



Bryssel 9.10.2019  
COM(2019) 456 final

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

**Unionin rahoituskehys vuosiksi 2021-2027: päätösten aika**

*Euroopan komission panos Eurooppa-neuvoston kokoukseen  
17. ja 18. lokakuuta 2019*

# UNIONIN RAHOITUSKEHYS VUOSIKSI 2021–2017: PÄÄTÖSTEN AIKA

## 1. Tulosten aika

EU:n johtajat vahvistivat kesäkuussa tavoitteekseen päästä sopimukseen unionin tulevasta rahoituskehystä vuoden 2019 loppuun mennessä. Sen jälkeen työtä on tehty Suomen toimiessa neuvoston puheenjohtajana. Työssä on tullut selvästi esiin, että on aloja, joilla olemme samoilla linjoilla, sekä aloja, joilla tasapainoisen, kaikkien kannalta oikeudenmukaisen sopimuksen aikaansaaminen edellyttää kompromisseja.

Jos tulevasta rahoituskehystä päästään sopimukseen vuoden 2019 loppuun mennessä, unioni saa selkeän suunnan ja uutta päättäväisyyttä. Näin voidaan välttää viiveet ja esteet, jotka olisivat ainakin yhtä vakavia kuin kuluvan rahoituskauden alussa koetut; niiden vaikutukset havaittiin kaikissa jäsenvaltioissa vuosina 2014 ja 2015. Tämä tavoite on saavutettavissa, mutta siihen päästään vain vahvalla poliittisella johtajuudella ja päättävällä pyrkimyksellä löytää ratkaisuja Euroopan yleiseksi eduksi.

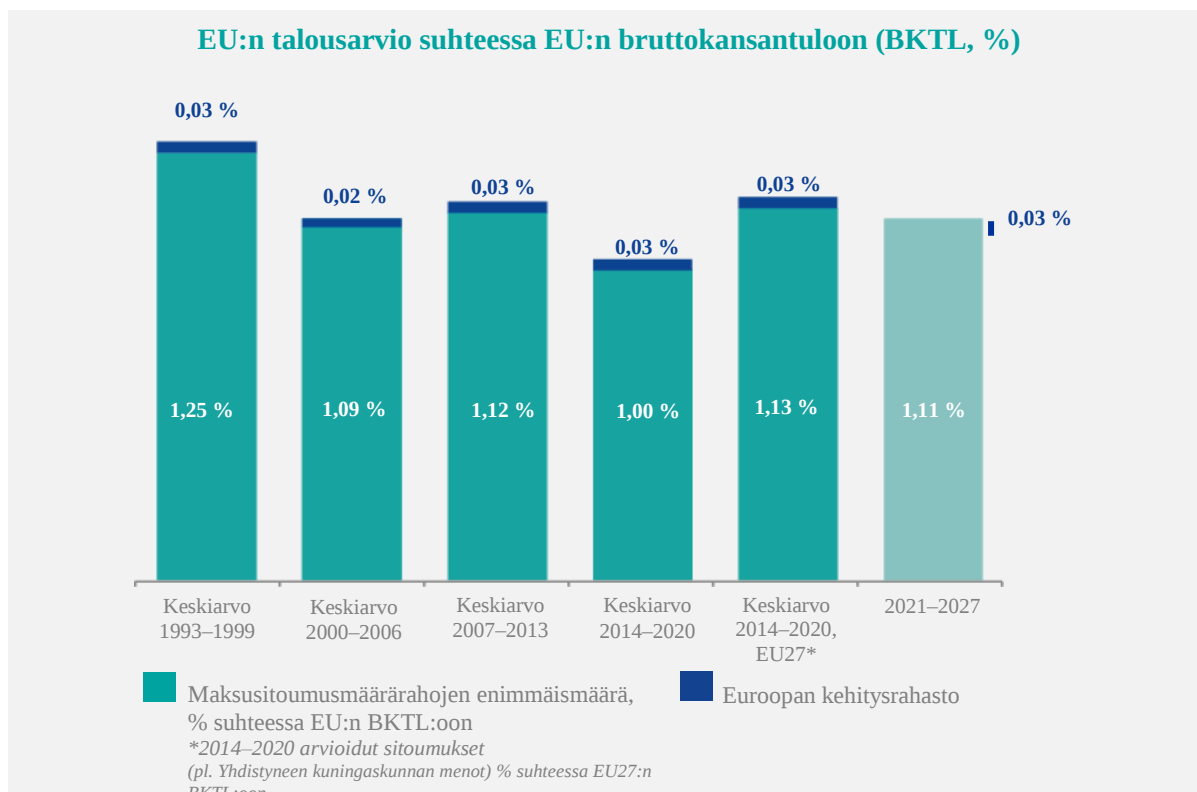
Lokakuussa kokoontuva Eurooppa-neuvosto tarjoaa EU:n johtajille tilaisuuden hahmotella tulevan kehityksen keskeiset muuttujat. Niitä ovat esimerkiksi talousarvion kokonaismäärä, toimintalohtojen keskinäinen tasapaino, talousarvion tuleva rahoittaminen sekä rahoitukseen liittyvät ehdot. Johtajien tehtävänä on löytää sopiva tasapaino, jossa yhdistyvät kunnianhimo ja realismi. Euroopan parlamentti kannattaa edelleen kunnianhimoista talousarviota, joten ratkaisussa olisi otettava huomioon sen kanta.

Komissio aikoo loppuun asti puolustaa unionin tarpeiden mukaisen nykyaikaisen, selkeän ja joustavan talousarvion toteuttamista. Toimielinten on aika yhdistää voimansa ja tarjota unionille menestymisen avaimet tulevaisuudeksi. Uusien ohjelmien alkuun on aikaa vain 14 kuukautta, ja tehtävää on vielä paljon. On tulosten aika.

## 2. Talousarvio tilanteen tasalla

Vuosien 2021–2027 rahoituskehyksessä on oltava tarvittavat resurssit Roomassa ja Sibiussa sovitun myönteisen toimintaohjelman edistämiseksi. Se tarjoaa ainutlaatuisen tilaisuuden muuttaa Eurooppa-neuvoston strategisessa ohjelmassa esitetyt ensisijaiset tavoitteet sekä komission seuraavaksi puheenjohtajaksi valitun Ursula von der Leyenin poliittiset suuntaviivat konkreettisiksi toimiksi. Tulevan rahoituskehysten kokonaismäärän on vastattava unionin tavoitteita, mutta siinä on samalla otettava asianmukaisesti huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan eron vaikutukset talousarvioon.

Komission ehdotuksen mukainen pitkän aikavälin talousarvio on määrältään 1,114 prosenttia suhteessa EU:n 27 jäsenvaltion bruttokansantuloon. Joidenkin mielestä enimmäisosuuden olisi oltava 1,00 prosenttia, kun taas toiset ovat tukeneet Euroopan parlamentin vaatimusta suuremmasta talousarviosta, jossa osuus olisi jopa 1,3 prosenttia. Näitä lukuja on tarpeen tarkastella asiayhteydessään. EU:n nykyinen, 28 jäsenvaltion pitkän aikavälin talousarvio on 1,03 prosenttia suhteessa EU28:n bruttokansantuloon, kun Euroopan kehitysrahasto lasketaan mukaan. Yhdistyneeseen kuningaskuntaan liittyvien menojen poistaminen muuttaa osuutta kuitenkin siten, että se on 1,16 prosenttia suhteessa EU27:n bruttokansantuloon. Tämä on soveltuva vertailukohta.



Komission ehdottama osuus merkitsee jo nyt vähennystä nykytilanteeseen verrattuna. Näin vastataan realistisesti EU:n talousarvion merkittävän rahoittajan lähdön vaikutukseen, mutta annetaan uusille ja kehittyville painopistealoille tarpeellinen rahoitusruiske.

Tämäkokoinen pitkän aikavälin talousarvio ei kasvattaisi jäsenvaltioiden maksuosuuksia merkittävästi ja kestävästi. Kansallisten rahoitusosuuksien kasvu noin kolmanneksella vuoden 2020 tasosta vuoteen 2027 mennessä aiheutuu lähinnä inflaatiosta ja reaalkasvusta, jotka johtavat vastaaviin lisäyksiin kansallisissa talousarvioissa näiden vuosien aikana. Loppuosa johtuu osittain Yhdistyneen kuningaskunnan erosta ja osittain lisääntyneistä investoinneista yhteisiin painopisteisiin, kuten tutkimukseen, digitaaliseen siirtymään, ilmastonmuutokseen, muuttoliikkeeseen, turvallisuuteen ja puolustukseen sekä unionin ulkoiseen toimintaan.

Huomattavat lisäleikkaukset estäisivät unionia toimimasta tuloksellisesti painopistealoillaan ja vaikuttaisivat välittömästi alueille ja Euroopan maanviljelijöille, opiskelijoille ja tutkijoille osoitetun EU:n tuen määrään. Tämä poikkeaisi merkittävästi Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2019 sopimasta strategisesta ohjelmasta.

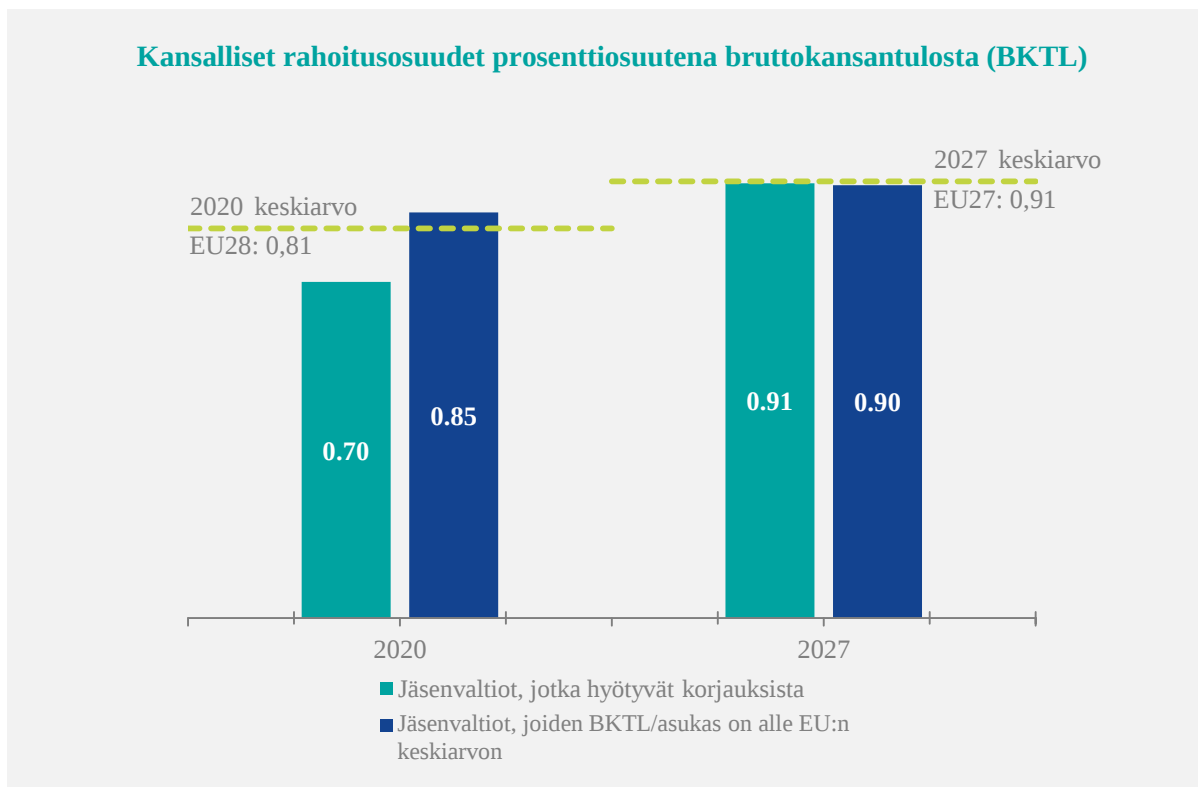
**Eurooppa-neuvoston on siis kiireellisesti määriteltävä realistinen vaihteluväli EU:n talousarvion kokonaismäärälle.** Merkittävällä poikkeamisella komission tasapainoisesta ehdotuksesta olisi todellisia seurauksia. Suurempi talousarvio mahdollistaisi sen, että unioni pystyisi saavuttamaan yhdessä enemmän, mutta kasvattaisi kansallisiin maksuosuuksiin kohdistuvaa painetta, vaikka EU:n talousarvion rahoittamisjärjestelmän uudistaminen komission ehdottamalla tavalla vähentäisi tätä vaikutusta. Toisaalta pienempi talousarvio vaikuttaisi haitallisesti unionin kykyyn toteuttaa strategista ohjelmaa ja unionin painopisteitä tuloksellisesti. Se haittaisi EU:n toimintapolitiikkojen nykyaikaistamista ja heikentäisi kykyä vastata kiireellisiin uusiin painopisteisiin.

### 3. Aiempaa oikeudenmukaisempi lähestymistapa EU:n talousarvion rahoittamiseen

Onnistuneet ohjelmat, joilla on vahva eurooppalainen lisäarvo, hyödyttävät kaikkia riippumatta siitä, missä investointi tehdään. Lisäksi unionin jäsenyyden hyödyt ulottuvat paljon budjettituloja

laajemmalle. Tämän vuoksi ei kannata keskittyä pelkkään nettojäännökseen. Kyseessä on talousarvio kaikille eurooppalaisille. Siitä investoidaan aloihin, joilla EU:n tason resurssien yhdistäminen voi tuottaa jotain, johon jäsenvaltioiden talousarviot eivät yksin pysty.

Tällä hetkellä kunkin jäsenvaltion EU:n talousarvioon osoittama maksuosuus ei ole osoitus yhteisvastuusta tai suhteellisesta vauraudesta. Ajan mittaan käyttöön otetut alennukset ja korjaukset ovat johtaneet siihen, että järjestelmä on epäselvä ja epäoikeudenmukainen. Alennuksista hyötyvät jäsenvaltiot maksavat talousarvioon tuloistaan pienemmän osuuden kuin muut jäsenvaltiot. Rikkaimmat jäsenvaltiot maksavat vähiten, kun verrataan prosentuaalista osuutta bruttokansantulosta henkeä kohti.



Yhdistyneen kuningaskunnan eron ja muiden oikaisujen lopettamisen myötä nykyinen monimutkainen alennus- ja korjausjärjestelmä päättyy automaattisesti. Tämä on asianmukaista erityisesti siksi, että Fontainebleaussa käytetty ajatusmalli ei enää ole ajankohtainen. Vuonna 1984 Yhdistynyt kuningaskunta oli suhteellisen köyhä jäsenvaltio, ja talousarviota dominoivat maatalouden hyväksi tehtävät siirrot. Nyt tilanne on hyvin erilainen: alennuksista hyötyvät jäsenvaltiot kuuluvat unionin vauraimpiin, ja EU:n menot ovat merkittävästi muuttuneet ja monipuolistuneet. Komissio on tämän vuoksi ehdottanut, että alennukset poistettaisiin asteittain viiden vuoden aikana. **Eurooppa-neuvoston on aika sopia oikeudenmukaisemmasta ja avoimemmasta järjestelmästä, jossa kaikkiin sovelletaan samoja sääntöjä.**

**Eurooppa-neuvoston olisi myös annettava tarvittava sysäys meneillään olevaan työhön EU:n talousarvion uusien rahoituslähteiden yksilöimiseksi.** Uusien tulolähteiden käyttöönotolla on kaksi etua. Sen avulla voitaisiin luoda tiiviimpi yhteys talousarvion ja politiikan painopisteiden, kuten ilmastopolitiikan, välille. Se auttaisi myös hillitsemään kansallisten rahoitusosuuksien kasvua.

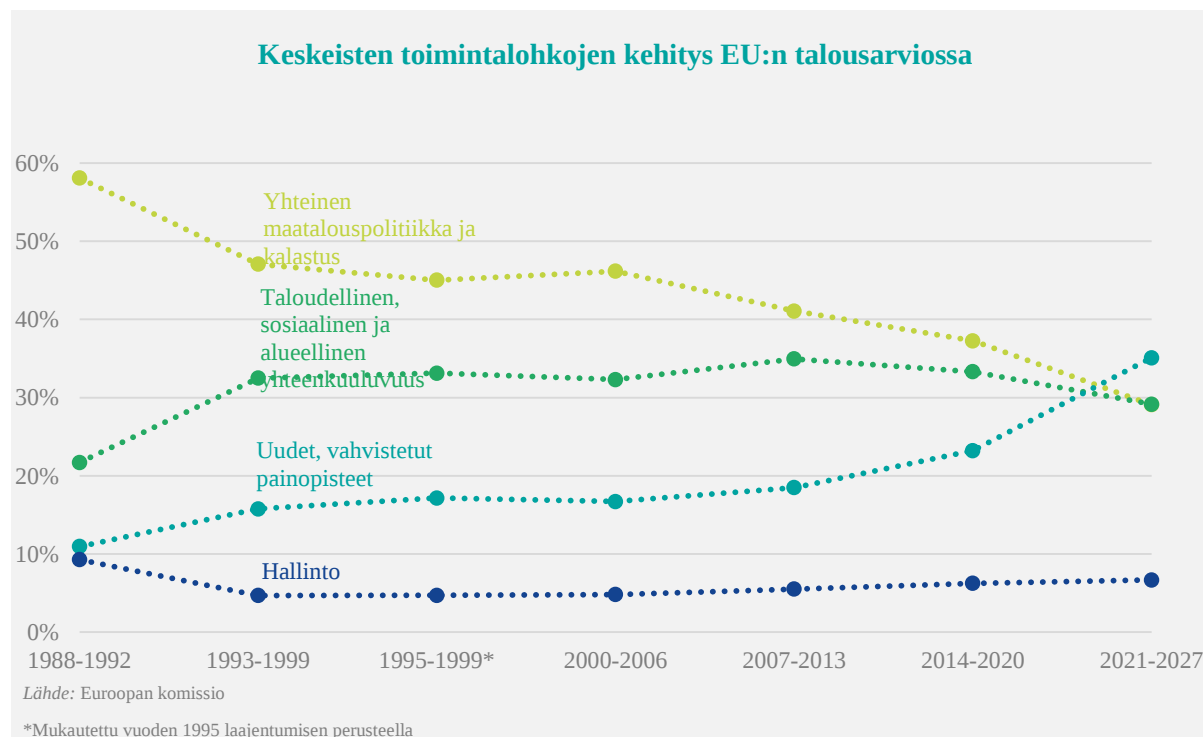
Jäsenvaltiot kannattavat nyt laajasti kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen perustuvia uusia omia varoja. Myös EU:n päästökauppajärjestelmään liittyvät uudet omat varat saavat yhä enemmän kannatusta. Komission puheenjohtajaksi valittu Ursula von der Leyen on myös ilmoittanut ehdottavansa lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on ulottaa tämä järjestelmä koskemaan merenkulkualaa ja vähentää ilmailualalla maksutta jaettavia päästöoikeuksia ajan myötä. Myös muita mahdollisia tulolähteitä voitaisiin tarkastella.

Sidosryhmät ovat laajalti sitä mieltä, ettei nykytilanne ole enää kestävä. Euroopan parlamentti on tehnyt selväksi, että omien varojen järjestelmän uudistaminen ja tulolähteiden monipuolistaminen ovat olennainen tekijä päätettäessä tulevan rahoituskehityksen hyväksymisestä. **Työ olisi saatava valmiiksi nopeasti, jotta uusia omia varoja koskevia lopullisia päätöksiä voidaan valmistella osana tasapainoista sopimusta.**

#### 4. Nykyaikainen, tuloksiin suuntautunut talousarvio tulevaisuutta varten

Nykyaikaistamisen on oltava tulevan rahoituskehityksen keskeinen piirre. Tämä edellyttää, että menoluokkien välistä tasapainoa tarkistetaan ja ohjelmia suunnitellaan uudelleen, jotta niiden tuloksellisuus ja tuki politiikan painopisteille on mahdollisimman suuri. Keskustelua talousarvion koosta ei voida käydä keskustelematta sen rakenteesta: rahoitus on hyödyllistä vain, jos se on kohdennettu oikein ja toteutettu tehokkaasti.

Nykyaikainen talousarvio merkitsee uutta tasapainoa menoalojen välillä. **Eurooppa-neuvoston on tämän vuoksi varmistettava, että komission ehdottama tasapaino säilyy lopullisessa sopimuksessa ja että uusien painopisteiden painoarvoa lisätään.**



**Eurooppa-neuvoston olisi myös tuettava koheesiopolitiikan ja yhteisen maatalouspolitiikan nykyaikaistamista,** sillä niillä on jatkossakin keskeinen rooli Euroopan tulevaisuuden muokkaamisessa. Komissio on ehdottanut, että näitä EU:n talousarvion keskeisiä osia nykyaikaistetaan siten, että ne kehittyvät jatkuvasti uusien painopisteiden – kuten ilmasto- ja ympäristötavoitteiden vahvistamisen – sekä muuttuvan taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön mukaan.

Seuraavassa rahoituskehityksessä on lisäksi painotettava voimakkaasti politiikan johdonmukaisuutta, rahoituksen ja poliittisten painopisteiden välisen yhteyden vahvistamista sekä asianmukaisten olosuhteiden varmistamista, jotta ohjelmilla saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Sen on oltava nykyaikainen ja tuloksiin suuntautunut talousarvio.

**Eurooppa-neuvoston olisi ilmaistava vahva tuki toimenpiteille, joilla edistetään talousarvion tulosten tehostamista ja lujitetaan ohjelmien ja unionin poliittisten painopisteiden välistä yhteyttä.** Tämä olisi saavutettava erityisesti seuraavin keinoin:

- **Kunnianhimoinen lähestymistapa ilmastotoimiin:** tavoite, jonka mukaan vähintään 25 % menoista edistää ilmastotavoitteiden saavuttamista, on kunnianhimoinen, ja se voidaan toteuttaa uskottavasti alakohtaisten tavoitteiden kautta ja valtavirtaistamalla ilmastotoimet osaksi kaikkia asianomaisia rahoitusohjelmia. Lisäksi uskottavat ilmastokestävyyden varmistamista koskevat säännökset ovat tärkeitä politiikan johdonmukaisuuden varmistamiseksi. EU:n rahoituksen kriittisen massan keskittäminen ilmastotoimiin ja uuden kasvihuonekaasupäästöihin liittyvän koheesiopolitiikan jakoperusteen käyttöönotto mahdollistavat myös sen, että EU:n talousarviolla voidaan tukea unionin poliittisia painopisteitä paremmin. Komission valittu puheenjohtaja ilmoitti oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta, jolla parannetaan edelleen valmiuksia oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen ilmastosiirtymään.
- **Kattavat määrärahat muuttoliikkeen aiheuttamiin haasteisiin:** tämä edellyttää huomattavasti lisää resursseja sekä sisäisille että ulkoisille välineille, vahvaa tukea niille jäsenvaltioille ja alueille, joihin kohdistuu eniten haasteita ja painetta, ja reagointikyvyn parantamista, jotta varat voidaan kohdentaa nopeasti sinne, missä niitä eniten tarvitaan.
- Talouspolitiikan eurooppalaisessa ohjausjaksossa sovittujen **keskeisten kansallisten uudistusten ja investointiprioriteettien täysipainoinen tukeminen EU:n talousarviosta.** Myös koheesiopolitiikan rahoituksen ja talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson välinen vahva yhteys olisi säilytettävä talousarvion tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Uusilla välineillä, kuten euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävällä talousarviovälineellä, edistetään keskeisiä rakenneuudistuksia ja investointeja.
- **Lisätuki Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin toteuttamiseen** laajentamalla Euroopan sosiaalirahasto plussaa, jossa keskitytään ihmisiin ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen tehtäviin investointeihin.

Lisäksi tulevaan rahoituskehikseen sisältyy keskeisesti tehokkaampi keinoja **EU:n talousarvion suojaamiseksi tapauksissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa esiintyy yleisiä puutteita.** Kyseessä on suojamekanismi, joka kattaa kaikki menoalat ja jolla varmistetaan, että EU:n talousarvio käytetään tehokkaasti. Se ei ole tiettyihin jäsenvaltioihin kohdistettu seuraamus.

## 5. Päätelmät – reitti sopimukseen

Neuvottelut tulevasta rahoituskehiksestä ovat lähellä ratkaisevaa vaihetta. Tekninen työ on edennyt komission toukokuussa 2018 esittämien ehdotusten jälkeen ennennäkemättömällä vauhdilla. Se tarjoaa vankan perustan työn loppuvaiheelle. Aikaa on kuitenkin enää hyvin vähän. Uusien ohjelmien on määrä käynnistyä 1. tammikuuta 2021, mutta monia toimia on vielä toteuttamatta. Jos Eurooppa-neuvostossa ei päästä sopimukseen nopeasti, keskeiset investoinnit ja hankkeet voivat viivästyä jopa enemmän kuin kuluvan rahoituskauden alussa. Tällä voi olla todellinen vaikutus EU:n rahoituksen saajiin kaikkialla unionissa.

Poliittinen tavoite, jonka mukaan Eurooppa-neuvostossa olisi saatava aikaan sopimus vuoden loppuun mennessä, on haastava, mutta saavutettavissa. Seuraava vaihe on, että lokakuussa kokoontuva Eurooppa-neuvosto antaa poliittista ohjausta tässä tiedonannossa esitetyissä avainkysymyksissä. Nämä kysymykset liittyvät tiiviisti toisiinsa. Tärkeintä on saada aikaan oikeudenmukainen ja tasapainoinen paketti, jossa yhdistyvät seuraavat:

- rahoituksen kokonaistaso, joka on suhteessa unionin yhteisiin painopisteisiin;
- nykyaikainen talousarvio, jossa eri politiikat ovat sopivassa tasapainossa ja EU:n lisäarvoa painotetaan voimakkaasti;
- aiempaa läpinäkyvämpi lähestymistapa EU:n talousarvion rahoittamiseen ja uusien tulolähteiden käyttöönotto, jotta voidaan tukea painopisteitä ja vähentää kansallisiin maksuosuuksiin kohdistuvaa painetta, ja

- toimintapolitiikkojen johdonmukaisuuden parantaminen vahvistamalla rahoituksen ja poliittisten painopisteiden välistä yhteyttä ja lujittamalla talousarvion suojaamiseen käytettäviä keinoja.

**Komissio kehottaa Eurooppa-neuvostoa esittämään näitä seikkoja koskevat selkeät suuntaviivat ja ottamaan kaikilta osin huomioon Euroopan parlamentin näkemykset.**

Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi jatkettava alakohtaisiin rahoitusohjelmiin liittyvää työtä mahdollisimman pian jo saavutetun huomattavan edistyksen pohjalta.

Komissio on edelleen täysin sitoutunut tekemään tiivistä yhteistyötä Euroopan parlamentin, Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kanssa, jotta nämä tärkeät neuvottelut saadaan nopeasti ja onnistuneesti päätökseen.