle asetettava enemmän ehtoja?

EU:n talousarvion mahdollisuuksista saadaan kaikki irti vain jos jäsenvaltioiden talous-, sääntely- ja hallintoympäristö tukee näiden mahdollisuuksien hyödyntämistä.

Tästä syystä kaikkien jäsenvaltioiden ja tuensaajien on nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa osoitettava, että varainhoitoa koskeva sääntelykehys on vankka, EU:n lainsäädäntöä sovelletaan oikein ja hallinnolliset ja institutionaaliset valmiudet riittävät varmistamaan EU:n rahoituksen tuloksellisuuden. Lisäksi politiikan ehdollisuus voi edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä aloilla, joilla mittakaavaedut tai ulkoisvaikutukset ovat merkittäviä. Nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä on lisäksi otettu käyttöön uusia säännöksiä sen välttämiseksi, että epäterve talous- ja finanssipolitiikka heikentäisi EU:n rahoituksen tuloksellisuutta.

Uusi monivuotinen rahoituskehys tarjoaa tilaisuuden tarkastella, ovatko edellä mainitut periaatteet luoneet lujan perustan tuloksellisuudelle. On aika myös pohtia, miten EU:n rahoituksen ja EU:n perusarvojen noudattamisen välistä yhteyttä voidaan vahvistaa.

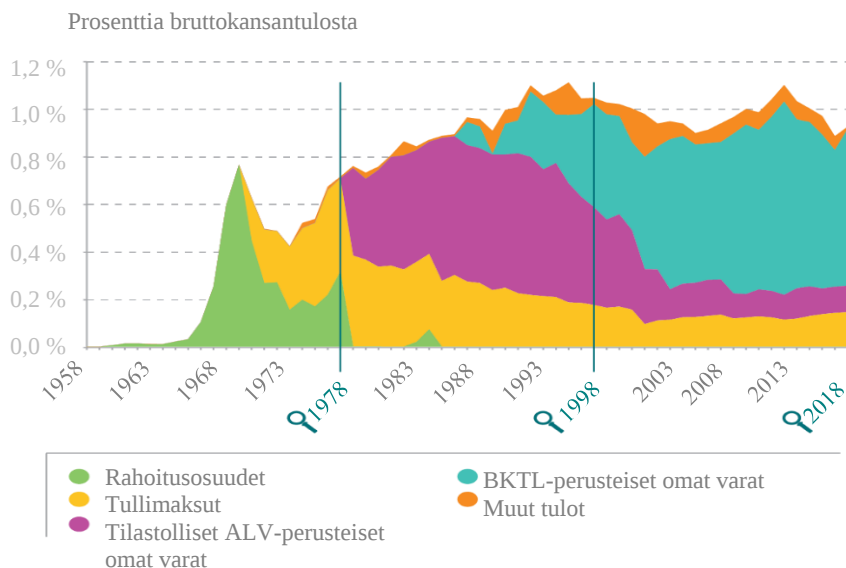
EU:n perusarvojen noudattamista varmistavien mekanismien olisi kuitenkin oltava läpinäkyviä, oikeasuhteisia ja oikeudellisesti aukottomia. Vaikka mekanismeja voitaisiin periaatteessa soveltaa kaikkiin politiikkoihin, joissa menoja rahoitetaan EU:n talousarviosta, rahoitukseen liittyvän ehdollisuuden olisi aina oltava täsmällistä ja oikeasuhteista ja ehtojen ja rahoituksen tavoitteen välillä olisi oltava riittävä yhteys. Tässä keskustelussa on lisäksi otettava huomioon, mikä vaikutus sillä, että perusarvoja tai oikeusvaltioperiaatetta mahdollisesti rikotaan kansallisella tasolla, on EU-rahoituksen yksittäisille edunsaajille, kuten Erasmus-opiskelijoille, tutkijoille tai kansalaisyhteiskunnan järjestöille, jotka eivät ole vastuussa tällaisista rikkomisista.⁶

⁶ Tässä noudatettaisiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 3 kohdan logiikkaa. Sen mukaan jäsenvaltioiden oikeuksien pidättämisessä on otettava huomioon ”tällaisen oikeuksien pidättämisen mahdolliset vaikutukset luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.”

5. EU:n talousarvion rahoittaminen

Vuoden 2020 jälkeistä rahoituskehystä koskeva keskustelu kattaa paitsi sen, mihin EU:n talousarviota olisi käytettävä, myös sen, miten se tulevaisuudessa rahoitetaan. Talousarvion tulopuoli on muodostunut monimutkaiseksi, ja yhteys EU:n talousarvion tavoitteiden ja sen rahoitusmallin välillä on koko ajan heikentynyt.

EU:n talousarvion rahoituslähteet



EU:n talousarvion tulopuolen uudistaminen ohjaisi keskustelua sellaisiin tavoitteisiin ja alueisiin, joiden osalta EU voi tuottaa todellista lisäarvoa.⁷

⁷ Ks. raportti ”EU:n tuleva rahoitus”. Sen esitti tammikuussa 2017 korkean tason ryhmä, jonka Euroopan parlamentti, neuvosto ja Euroopan komissio olivat yhdessä perustaneet ja jonka puheenjohtajana toimi Mario Monti.



TULEVAN RAHOITUSKEHYKSEN VAIHTOEHDOT

Mitä uudet omat varat toisivat EU:n talousarvioon?

- **Päästökauppajärjestelmä:** Euroopan unionin päästökauppajärjestelmä on EU:n ilmastopolitiikan kulmakivi. Jäsenvaltiot huutokauppaavat tietyn määrän päästöoikeuksia, joita yritykset ostavat kasvihuonekaasupäästöjensä kattamiseksi. Tietty osuus päästöoikeushuutokauppojen tuotosta voitaisiin käyttää EU:n talousarvion rahoittamiseen. Osuus päästökauppajärjestelmän tuotosta voisi tuoda EU:n talousarvioon 7–105 miljardia euroa seitsemän vuoden aikana. Määrä riippuu päästöoikeuksien markkinahintojen kehityksestä.
- **Arvonlisäveroperusteiset omat varat:** Arvonlisävero (ALV) on kulutusvero, joka määritetään kaikkien EU:ssa myytävien tavaroiden ja palveluiden arvonlisästä. Tällä hetkellä ALV-perusteiset omat varat lasketaan erittäin monimutkaisella tilastollisella menetelmällä. Uudistettavat omat varat laskettaisiin yksinkertaistetusta arvonlisäveron perusteesta. Tulot nykyisistä ALV-perusteisista omista varoista ovat tällä hetkellä noin 105–140 miljardia euroa seitsemän vuoden aikana, ja määrää voidaan mukauttaa säätämällä ALV-perusteisen oman varan verokantaa vaadittavalle tasolle.
- **Yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja:** Suuret yritykset hyötyvät paljon sisämarkkinoista. Yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja on yhteisten sääntöjen kokonaisuus, jonka mukaisesti yritysten verotettava tulo lasketaan unionissa. Rahoitusosuus, joka perustuu yhdenmukaistettuun yhteisöveropohjaan ja johon mahdollisesti sisältyy digitaalinen osatekijä, vahvistaisi yhteyttä sisämarkkinoista saatavien etujen ja unionin rahoituksen välillä. Kukin jäsenvaltio voisi edelleen verottaa osuuttaan verotettavasta tulosta oman kansallisen verokantansa mukaisesti. Vero, joka kohdistuisi yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan, voisi tuottaa EU:n talousarvioon 21–140 miljardia euroa seitsemän vuoden aikana. Määrä riippuu valittavasta verotusmallista ja sovellettavasta veroprosentista. Verotulot, joiden odotetaan kertyvän verovilpin vähenemisen myötä, eivät sisälly määrään.
- **Rahaverolla (seigniorage)** tarkoitetaan tuloa, jonka keskuspankit ja hallitukset saavat rahan liikkeeseenlaskusta. Koska Euroopan keskuspankin rahoitustulo, joka kertyy eurojen liikkeeseenlaskusta, liittyy suoraan talous- ja rahaliittoon, sitä voitaisiin harkita uudeksi omaksi varaksi. EU:n talousarvioon voitaisiin maksaa kansallisena rahoitusosuutena tietty osa euromaiden valtionkassoihin maksettavista nettovoitoista, jotka perustuvat kansallisten keskuspankkien saamiin voitto-osuuksiin euroalueen rahoitustuloista. Samoja periaatteita sovellettiin Euroopan keskuspankin ja kansallisten keskuspankkien tuottoihin, jotka olivat kertyneet Kreikan valtion joukkovelkakirjojen kumuloituneesta kokonaismäärästä: euroryhmän ministerit sopivat vuonna 2012, että määrä, joka vastasi eurojärjestelmän (Euroopan keskuspankin ja kansallisten keskuspankkien) Kreikan valtion joukkovelkakirjoista kerryttämiä tuloja, siirrettiin Kreikalle. Sovellettavasta prosentista riippuen rahaveron arvioitu tuotto vaihtelisi 10,5 miljardin euron (10 %) ja 56 miljardin euron (50 %) välillä seitsemän vuoden aikana.

Uusien omien varojen yhteys unionin politiikkoihin voitaisiin muodostaa entistä suuremmaksi.⁸ Omien varojen järjestelmällä voitaisiin erityisesti edistää kestävä kehityksen tavoitteita, sisämarkkinoita ja talous- ja rahaliittoa. Esimerkiksi päästökauppajärjestelmään perustuvilla omilla varoilla voitaisiin tukea EU:n kestävä kehityksen tavoitteita. ALV-perusteisia omia varoja olisi yksinkertaistettava, ja niissä olisi otettava huomioon käynnissä oleva uudistus, jolla pyritään kohti EU:n yhtenäistä ALV-aluetta. Omat varat, jotka perustuvat (uudelleen vireille pantuun) yhteiseen yhdistettyyn yhteisöveropohjaan ja siitä kertyvään tulo-osuuteen, vahvistaisivat yhteyttä sisämarkkinoista saatavien etujen ja EU:n talousarvion rahoittamisen välillä. Osuus niistä tuotoista, jotka Euroopan keskuspankki saa setelien

⁸ Omien varojen järjestelmän uudistaminen edellyttää muutoksia omia varoja koskevaan päätökseen. Muutoksista päätetään neuvostossa yksimielisyyden pohjalta sen jälkeen kun Euroopan parlamenttia on kuultu. Lisäksi kaikkien jäsenvaltioiden on ratifioitava muutokset valtiosääntönsä vaatimusten mukaisesti. Tällaiset muutokset on aiemmin tehty osana pakettia, joka on laadittu jokaisen uuden monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä. Omien varojen enimmäismäärään on ilmeisesti joka tapauksessa tarpeen tehdä muutoksia. Näin katetaan rahoitusvastuut, jotka liittyvät EU:n talousarviosta taattuihin lainoihin ja rahoitusvälineisiin, uuteen vakautusjärjestelyyn sekä siihen, että Euroopan kehitysrahasto mahdollisesti sisällytetään monivuotiseen rahoituskehitykseen.

liikkeeseenlaskusta, on sekin esimerkki uudesta lähteestä, joka voisi tuottaa tuloja EU:n talousarvioon. Muut omat varat, myös ne, jotka mainitaan Montin raportissa, ovat parhaillaan tarkemman selvityksen kohteena.

Yhdistyneen kuningaskunnan ero EU:sta tarjoaa mahdollisuuden yksinkertaistaa radikaalisti talousarvion tulopuolta. Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehty korjaus ja sellaisille muille jäsenvaltioille myönnetty korjaukset, jotka ovat osallistuneet Yhdistyneen kuningaskunnan korjauksen rahoittamiseen, ovat monimutkaistaneet talousarvion tulopuolta ja vähentäneet sen läpinäkyvyyttä. On erittäin aiheellista poistaa nyt kaikki tällaiset korjaukset osana oikeudenmukaista ja tasapainoista talousarviopakettia.

6. Oikean ajoituksen tärkeys

On keskeisen tärkeää, että uudesta, modernista EU:n talousarviosta päästään nopeaan poliittiseen yhteisymmärrykseen. Näin osoitetaan, että EU on valmis toteuttamaan myönteisen poliittisen toimintaohjelman, joka laadittiin Bratislavassa ja Roomassa.

Nopea yhteisymmärrys osoittaisi, että sen jälkeen kun Yhdistynyt kuningaskunta on vuonna 2019 eronnut unionista, 27 jäsenvaltion unioni on yhtenäinen, selvillä olemassaolonsa tarkoituksesta ja matkansa suunnasta sekä valmis ryhtymään tulokselliseen työhön. Lisäksi rahoituskehysten nopea hyväksyminen antaisi parhaat edellytykset sille, että uudet ohjelmat pääsisivät käyntiin ripeästi ja aikataulun mukaisesti 1. tammikuuta 2021 ja muuttaisivat poliittiset tavoitteet nopeasti tuloksiksi kentällä.

Varhaisessa vaiheessa saavutettava yhteisymmärrys ei ole pelkästään poliittisesti toivottavaa. Se on myös käytännön välttämättömyys. Kaikki kumppanimme ja EU:n rahoituksen edunsaajat sekä kansalliset ja alueelliset viranomaiset tarvitsevat oikeudellista ja taloudellista varmuutta. Ne tarvitsevat aikaa valmistella uusien ohjelmien täytäntöönpanoa. Nykyisen rahoituskehysten myöhäinen hyväksyminen johti siihen, että uusien ohjelmien käynnistäminen ja sitä myötä sellaisten tavoitteiden saavuttaminen, jotka liittyivät EU:n rahoituksen painopisteisiin, viivästyivät merkittävästi.

Tällaisten viivästysten vuoksi voidaan menettää merkittäviä mahdollisuuksia. Talouden elpymisvauhdin ylläpitämiseksi on keskeisen tärkeää siirtyä saumattomasti uuteen monivuotiseen rahoituskehykseen. Häiriötöntä siirtymää edellyttää myös unionin kyky toimia nopeasti ja määrätietoisesti sellaisilla monilukuisilla osa-alueilla, joilla menestyminen edellyttää nopeutta.

Siksi meidän on varmistettava, että se, mitä tapahtui nykyisen rahoituskehysten yhteydessä, ei toistu.

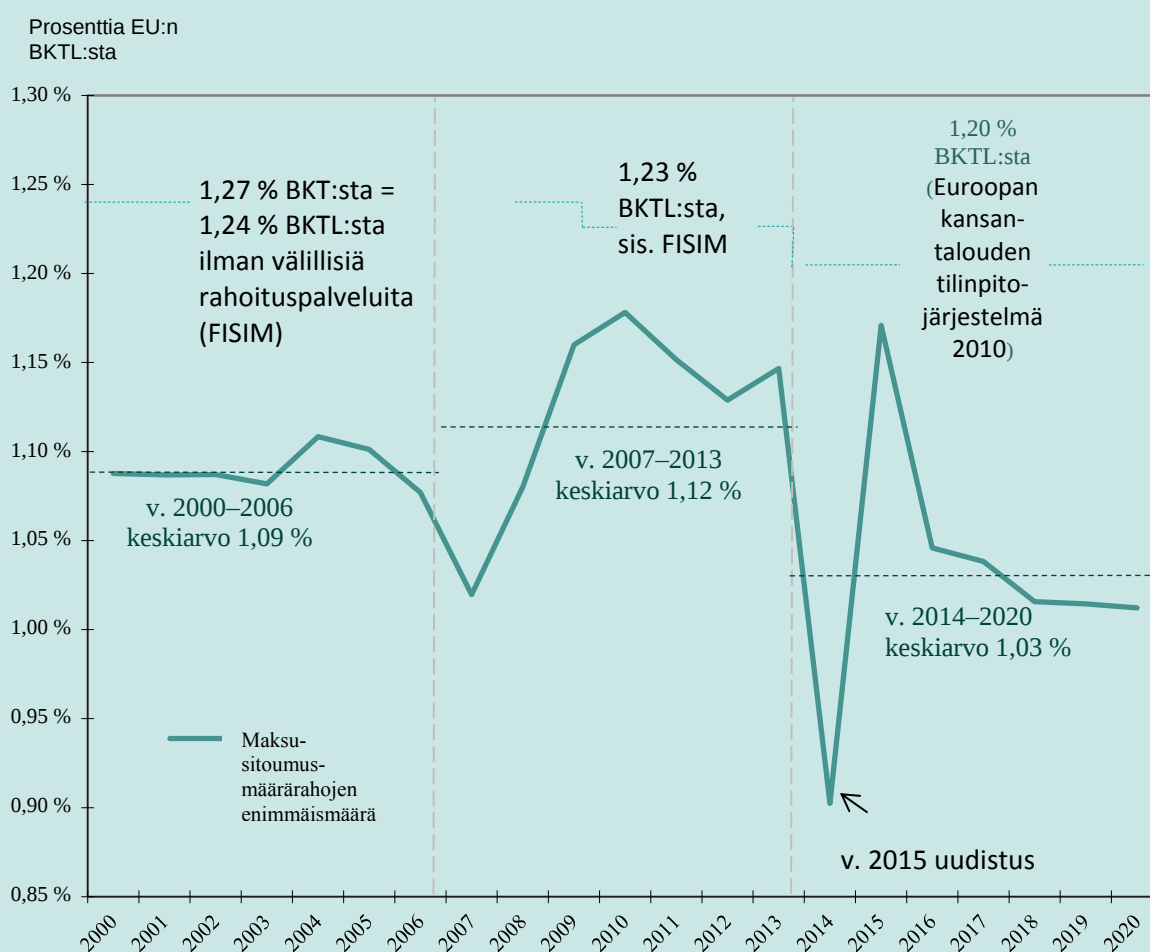
Seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevan yhteisymmärryksen saavuttaminen vuoden 2019 aikana ei olisi ainoastaan merkki siitä, että 27 jäsenvaltion unioni on vahva ja yhtenäinen ja pystyy toimimaan tuloksellisesti ja vakuuttavasti. Se varmistaisi lisäksi rahoituksen jatkuvuuden ja ennustettavuuden – kaikkien eduksi.

MIKSI VIIVÄSTYKSILLÄ ON MERKITYSTÄ?

Vuosien 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ohjelmat käynnistettiin merkittävästi myöhässä. Alakohtaisia ohjelmia koskeva lainsäädäntö saatiin valmiiksi vasta joulukuussa 2013, kun sitä ennen oli ensin päästy sopimukseen monivuotisesta rahoituskehiksestä kyseisen vuoden ensimmäisellä puoliskolla. Tämän seurauksena yksityiskohtaiset säännöt, joita tarvittiin ohjelmien käynnistämiseksi kentällä, vahvistettiin myöhässä. Myös yksityiskohtaisten sääntöjen hyväksymisen jälkeen käydyt neuvottelut, jotka koskivat jäsenvaltioiden kanssa tehtäviä kumppanuussopimuksia, viivästyivät.

Edellä selostetun seurauksena investoinnit samoin kuin tuki kipeästi kaivatuille hankkeille ja uudistuksille viivästyivät. Kaikki tämä tapahtui sen lisäksi, että suuri määrä maksusitoumusmäärärahoja peruutettiin nykyisen kauden alussa.

Maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärien kehitys vuosina 2000–2020 (käypinä hintoina)



Viivästyksillä on todellisia vaikutuksia ihmisiin.

- Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa sekä sisäisen turvallisuuden rahastoa koskevat säädökset hyväksyttiin vasta vuonna 2014. Tämä merkitsi sitä, että toiminnasta vastaavat viranomaiset nimettiin ja ohjelmat hyväksyttiin vasta vuonna 2015. Viivästyksen seurauksena jäsenvaltiot eivät kyenneet käynnistämään hankkeita ajoissa. **Tällä oli vaikutusta jäsenvaltioiden vastaanotto- ja majoituskykyyn ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen.** Viivästyksen vuoksi Kreikan viranomaisten oli erittäin vaikeaa saada EU:n rahoitusta käyttöönsä valmistautuakseen vuoden 2015 kriisiin. Majoitustilat eivät olleet valmiita. Olosuhteet, joissa pakolaisia vastaanotettiin, olivat kehnot hetkellä, jolloin suojelua tarvitsevia ihmisiä alkoi virrata Kreikan saarille, eli kesäkuun ja syyskuun 2015 välisenä aikana. Samaan aikaan muilla jäsenvaltioilla, kuten Ruotsilla ja Itävalalla, ei ollut käytössään EU-rahoitusta Balkanin

reittiä pitkin tulevien ihmisten vastaanottamiseksi. EU:n oli käytettävä hätärahoitusta kyseisten jäsenvaltioiden tukemiseksi noina vaikeina aikoina.

- Useita Erasmus+ -ohjelman kansainvälisiä toimia ei voitu toteuttaa vuonna 2014, koska viimeisin rahoituskehys hyväksyttiin myöhässä. Tämä merkitsi sitä, että jäsenmaista ja EU:n kumppanimaista tuleville **opiskelijoille ja opettajille tarkoitetuista vaihdoista jäi** vuonna 2014 **toteutumatta 25 000–30 000 vaihtoa**. Jos tällainen viivästyminen koskisi koko ohjelmaa, jopa 1 000 000 nuorta menettäisi tilaisuuden Erasmus+ -vaihtoon vuonna 2021.
- Jos seuraavan tutkimuksen puiteohjelman täytäntöönpano viivästyy, **menetetään noin 5 000 tutkimusalan työpaikkaa kuukaudessa** (noin 3–4 % kaikista EU:n tutkimusalan työpaikoista) ja vielä 7 000 työpaikkaa muualla taloudessa. Yli 200 tutkimusjulkaisua jäisi tekemättä tuona aikana, mukaan lukien satakunta hyvin tärkeää artikkelia.
- Jos koheesio-ohjelmien hankevalinta, joka toteutetaan ohjelmien alkuvaiheessa, viivästyy, **yli 100 000 hanketta käynnistyisi myöhässä**. Haittaa aiheutuisi esimerkiksi sellaisille toiminnoille kuin yritystuki, energiatehokkuus, terveydenhuolto, koulutus ja sosiaalinen osallistaminen.
- Viivästykset haittaisivat merkittävästi myös useita suuria infrastruktuurihankkeita. Copernicus- ja Galileo -avaruusohjelmilla on pitkät investointisyklit. Tämän vuoksi niiden **hankinnat edellyttävät ennustettavuutta**. Useiden Galileo-satelliittien hankintamenettely, joka on parhaillaan käynnissä, on määrä saada päätökseen vuonna 2019, mutta menettely voidaan viimeistellä täysimääräisesti vasta sen jälkeen kun uudet oikeudelliset ja talousarviota koskevat edellytykset ovat kokonaisuudessaan selvillä.
- Yksi esimerkki siitä, millaisia kielteisiä vaikutuksia uuden rahoituskehysten viivästyminen on, liittyy **Rail Balticaan**. Hankkeessa rakennetaan **raideyhteys Baltian maihin**. Kyseessä on **erittäin tärkeä** hanke, jonka on määrä olla valmis vuosien 2025–2027 aikana. Hankkeessa olisi käynnistettävä keskeiset rakennustöitä koskevat hankintamenettelyt vuonna 2021. Tämä on ratkaisevaa, jotta hanke, jonka avulla Baltian maiden viisi miljoonaa asukasta saavat yhteyden muuhun Eurooppaan, valmistuu. Suurten nopeuksien rautatieyhteys tulee samanaikaisesti palvelemaan tavaraliikennevirtoja laajalla alueella, Suomesta Saksaan ja Benelux-maihin ja Adrianmerelle.
- **Brennerin tunneli** on tarkoitus saada päätökseen viimeistään vuonna 2027, ja rautateiden tekniset työt on määrä aloittaa seuraavan monivuotisen rahoituskehysten puitteissa. Kyseessä on ensiarvoisen tärkeä hanke. Sen avulla puolet Brennerin moottoritien 2,2 miljoonasta rekasta siirtyy rautatieliikenteen puolelle. Tämä vähentää liikenteen päästöjä Münchenin-Innsbruckin ja Veronan välisissä upeissa laaksoissa.
- Seuraavan monivuotisen rahoituskehysten loppuun mennessä on määrä saada päätökseen myös **Fehmarnin salmen yhteys Tanskan ja Saksan välillä, Evoran-Meridan rautatieyhteys**, joka viimein yhdistää Lissabonin ja Madridin, sekä **Lyonin-Torinon tunneli**, joka yhdistää Ranskan ja Italian nopeat rautatieverkot.

Tällaisilla hankkeilla ei ole varaa siihen, että niiden suunnittelu tai hankinnat viivästyvät vain koska seuraava monivuotinen rahoituskehys hyväksytään myöhässä.

PÄÄTELMÄT

Vuoden 2020 jälkeinen monivuotinen rahoituskehys on testi, jossa katsotaan, mihin 27 jäsenvaltion unioni kykenee. Kun EU:n johtajat kokoontuvat 9. toukokuuta 2019 tekemään päätöksiä Euroopan tulevaisuudesta Sibiussa Romaniassa, **27 jäsenvaltion unionin on saatava valmista aikaan**. Se, että **rahoituskehysten valmistelu edistyisi ratkaisevasti** kokoukseen mennessä, osoittaisi, että unioni kykenee muodostamaan yhteyden poliittisten painopisteiden ja sellaisten konkreettisten tulosten välille, jotka hyödyttävät kaikkia eurooppalaisia.

Uudesta, modernista rahoituskehyksestä voidaan päästä sopimukseen hyvissä ajoin vain jos EU:n johtajat ohjaavat työtä voimakkaasti ja Euroopan parlamentti osallistuu siihen kiinteästi alusta lähtien. Eurooppa-neuvoston kokoukset lokakuussa 2018 ja joulukuussa 2018 ovat ratkaisevan tärkeitä virstanpylväitä tässä prosessissa.

Komissio on valmis tekemään osansa täysimääräisesti. Olemme kuulleet EU:n toimielimiä, jäsenvaltioita, kansallisia parlamentteja ja kaikkien niiden monilukuisten sidosryhmien edustajia, joille tulevilla talousarviolla on merkitystä. Jatkamme kuulemista tulevina kuukausina. **Kaikki tässä tiedonannossa esitetyt vaihtoehdot ja luvut ovat suuntaa-antavia, ja niillä pyritään herättämään avointa keskustelua. Ne eivät edusta komission lopullista kantaa.** Monivuotista rahoituskehystä koskevat lopulliset päätökset kuuluvat EU:n johtajille, ja Euroopan parlamentin on hyväksyttävä ne.

Ehdotuksissamme täsmennetään tässä tiedonannossa esitettyjä ajatuksia ja luodaan vakaa perusta sille, että yhteisymmärrys, jonka kaikki jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti hyväksyvät, saadaan aikaan hyvissä ajoin. Ehdotusten lähtökohtana ovat painopisteet, joista EU:n johtajat ovat sopineet yhdessä.

Ehdotuksissa osoitetaan selkeästi, kuinka paljon rahaa nämä painopisteet vaativat. On olennaisen tärkeää säilyttää yhteys näiden asioiden välillä, jotta EU:n tuleva talousarvio olisi uskottava. Jos unioni päättää tehdä vähemmän, pienempi budjetti riittää.

Mutta aina kun unioni päättää tehdä enemmän, on huolehdittava myös toimien rahoituksesta.

Eurooppalaiset odottavat vahvaa unionia, joka pystyy vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin, ja talousarviota, jonka avulla saadaan aikaan tuloksia. **EU:n johtajien on tehtävä oma osansa näiden odotusten täyttämiseksi.**

Komissio ehdottaa, että EU:n johtajat

- antavat tukensa **uudelle, modernille monivuotiselle rahoituskehykselle**, jonka avulla EU suojelee, puolustaa ja tarjoaa mahdollisuuksia,
- antavat täysimääräisen ja lujan tukensa **painopisteille**, joista sovittiin 16. syyskuuta 2016 pidetyssä Bratislavan kokouksessa sekä 25. maaliskuuta 2017 annetussa Rooman julistuksessa,
- toteavat, että kun nämä painopisteet muunnetaan varainkäytöksi, **tarvitaan riittävän suuri talousarvio**, jossa yhdistyvät älykkäällä tavalla oikeasuhteiset säästöt, määrärahojen kohdistaminen uudelleen ja uudet resurssit,
- tukevat EU:n talousarvion **tulopuolen** uudistusta osana seuraavaan monivuotiseen rahoituskehykseen liittyvää tasapainoista kokonaispakettia, jossa **poistetaan jäsenvaltioiden hyväksi tehtävät korjaukset** ja luodaan tiiviimpi yhteys tulopuolen ja unionin konkreettisten politiikkatavoitteiden välille,
- ilmaisevat sitoumuksensa tiiviiseen yhteistyöhön Euroopan parlamentin ja Euroopan komission kanssa käsiteltäessä monivuotiseen rahoituskehykseen liittyvää konkreettista ehdotusta ja toteavat, että komissio esittää ehdotuksensa viimeistään **toukokuun alussa 2018**, sekä
- sitoutuvat saavuttamaan **ratkaisevaa edistystä** monivuotisen rahoituskehyksen hyväksymisessä 9. toukokuuta 2019 Sibiussa pidettävään EU:n johtajien kokoukseen mennessä, jotta 27 jäsenvaltion unioni pääsee vauhtiin parhaalla mahdollisella tavalla.