



Bryssel 28.6.2017
COM(2017) 358 final

POHDINTA-ASIAKIRJA
EU:N RAHOITUKSEN TULEVAISUUDESTA

Pohdinta-asiakirja EU:n rahoituksen tulevaisuudesta

1. EUROOPAN YHDENTYMISEN RAHOITTAMINEN: EU:N RAHOITUKSEN KEHITYS

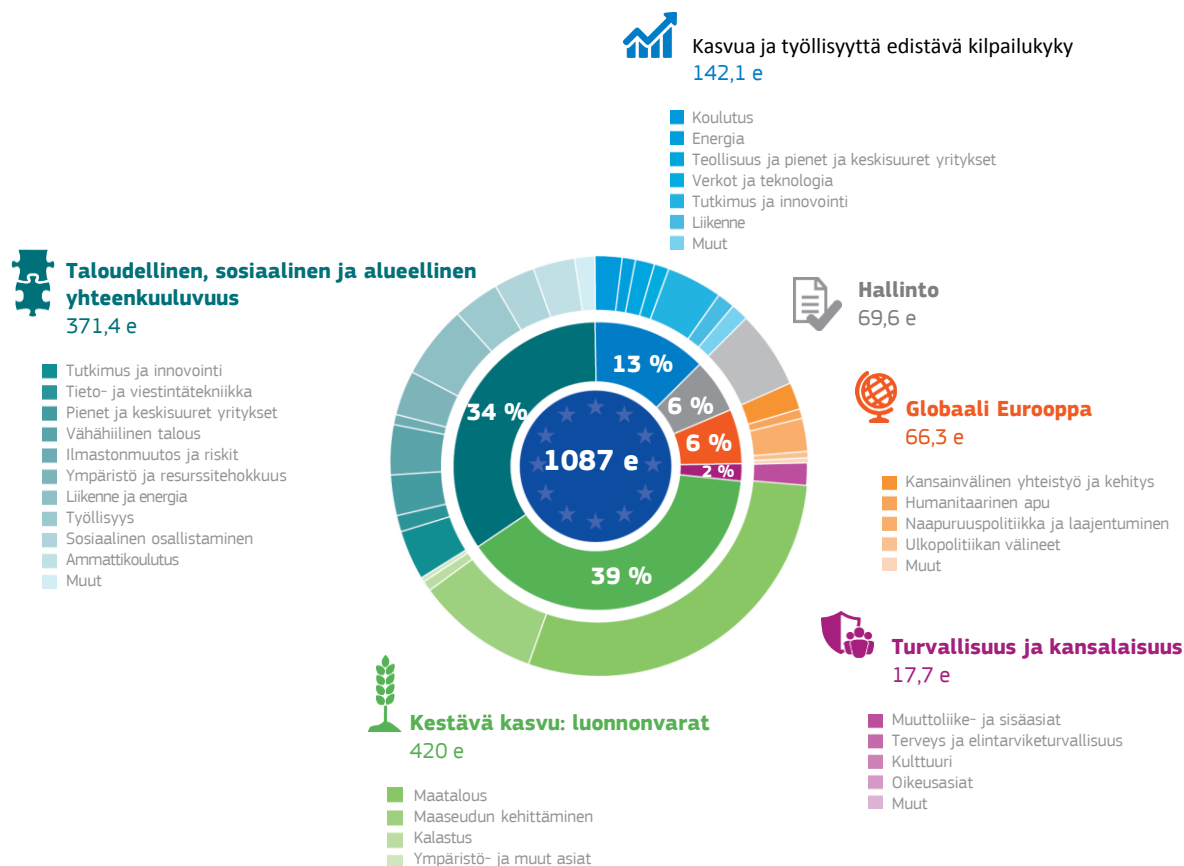
EU:n talousarvio auttaa saavuttamaan tuloksia kansalaisille tärkeissä asioissa. Yhdistämällä resursseja unionin tasolla jäsenvaltiot voivat saada aikaan enemmän tuloksia kuin toimimalla yksinään. EU:n talousarviosta tuetaan yhdessä jäsenvaltioiden talousarvioiden ja erilaisten säädöksiin perustuvien välineiden kanssa yhteisiä tavoitteita, ja sen avulla vastataan yhteisiin haasteisiin.

Ensimmäinen merkittävä yhteinen politiikka oli maatalouspolitiikka 1960-luvulla. EU:n talousarvio on sen jälkeen vähä vähältä muuttunut sitä mukaa kuin Euroopan unionia on rakennettu.

1980- ja 1990-luvulla jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti laajensivat EU:n toimivaltaa muuttamalla unionin perussopimuksia. Ne katsoivat, että uusia sisämarkkinoita olisi tuettava, ja osoittivat tätä varten rakennerahastoista lisää resursseja taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden tukemiseen. Samaan aikaan EU alkoi toimia entistä aktiivisemmin monilla aloilla, kuten liikenteen, avaruusteollisuuden, terveydenhuollon, koulutuksen ja kulttuurin, kuluttajansuojan, ympäristön, tutkimuksen, oikeusalan yhteistyön ja ulkosuhteiden alalla.

EU:n talousarviosta rahoitettavat alat (2014-2020)

miljardia euroa



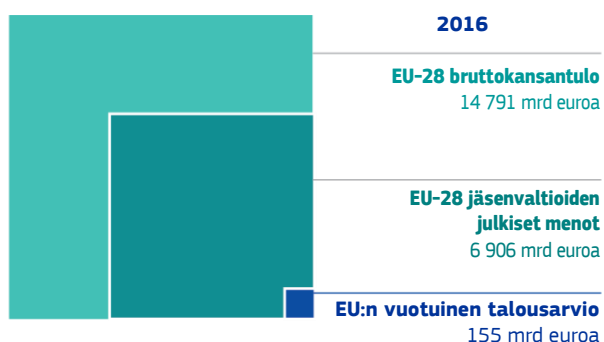
Huom. Sitoumukset; mukautettu vuodelle 2018

Lähde: Euroopan komissio

Vuoden 2000 jälkeen EU:n talousarviota ovat muovanneet 13 uuden, sosioekonomisilta tilanteiltaan hyvin erilaisen jäsenvaltion liittyminen unioniin ja erilaiset strategiat työllisyyden ja kasvun tukemiseksi. Talousarviosta on tuettu myös unionin kasvavaa roolia kansainvälisellä areenalla, missä se on johtava toimija ilmastonmuutoksen torjunnassa ja maailman suurin humanitaarisen ja kehitysavun antaja.

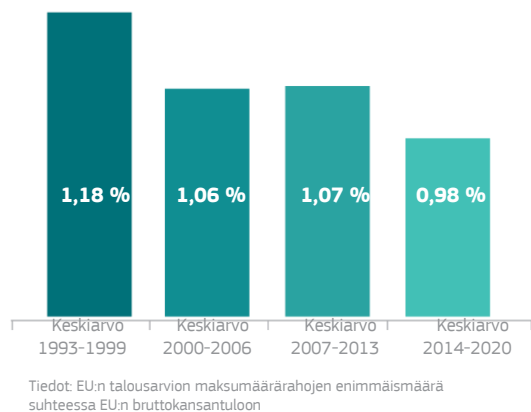
Silti EU:n talousarvio kattaa edelleen vain pienen osan koko EU:n julkisista menoista: sen osuus EU:n yhteenlasketuista tuloista on alle 1 prosentti ja EU:n julkisista menoista vain noin 2 prosenttia. Kaiken lisäksi tämä osuus on vuosien mittaan kutistunut.

EU:n talousarvio suhteessa EU:n yhteenlaskettuihin tuloihin ja julkisiin menoihin



Lähde: Euroopan komissio

EU:n talousarvio suhteessa bruttokansantuloon



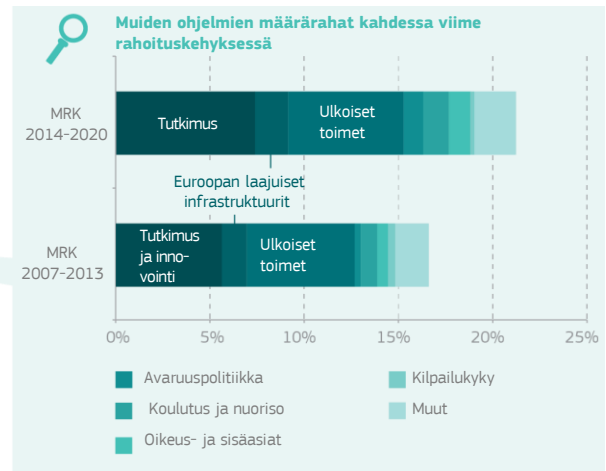
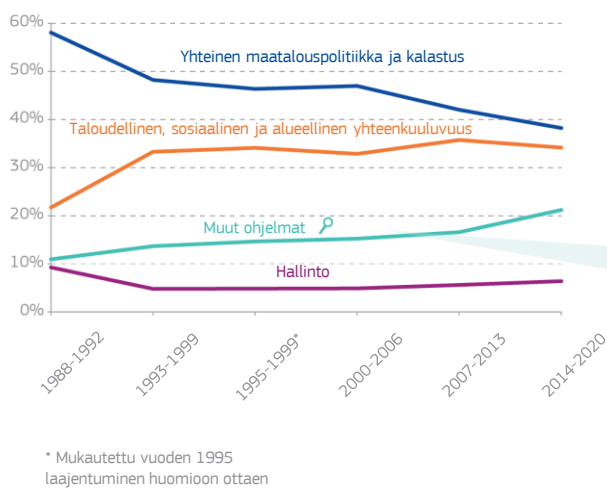
Lähde: Euroopan komissio

EU:n talousarvion suhteellinen kutistuminen on tuonut mukanaan yhä enemmän paineita tehostaa talousarviota ja keskittää rahoitusta aloille, joilla siitä saadaan mahdollisimman suuri hyöty, ja samalla varmistaa, että hankalat säännöt ja menettelyt eivät haittaa tulosten saavuttamista.

Myös EU:n talousarviovarojen koostumus on ajan mittaan muuttunut. Vaikka maatalous- ja koheesiomenot ovat asteittain vähentyneet, niiden yhteenlaskettu osuus on edelleen yli 70 prosenttia kokonaismenoista. Menoja on keskitetty yhä enemmän esimerkiksi tutkimukseen,

Euroopan laajuisiin verkkoihin ja ulkoisiin toimiin sekä suoraan Euroopan tasolla hallinnoituihin ohjelmiin.

Keskeisten politiikkojen kehitys EU:n talousarviossa



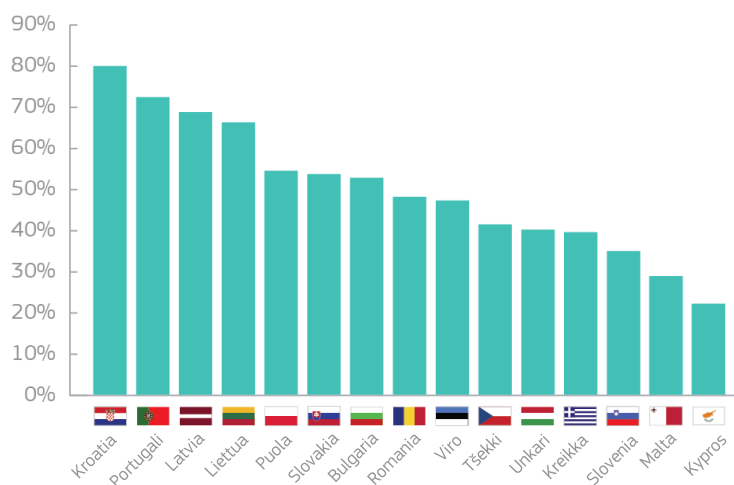
Lähde: Euroopan komissio

Talous- ja finanssikriisin aikana EU:n talousarvio osoittautui voimakkaaksi välineeksi investointien tukemisessa. Kun kansalliseen talousarvioon kohdistui monissa jäsenvaltioissa suuria paineita, EU:n talousarviosta ja erityisesti koheesiopolitiikasta muodostui vuodesta 2008 alkaen merkittävä kasvua tukevien vakaiden investointien lähde. Joissakin jäsenvaltioissa ne olivat jopa tärkein investointien lähde. Myös Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR) on merkittävästi vauhdittanut yksityisiä investointeja kaikkialla Euroopassa. Tämä osoittaa, miten EU:n talousarvion avulla voidaan ripeästi puuttua esiin tuleviin haasteisiin ja luoda huomattavaa vipuvaikutusta¹.

¹ Syyskuussa 2016 komissio esitti ESIR-rahaston varojen lisäämistä ja sen toiminnan jatkamista vuoteen 2020.

Euroopan rakenne- ja investointirahastojen osuus julkisista investoinneista vuosina 2015–2017

(%)



Lähde: Euroopan komissio

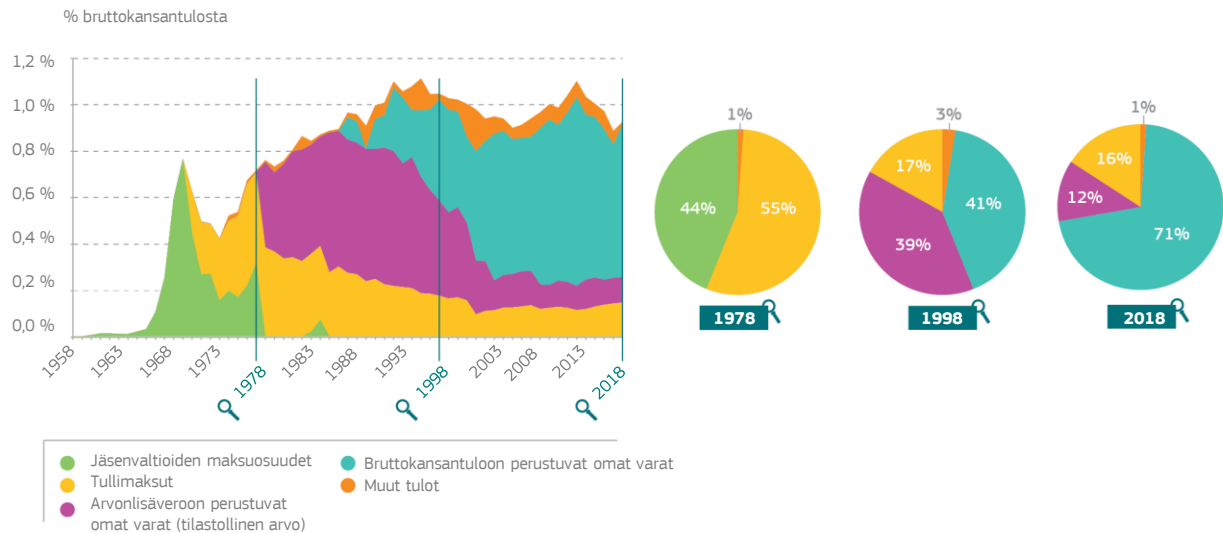
EU:n talousarvio on tarjonnut edellytykset myös toimille, jotka unioni on toteuttanut vastauksena pakolaiskriisiin sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin aiheuttamaan uhkaan. Turvallisuuden parantamiseen ja muuttoliikkeen hoitoon osoitetut varat on kaksinkertaistettu, jotta voidaan tukea esimerkiksi uutta eurooppalaista raja- ja merivartiostoa ja auttaa jäsenvaltioita, jotka vastaanottavat suuria määriä pakolaisia. Nämä kriisit ovatkin koetelleet talousarvion joustavuutta äärirajoille asti.

Jatkossa unionin haasteet ovat moninkertaistumassa samalla kun unionin talousarvioon ja jäsenvaltioiden talousarvioiden kohdistuvat paineet vain kasvavat. Tuottavuuden ja investointien heikko kasvu, väestörakenteen muutos ja muut pitkän aikavälin haasteet, kuten muuttoliike, ilmastonmuutos, puolustus, kyberturvallisuus ja terrorismi, ovat kaikki aloja, joilla EU:n talousarvioon kohdistuu suuria odotuksia.

On myös aika pohtia, miten EU:n talousarvio rahoitetaan. Talousarvion menopuoli on ajan saatossa muuttunut, ja niin on myös talousarvion rahoitus. Toisin kuin jäsenvaltiot, unioni ei voi rahoittaa talousarviotaan lainaamalla. Sen sijaan sen rahoitus perustuu ns. omiin varoihin. Tällaisia omia varoja on nykyään kolme eri lajia: jäsenvaltioiden maksuosuudet, jotka perustuvat niiden bruttokansantuloon (BKTL-varat), arvonlisäveroon perustuvat maksuosuudet (alv-varat) sekä unionin ulkorajoilla perittävistä tullimaksuista saatavat varat.

Noin 80 prosenttia EU:n talousarviovaroista on peräisin jäsenvaltioiden maksuosuuksista (BKTL- ja alv-varat). BKTL-varoja pidetään yleensä oikeudenmukaisina, koska ne perustuvat suoraan jäsenvaltioiden suhteelliseen maksukykyyn. Tullimaksut puolestaan ovat aidosti EU:n omia varoja, koska ne perustuvat yhteiseen kauppapolitiikkaan, josta saatavat tulot ohjataan EU:n talousarvioon.

EU:n talousarvion rahoituslähteet



Lähde: Euroopan komissio

EU:n talousarviossa on otettu käyttöön erilaisia mukautuksia ja maksualennuksia, koska eräät jäsenvaltiot ovat pitäneet maksuosuuttaan liian suurena suhteessa siihen, mitä ne saavat siitä. Tämän seurauksena EU:n rahoitusjärjestelmästä on tullut yhä monimutkaisempi ja läpinäkymättömämpi.

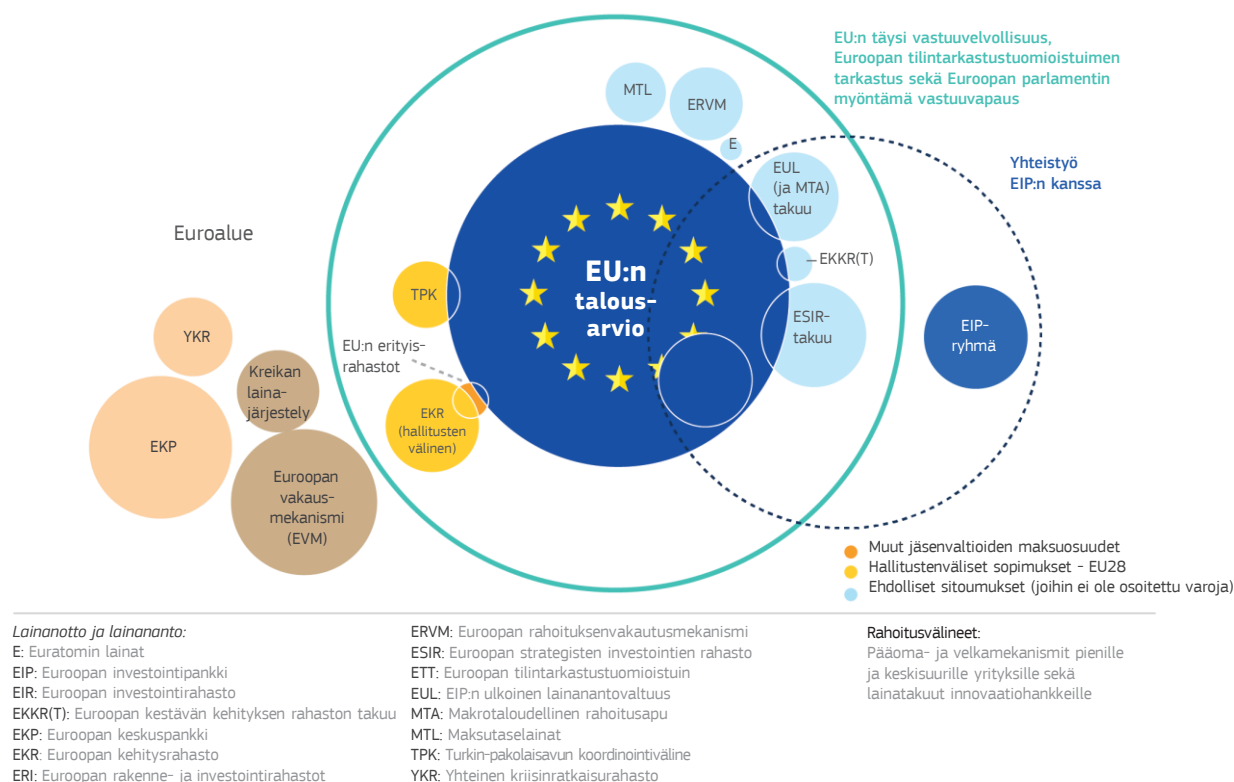
Koska pääosa rahoituksesta tulee jäsenvaltioiden maksuosuuksista, tilanne on myös vahvistanut harhakäsitystä, jonka mukaan EU:n talousarvion tietyille jäsenvaltiolle tuoma hyöty on mitattavissa sen perusteella, onko se nettosaaja vai nettomaksaja. Tässä yhtälössä ei kuitenkaan oteta huomioon EU:n uudistetun talousarvion ydinolemusta: lisäarvoa, joka syntyy kun resurssit yhdistämällä saadaan aikaan tuloksia, joita ei voida saavuttaa jäsenvaltion varojen avulla ilman EU-tason koordinoitua. Tällainen laajempi taloudellinen hyöty jää liian usein huomiotta, samoin kuin se hyöty, jonka kuuluminen maailman suurimpaan talousalueeseen ja kauppamahtiin tuo mukanaan.

Jos EU:n talousarvion vaikuttavuutta halutaan parantaa, on myös pohdittava, miten talousarvion varoilla voidaan edistää EU:n tavoitteita. Yhdistyneen kuningaskunnan ero ja sille myönnettyjen maksualennusten poistuminen poistaisi jo joitakin esteitä uudistusten toteuttamiselle EU:n talousarvion tulopuolella.

Jotta voitaisiin vastata erilaisiin tarpeisiin, EU:n talousarviota on täydennetty monilla uusilla instituutioilla ja välineillä. Osa niistä ei kuulu EU:n talousarvion piiriin eikä niihin sovelleta samoja sääntöjä. Lisärahoitusta tarjoavat Euroopan investointipankki ja muut hallitustenväliseen yhteistyöhön perustuvat elimet, kuten Euroopan kehitysrachasto, joka liittyy erityiskumppanuuteen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa. Viime aikoina on perustettu Euroopan unionin erityisrahastoja ja muita välineitä, joiden avulla kerätään rahoitusta EU:n talousarviosta, jäsenvaltioilta ja muilta lahjoittajilta ulkoisten kriisien hoitoon. Tämän laajennetun rahoitusjärjestelmän avulla EU on onnistunut saamaan liikkeelle lisärahoitusta, mutta toisaalta EU:n rahoituksesta on tullut entistä monimutkaisempaa. Seuraavassa kuviossa esitetään pääpiirteittäin EU:n rahoitusjärjestelmän kaikki eri osat, talousarvio mukaan lukien. Siitä käy myös ilmi, mitkä välineet kuuluvat Euroopan parlamentin demokraattisen valvonnan sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuuksien piiriin.

EU:n rahoitusjärjestelmä kokonaisuutena

Ympyröiden koko on puhtaasti viitteellinen eikä vastaa todellista tilannetta



Lähde: Euroopan komissio

Laatikko 1: EU:n talousarvio pähkinäkuoressa – rahoituskehys vuosina 2014–2020

- Kooltaan noin 1 prosentti suhteessa EU:n bruttokansantuloon (BKTL) ja 2 prosenttia suhteessa EU:n yhteenlaskettuihin julkisiin menoihin.
- Käyttöä säätelee monivuotinen rahoituskehys, joka tehdään vähintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Nykyisen rahoituskehys (2014–2020) on 1 087 miljardia euroa.
- Rahoitus on peräisin pääasiassa jäsenvaltioiden maksuosuuksista, jotka perustuvat niiden suhteellisiin tuloihin, ja ulkorajoilla kerätyistä tullimaksuista. Pieni osa perustuu myös arvonlisäveroon. Ei ole mitään erityistä EU-veroa. Talousarvion rahoitusjärjestelmästä on sovittu kaikkien jäsenvaltioiden kesken, ja sopimus on hyväksytty jäsenvaltioiden parlamenteissa.
- Talousarviosta ohjataan koheesiopolitiikan kautta eri puolille EU:ta yli 480 miljardia euroa investointeihin, joiden ansiosta voidaan muun muassa myöntää tukea yli miljoonalle yritykselle ja tarjota 42 miljoonalle kansalaiselle parempia terveydenhuoltopalveluja, 25 miljoonalle kansalaiselle suojaa torjumalla tulvia ja tulipaloja, lähes 17 miljoonalle kansalaiselle jätevesihuolto ja 15 miljoonalle kotitaloudelle laajakaistayhteys sekä luoda yli 420 000 uutta työpaikkaa. Lisäksi viisi miljoonaa eurooppalaista voi osallistua koulutukseen ja elinikäisen oppimisen ohjelmiin ja 6,6 miljoonaa lasta pääsee uuteen, moderniin kouluun tai päiväkotiin.
- Laajennetun ”Junckerin suunnitelman” (Euroopan strategisten investointien rahasto) avulla odotetaan saatavan aikaan ainakin 500 miljardin euron kokonaisinvestoinnit.
- Yli 74 miljardia euroa tutkimuksen ja innovoinnin Horisontti 2020 -puiteohjelmaan, joka on tähän mennessä tuottanut kuusi Nobel-palkintoa, neljä Fields-mitalia ja useita keksintöjä, joilla on maailmanlaajuisia vaikutuksia (mm. Ebola-rokotteeseen liittyvä tutkimustyö, uraauurtava syöpätutkimus ja Alzheimer-tutkimus;

lentokoneet, joiden hiilidioksidi- ja melupäästöt ovat pienemmät).

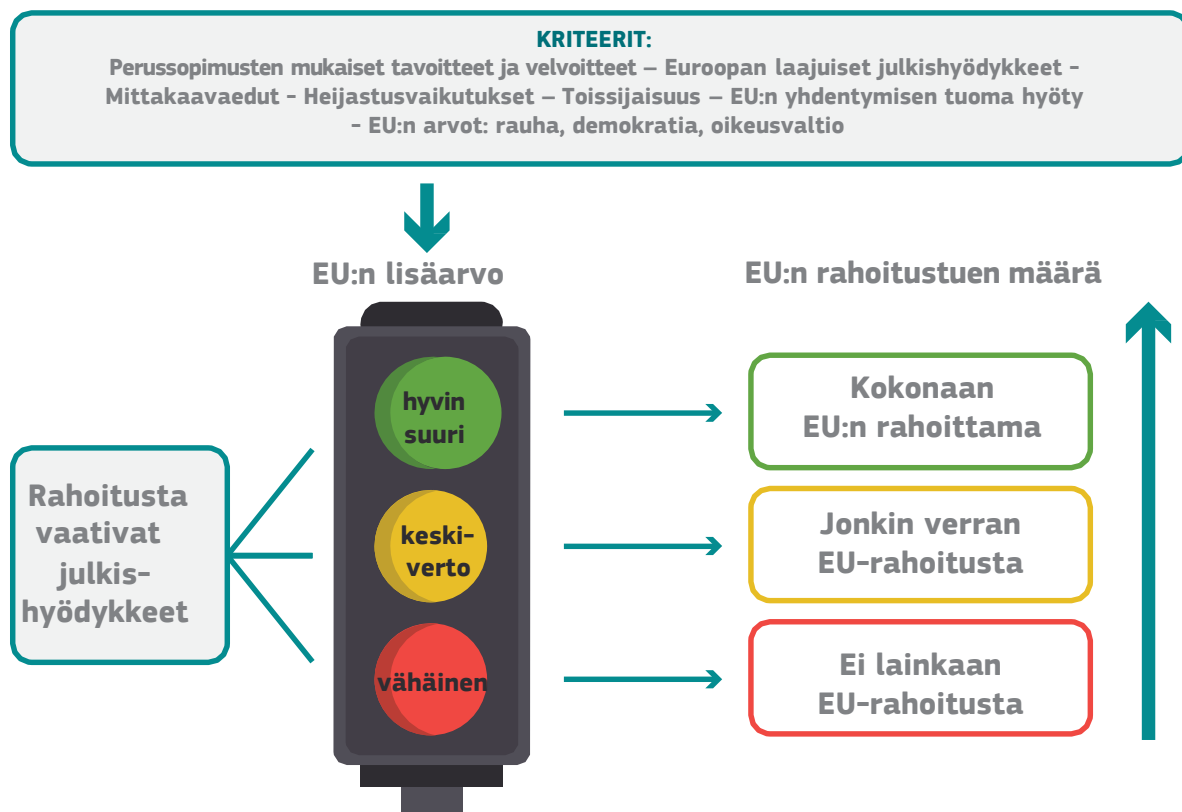
- Yli 30 miljardia euroa Euroopan laajuisiin liikenne-, energia- ja viestintäverkkoihin Verkkojen Eurooppa -välineen kautta.
- Dynaamista maataloussektoria tuetaan noin 400 miljardilla eurolla, ja tukea saa 7 miljoonaa viljelijää. 380 000 tilan nykyaikaistamista tuetaan 8,7 miljardilla eurolla. Maaseudun kehittämisen alalla rahoitetaan investointeja biologiseen monimuotoisuuteen, energiatehokkuuden parantamiseen, yritysten perustamiseen ja tuotantolaitosten nykyaikaistamiseen.
- Rahoitetaan Galileo-satelliittinavigointijärjestelmää, jonka avulla on laukaistu avaruuteen 15 EU-satelliittia, ja Copernicusta, joka on Euroopan maanseurantaohjelma.
- Yli 17 miljardia euroa pakolaiskriisin hoitoon vuosina 2015–2017 sekä EU:ssa että sen ulkopuolella.
- Erasmus-ohjelman kautta kansainväliseen vaihtoon on osallistunut 30 vuoden aikana yli 9 miljoonaa nuorta, lähinnä opiskelijoita.
- Nuorisotyöllisyysaloitteen kautta on ohjattu yli 8 miljardia euroa nuorisotyöttömyyden vähentämiseen. Tähän mennessä tukea on saanut 1,6 miljoonaa nuorta.
- Kokonaismenoista 20 prosenttia on tarkoitettu käyttämään ilmastonmuutoksen torjuntaan.
- Humanitaariseen apuun on annettu noin 8 miljardia euroa, mikä tekee EU:sta maailman johtavan humanitaarisen avun antajan.

2. EU:N RAHOITUKSEN TUOMA LISÄARVO

Euroopan unionin päämääränä on rauhan, EU:n arvojen ja kansojensa hyvinvoinnin edistäminen. EU:n talousarviosta tuetaan tämän päämäärän edistämistä yhdessä jäsenvaltioiden talousarvioiden kanssa ja muita unionin ja jäsenvaltioiden tasolla toteutettuja toimia täydentäen.

Siksi EU:n talousarvion tulevaisuutta koskeva pohdinta olisikin aloitettava kaikkein ilmeisimmästä kysymyksestä: Mihin EU:n talousarviota pitäisi käyttää? **EU:n tuoman lisäarvon** on oltava tämän keskustelun ytimessä. EU:n tuoma lisäarvo tarkoittaa yhtäältä sitä, että saavutetaan perussopimuksissa asetetut tavoitteet. Toisaalta se tarkoittaa, että talousarvion avulla rahoitetaan Euroopan laajuisia julkishyödykkeitä ja pidetään yllä unionin perusvapauksia, sisämarkkinoita ja talous- ja rahaliittoa.

EU:n lisäarvo ja EU:n talousarviosta saatava rahoitus



Lähde: Euroopan komissio

EU:n tuomaan lisäarvoon liittyvät myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet. EU:n pitäisi toimia vain silloin kun toiminta EU:n tasolla on tuloksellisempaa kuin toiminta kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. EU:n toiminnan tulisi täydentää kansallisen ja alueellisen tason toimia, mutta sitä ei pitäisi käyttää kansallisten politiikkojen jättämien aukkojen paikkaamiseen. EU voi tuoda lisäarvoa myös vältettyjen kustannusten ja välillisten etujen kautta.

EU:n uuden talousarvion muotoilussa olisi otettava huomioon unionin kansalaisten huolenaiheet ja odotukset. Viime vuosina unionia on yhä voimakkaammin vaadittu puuttumaan haasteisiin, joiden ratkaisemiseen sillä ei kuitenkaan ole sen enempää toimivaltuuksia kuin taloudellisia resurssejakaan. Kuilu odotusten ja käytännön edellytysten välillä onkin olennainen osa tätä keskustelua, sillä se liittyy suoraan sekä uuden talousarvion kokoon että sen joustavuuteen.

Eurooppalaiset veronmaksajat odottavat, että EU:n talousarvio on läpinäkyvä ja helposti ymmärrettävä ja että jokaisesta eurosta saadaan mahdollisimman suuri hyöty. Saavutettujen

tulosten on oltava näkyviä ja mitattavissa. Jokaisen EU:n talousarviosta rahoitettavan politiikan ja ohjelman yhteydessä on kerrottava selkeästi, mitä sen avulla halutaan saavuttaa ja miten tähän aiotaan päästä, sekä raportoitava, mitkä olivat tosiasialliset tulokset. Tämä lisäisi vastuuvuorollisuutta ja antaisi mahdollisuuden käydä tietoon perustuvaa yleistä keskustelua siitä, mihin EU:n talousarviota käytetään. Tämän suuntaista kehitystä onkin jossain määrin tapahtunut jo nykyisen rahoituskehityksen puitteissa etenkin koheesiopolitiikan alalla, mutta lisätoimia tarvitaan kaikkien välineiden osalta.

Selkeää lisäarvoa on saatavissa myös silloin kun toiminta unionin tasolla menee pidemmälle kuin mikä jäsenvaltiotasolla olisi mahdollista. Esimerkkejä:

- Rajat ylittävät ohjelmat ovat mullistaneet raja-alueet, sillä niiden avulla on voitu poistaa konfliktien aiheita ja luoda uusia taloudellisia mahdollisuuksia.
- Vastaavasti kansainvälisistä infrastruktuurihankkeista, kuten energiaverkkojen yhteenliittämisestä (mm. Maltaan ja Italian välillä), digitaalisista verkoista, tutkimusinfrastruktuurista tai tunneleista (mm. Brennerin tunnelissa Alppien ali kulkeva rautatie Itävallan ja Italian välillä) hyötyvät sekä kansalaiset että yritykset kaikkialla Euroopassa.
- Yhdellä alueella tai yhdessä jäsenvaltiossa koheesiopolitiikan puitteissa tehdyt investoinnit edistävät makrotalouden vakautta ja parantavat koko unionin kasvupotentiaalia.
- Vastaavalla tavalla eteläisen tai itäisen ulkorajan valvonta palvelee selvästi koko muunkin Euroopan suojelua.
- Kumppanimaille annettava tuki ja niihin tehtävät investoinnit auttavat vahvistamaan yhteiskuntien selviytymiskykyä.
- EU:n tason avoin kilpailu tutkimus- ja innovointirahoituksesta on lisännyt huippuosaamista (esim. tieteelliset julkaisut, patenttien määrä ja laatu) kansalliseen rahoitukseen verrattuna ja houkutelut lahjakkuuksia maailmalta.
- Eräät muut suurhankkeet ja kehitystä vauhdittavat keskeiset teknologiat, kuten Galileo, Copernicus, ITER² tai suurteholaskenta (High Performance Computing (HPC)), edellyttävät niin mittavaa rahoitusta, että ne on mahdollista toteuttaa vain yhdistämällä resursseja EU:n tasolla.

EU:n rahoitus voi tuoda lisäarvoa myös siksi, että se ylläpitää yhteisiä eurooppalaisia arvoja, joita ovat demokratia, vapaus, oikeusvaltio, perusoikeudet, yhdenvertaisuus, solidaarisuus, kestävyys ja rauha. Esimerkiksi Erasmus-ohjelma ja Euroopan solidaarisuusjoukot edistävät liikkuvuutta tarjoamalla sekä opiskelijoille että työelämään ehtineille mahdollisuuden tutustua muihin Euroopan kulttuureihin, oppia uusia kieliä ja taitoja, saada työkokemusta ulkomailta ja luoda siteitä eri puolille Eurooppaa. EU:n aktiivinen rooli ja sen tarjoamat jäsenyyssäkymät ovat

² Galileo on eurooppalainen satelliittinavigointijärjestelmä, joka tarjoaa käyttäjille paikannus-, navigointi- ja ajastuspalveluja kaikkialla maailmassa. Copernicus on EU:n maanseuranta- ja valvontaohjelma, jota käytetään esim. maataloudessa, ilmaston analysoinnissa, pelastustoiminnassa ja hätätilanteiden hallinnassa. Kansainvälinen lämpöydinkoereaktori (International Thermonuclear Experimental Reactor, ITER) on maailman suurin tieteellinen kumppanuushanke, jolla pyritään osoittamaan, että fuusioenergia on käyttökelpoinen ja kestävä energiamuoto. EU osallistuu hankkeeseen suurimmalla osuudella, ja muut osallistujat ovat Japani, Kiina, Intia, Etelä-Korea ja Yhdysvallat.

tukenet rauhaa ja luoneet vakautta EU:n naapurialueilla ja kauempanakin. Kustannukset passiivisuudesta tällä osa-alueella voisivat nousta kohtuuttomiksi, jos epävakaas ja sodat palaisivat EU:n lähialueille. Jotkut saavutukset ovat konkreettisempia ja helpommin nähtävissä kuin toiset, mutta ne kaikki ovat yhtä tärkeitä.

EU:n talousarviosta saatava lisäarvo riippuu myös sen sisäisestä, strategisesta johdonmukaisuudesta. Päällekkäisyydet on karsittava ja eri välineiden olisi täydennettävä toisiaan niin, että ne ovat toiminnan tavoitteiden kannalta johdonmukaisia.

3. SUUNTAUKSET JA HAASTEET

Valkoisessa kirjassa Euroopan tulevaisuudesta ja äskettäin julkaistuissa pohdinta-asiakirjoissa on käynyt selväksi, että 27 jäsenvaltion EU:lla on edessään monenlaisia haasteita vuotta 2025 edeltävänä aikana ja sen jälkeen.

Tällaisia haasteita ovat muun muassa nykyiset, tulevana vuosikymmeninäkin keskeiset suuntaukset, kuten digitaalinen vallankumous ja globalisaatio, väestörakenteen muutos ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus, taloudellinen lähentyminen ja ilmastonmuutos. Samaan aikaan eurooppalaiset odottavat unionin ja jäsenmaiden hallitusten lisäävän vaurautta, vakautta ja turvallisuutta nopeasti muuttuvassa epävarmassa maailmassa³. Koska globaali ympäristö on yhä epävakampi, tulevaisuudessa eteen voi tulla yllättäviäkin haasteita.

Jos EU:n halutaan vastaavan näihin uusiin haasteisiin ja suuntauksiin painottamalla turvallisuutta, vahvaa taloutta, kestävyyttä ja solidaarisuutta, antaako EU:n nykyinen talousarvio siihen mahdollisuudet? Miten EU:n menot voidaan sovittaa näihin painopisteisiin? Entä missä on parantamisen varaa?

3.1 Unionin kansalaisten turvallisuus

Epävakaus Euroopan naapurimaissa ja terrorismin uudet muodot aiheuttavat suuria haasteita rajojemme sisä- ja ulkopuolella. Yhden jäsenvaltion turvallisuuskysymyksestä on tullut koko EU:n turvallisuuskysymys. Siitä huolimatta, että monet kansalaisten turvallisuutta lisäävät välineet ovat jäsenvaltioiden käsissä, myös EU:lla on tärkeä rooli esimerkiksi parannettaessa ulkorajojen valvontaa, lujitettaessa vahvoja tietoverkkoja, vahvistettaessa virastojen antamaa tukea tai torjuttaessa kasvavaa epävakautta naapurimaissamme.

Turvallisuushkat koskevat myös sellaisia aloja kuin joustavien elintarvikeketjujen turvaaminen ja kansanterveyteen kohdistuviin uhkiin vastaaminen (esim. hullun lehmän tauti tai sikarutto, veden pilaantuminen ja kemikaalit). Esimerkkinä voidaan mainita myös yhteistyö ebolan kaltaisten tartuntatautien torjumiseksi. Tällaisilla taudeilla voi olla tuhoisia vaikutuksia niin kolmansissa maissa kuin eurooppalaisillekin. Lisäksi on syytä mainita myös luonnon tai ihmisen aiheuttamat katastrofit.

On päätettävä, millainen merkitys EU:n talousarviolla voisi olla tuettaessa EU:n toimia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisessa ja millainen merkitys sillä voisi olla myös muun muassa globaalistrategian⁴ täytäntöönpanossa ja kehitettäessä yhteistä puolustuspolitiikkaa nykyisten ja uusien uhkien, sekä fyysisten että kyberuhkien, torjumiseksi.

3.2 Talouden vahvuus, kestävyys ja solidaarisuus

EU:n talousarvion olisi jatkossakin vahvistettava Euroopan taloutta ja sen häiriönsietokykyä edistämällä pitkän aikavälin kilpailukykyä, kestävyyttä ja solidaarisuutta.

Kestävä kehitys on jo pitkään ollut Eurooppa-hankkeen ytimessä. Eurooppalaisilla yhteiskunnilla on monia kestävyteen liittyviä haasteita, kuten nuorisotyöttömyys, väestön ikääntyminen, ilmastonmuutos, saastuminen, kestävä energia ja muuttoliike. EU:n sisä- ja ulkopolitiikan lähtökohtina ovat Yhdistyneen kansakunnan kestävä kehityksen ohjelma 2030 ja kestävä kehityksen tavoitteet (ks. alla oleva kuvio).

³ Ks. Euroopan tulevaisuuden suunnittelua koskeva erityiseurobarometri 461, "Designing Europe's Future", julkaistu 28.6.2017.

⁴ EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia, jonka unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja, komission varapuheenjohtaja Federica Mogherini esitti Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2016.

Kestävän kehityksen tavoitteet EU:n kestävästä kehitystä koskevan politiikan ytimessä



Lähde: Yhdistyneet kansakunnat

Kestävän kehityksen tavoitteiden ytimessä olevat taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät ulottuvuudet on suurelta osin sisällytetty EU:n talousarvioon ja rahoitusohjelmiin. Nämä ulottuvuudet on otettu osaksi Eurooppa 2020 -strategiaa koulutuksen ja innovoinnin ("älykäs"), vähäisten hiilipäästöjen, ilmastomuutokseen sopeutumisen ja ympäristönsuojelun ("kestävä"), työpaikkojen luomisen ja köyhyyden vähentämisen ("osallistava") teemojen ympärille. Lisäksi on annettu poliittinen sitoumus, jonka mukaisesti vähintään 20 prosenttia EU:n talousarviosta vuosina 2014–2020 osoitetaan sekä ilmastotoimiin että virallisen kehitysaputavoitteen – 0,7 prosenttia suhteessa BKTL:ään – saavuttamiseksi Agenda 2030 -toimintaohjelman puitteissa.

Tärkeä haaste unionille ja etenkin euroalueelle on parantaa kilpailukykyä ja estää sosiaalisten erojen kasvaminen. On pyrittävä vähentämään jäsenvaltioiden sisäisiä ja niiden välisiä taloudellisia ja sosiaalisia eroja ja annettava ihmisille paremmat mahdollisuudet osallistua aktiivisesti yhteiskuntaan. EU:n sosiaalimenot, jotka ulottuvat työmarkkinoista köyhyyden vähentämiseen ja sosiaalisesta osallisuudesta koulutukseen, ovat vain 0,3 prosenttia kaikista julkisista sosiaalimenoista EU:ssa. Tätä osuutta joudutaan ehkä arvioimaan uudelleen tulevaisuudessa, mutta totuus on se, että sosiaalituki on ja pysyy ensisijaisesti jäsenvaltioiden käsissä. Pohdinta-asiakirjassa Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta on hahmoteltu aloja, joilla EU:n rahoituksella voidaan vaikuttaa vahvasti tulevaisuuteen sen mukaan, millainen kehityssuunta EU:n tulevalle sosiaalipolitiikalle valitaan.

Globalisaation hyödyt jakautuvat epätasaisesti ihmisten ja alueiden kesken erityisesti suurkaupunkien sekä taantuvien teollisuus- ja maaseutualueiden välillä. Globalisaation hallinnasta annetussa pohdinta-asiakirjassa osoitetaan, että globalisaation ja teknologisen muutoksen aiheuttamien taloudellisten muutosten vuoksi on annettava tukea, jotta kaikki kansalaiset ja kaikki alueet voivat olla osa muutosta ja hyötyä sisämarkkinoista sekä parantaa kilpailu- ja sopeutumiskykyään.

Miten EU:n nykyisellä talousarviolla vastataan näihin haasteisiin?

Jokaisen julkisen talousarvion kolme perustehtävää ovat investoinnit julkishyödykkeisiin, varojen uudelleen jakaminen ja makrotalouden vakauttaminen. EU:n talousarviolla hoidetaan näitä tehtäviä, joskin eriasteisesti. Siitä rahoitetaan esimerkiksi julkishyödykkeitä unionin tasolla hallinnoitavien ohjelmien (kuten tutkimusalan Horisontti 2020 -puiteohjelma) tai välineiden (kuten infrastruktuuri-investointeihin tarkoitettu Verkkojen Eurooppa -väline) kautta ja yhdessä jäsenvaltioiden ja alueiden kanssa investoinneilla, joita yhteisrahoitetaan koheesiopolitiikan kautta.

EU:n talousarviosta jaetaan varoja uudelleen (mihin liittyy julkishyödykkeiden rahoittaminen ja tarjoaminen). Tämä toteutetaan sekä koheesiopolitiikan kautta, millä edistetään niin taloudellista lähentymistä kuin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, että yhteisen maatalouspolitiikan kautta myöntämällä tukea maaseudun kehittämiseen ja tulotukea viljelijöille.

Makrotalouden vakauttamiseen EU:n talousarvio vaikuttaa vain välillisesti. EU:n talousarviolla on ollut vakauttavia vaikutuksia joissakin jäsenvaltioissa lähinnä sen ansiosta, että talousarvio pysyy vakaana seitsemän vuotta. Sen vuoksi myös investoinnit pysyvät vakaalla tasolla talouden suhdannekierrosta riippumatta. Samaan aikaan jäsenvaltion rahoitusosuudet liittyvät taloudelliseen suorituskykyyn. Toisin sanoen taantumassa niiden rahoitusosuudet EU:n talousarvioon pienenevät. EU:n talousarviota ei kuitenkaan ole suunniteltu vaimentamaan makrotaloudellisia häiriöitä.

Talous- ja rahaliiton syventämistä koskevassa pohdinta-asiakirjassa kysyttiin, voitaisiinko tällaisen vakautusjärjestelyn ja lähentymistä lisäävän välineen luomista harkita ja voisiko komissio selvittää asiaa tarkemmin.

Investoinnin vaikutus riippuu ympäristöstä, jossa se tehdään. Sen vuoksi rakenneuudistusten ja EU:n talousarvion välisestä yhteydestä on tullut viime aikoina niin tärkeä kysymys. Vaikka yhteys on jo luotu koheesiopolitiikan kautta, kannattaa harkita, riittääkö se ja voitaisiinko kannustimia parantaa.

3.2.1 Julkishyödykkeisiin kohdistuvien investointien hallinta unionin tasolla

Vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa noin 13 prosenttia EU:n talousarviosta käytetään tukemaan keskeisiä painopisteitä kestäväen kasvun edistämiseksi sellaisten ohjelmien tai hankkeiden kautta, joita hallinnoidaan suoraan tai välillisesti unionin tasolla.

Suurin tällaisista ohjelmista on **Euroopan strategisten investointien rahasto**, jonka puheenjohtaja Jean-Claude Juncker perusti marraskuussa 2014 vuosien 2008–2009 finanssi- ja talouskriisin ja sitä seuranneen investointien romahtamisen jälkeen. Rahaston tavoitteeksi asetettiin 315 miljardin euron investoinnit, ja tavoitteen saavuttaminen on jo lähellä. Jos ehdotettu rahaston jatkaminen toteutuu, saadaan liikkeelle yhteensä vähintään 500 miljardin euron investoinnit.

Horisontti 2020 on Euroopan unionin tärkein huipputason tutkimusta ja innovointia rahoittava ohjelma (74,8 miljardia euroa). Siinä on osallistujia 131 maasta eri puolilta maailmaa, ja siitä rahoitetaan 13 000 korkealaatuista hanketta vuodesta 2014.

Verkkojen Eurooppa -väline (30,4 miljardia euroa) on toinen esimerkki EU:n investoinneista merkittäviin infrastruktuureihin liikenne-, energia- ja televiestintäteknologioiden alalla Euroopassa. Hankkeisiin kuuluu esimerkiksi keskeisen rautatieyhteyden turvallisuuden parantaminen Puolassa, mihin sisältyy myös nopeuden nostaminen radalla 200 km:iin tunnissa. Näin parannetaan yleisesti Euroopan tavara- ja henkilöliikennettä keskeisessä Itämeri–Adrianmeri-liikennekäytävässä.

Erasmus+ (14,8 miljardia euroa) on EU:n koulutus-, nuoriso- ja urheiluohjelma, johon osallistui yli 2 miljoonaa henkilöä vuoteen 2016 mennessä.

COSME⁵-ohjelma (2,3 miljardia euroa) on kohdistettu pienille ja keskisuurille yrityksille. Ohjelmalla helpotetaan pk-yritysten lainarahoituksen ja pääomarahoituksen saantia sekä

⁵ Yritysten kilpailukykyä ja pk-yrityksiä koskeva EU:n ohjelma.

markkinoille pääsyä ja tarjotaan yli 5,5 miljardia euroa lainarahoitusta yli 140 000 yritykselle. Sillä puututaan Euroopan pääomamarkkinoiden erityispiirteisiin investoimalla pk-yrityksiin niiden kasvu- ja laajentumisvaiheessa. Vuonna 2016 sen pääomasijoitukset olivat lähes puoli miljardia euroa.

EU rahoittaa myös useita **laajamittaisia hankkeita ja infrastruktuureja**, jotka ovat niin suuria, ettei niitä voida toteuttaa ilman julkisia investointeja. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita eurooppalainen satelliittinavigointijärjestelmä **Galileo**, joka tarjoaa palveluja viidentoista täydessä toiminnassa olevan EU:n satelliitin ansiosta, sekä EU:n maanseuranta- ja valvontaohjelma Copernicus, josta on tarkoitus tehdä yksi massadatan tärkeimmistä tarjoajista maailmassa.

Monista näistä ohjelmista on tullut EU:n tavaramerkkejä, jotka lisäävät EU:n näkyvyyttä ja tunnettavuutta kansalaisten arjessa. Niiden suorituskykyä ja vaikutusta voidaan kuitenkin vielä lisätä erityisesti välttämällä päällekkäisyyksiä, yhdistämällä välineitä ja varmistamalla niiden keskinäinen täydentävyys ja yksinkertaistaminen. Olisiko näiden ohjelmien talousarviosta saamia määrärahoja lisättävä? Miten voidaan varmistaa, että ne vahvistavat toisiaan? Miten voidaan välttää samalla alueella toimivien ohjelmien päällekkäisyydet suuressa infrastruktuurissa ja tuessa pk-yrityksille? Keinot tämän alan rahoitusvälineiden käytön parantamiseksi, keskeisten sääntöjen yksinkertaistamiseksi ja joustavuuden lisäämiseksi esitetään kohdassa 4.2.

3.2.2 Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio

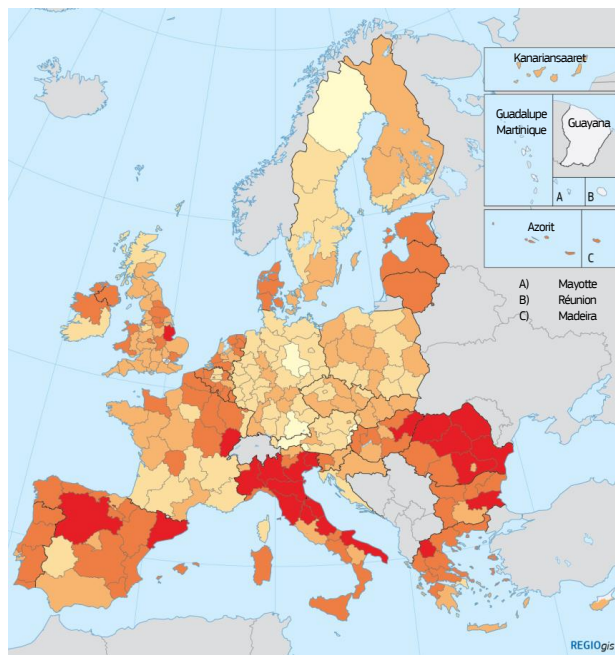
Vaikka globalisaation hyödyt ovat levinneet laajalle, sen kustannukset ovat usein paikallisia. Viimeaikaiset tiedot viittaavat siihen, että monet alueet Euroopassa ovat joitakin toisia alueita huomattavasti alttiimpia äkillisille häiriöille niiden taloudellisen erikoistumisen, työvoimakustannusten tai työvoiman koulutustason vuoksi. Samaan aikaan työttömyysaste, varsinkin nuorisotyöttömyysaste, on yhä liian suuri, osallistuminen työmarkkinoille on alhainen monin paikoin Eurooppaa ja köyhyysriskin alaisuudessa elävien ihmisten määrä on aivan liian suuri.

Tällaiset taloudellisten ja sosiaalisten näkymien erot voivat aiheuttaa sosiaalipoliittisia jännitteitä, mikä edellyttää EU:n toimintaa, jottei yksikään henkilö eikä alue jää jälkeen.

EU:n koheesiopolitiikan tärkein tavoite on edistää kestävästä taloudellista lähentymistä ja talouden kestävyyttä. Kun yhdistetään koheesiorahoitus ja jäsenvaltioiden yhteisrahoitus, saadaan yli 480 miljardia euroa kaudelle 2014–2020.

Nykyiseen ohjelmakupolven on tehty merkittäviä uudistuksia. Ohjelmissa keskitytään rahoittamaan enemmän keskeisiä eurooppalaisia painopisteitä, kuten työllisyyttä, sosiaalista osallistamista, osaamista, tutkimusta ja innovointia, energia- ja resurssitehokkuutta. Ohjelman tavoitteet vahvistetaan heti aluksi. Yleinen taloudellinen, oikeudellinen ja institutionaalinen investointikehys on parantunut. Vastaavasti on luotu tiivis yhteys yhteisrahoitettujen investointien sekä laajemman talousohjausjärjestelmän ja rakenteellisten uudistusten välille.

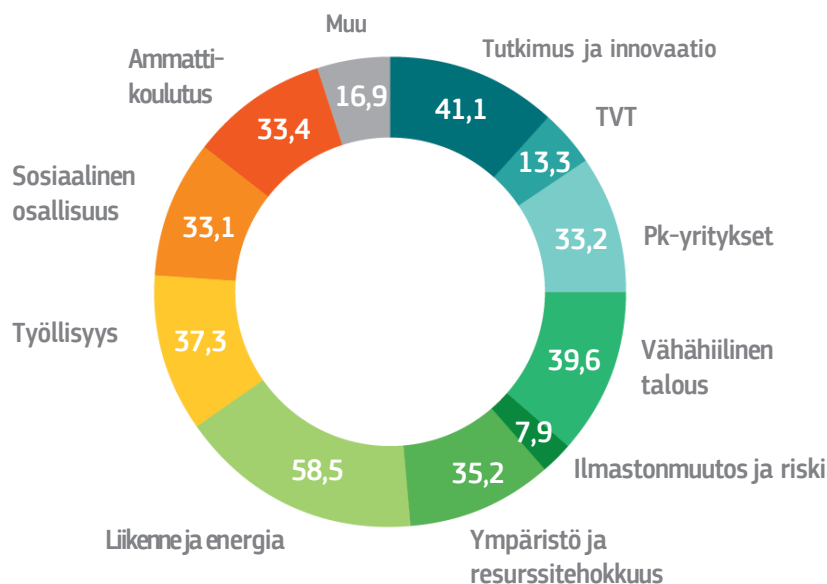
Onko Eurooppa valmistautunut globalisaatioon?



Lähde: Euroopan komissio

Mitä koheesiopolitiikalla rahoitetaan?

miljardia euroa



Laatikko 2 – Esimerkkejä koheesiopolitiikan mukaisista tavoitteista/tuloksista vuosina 2007–2013

- Menot sosiaalisiin tavoitteisiin: 9,4 miljoonaa ihmistä sai työpaikan ja 8,7 miljoonaa kansalaista hankki ammattipätevyyden.
- Kaikki jäsenvaltiot ja alueet ovat kehittäneet älykkään erikoistumisen strategioita kohdistuakseen tutkimus- ja innovointitoimintansa paremmin. Tuki on johtanut noin 95 000 tutkimus- ja innovointihankkeeseen ja 42 000 uuteen tutkijan paikkaan.

- Noin 400 000 pk-yritystä sai tukea koheesiopolitiikan kautta, minkä seurauksena syntyy enemmän kuin miljoona uutta työpaikkaa.
- Suuri osa EU:n menoista ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja ympäristönsuojeluun käytetään koheesiopolitiikan kautta. Esimerkiksi yli 6 miljoonaa ihmistä pääsi paremman vesihuollon piiriin ja 7 miljoonaa pääsi hyötymään paremmasta jäteveden käsittelystä.
- Jäsenvaltiot rakensivat tai uudistivat 2 600 km rautateitä ja 2 400 km maanteitä, jotka ovat osa Euroopan laajuisia verkkoja, sekä toissijaisia verkkoja, jotka yhdistävät syrjäisiä alueita muuhun Eurooppaan.

Koheesiopolitiikassa saavutetut tulokset ovat kaiken kaikkiaan myönteisiä, mutta joillakin aloilla tarvitaan silti uudistuksia.

Koheesiopolitiikalla on viime vuosina tosiasiallisesti kompensoitu kriisin johdosta väheneviä kansallisia ja alueellisia investointeja. Tämä on auttanut ehkäisemään merkittäviä häiriöitä mutta on myös johtanut siihen, että EU:n talousarviosta on myönnetty suurempia yhteisrahoitusosuuksia, mikä puolestaan on vähentänyt yleisesti investointeja.

Koheesiopolitiikalla vastattiin kriisiin lisäämällä EU:n yhteisrahoitustasoa ja muuttamalla ohjelmia vastaamaan paremmin muuttuvia sosioekonomisia tarpeita. Nyt on tarpeen arvioida, kuinka koheesiopolitiikalla voidaan valmistautua ja reagoida paremmin odottamattomiin tilanteisiin, kriiseihin ja yhteiskunnallisiin haasteisiin.

Voi olla tarpeen vahvistaa talouden ohjausjärjestelmän ja talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteyttä sen varmistamiseksi, että järjestelmä on yksinkertainen ja läpinäkyvä ja kannustaa toteuttamaan lähentymistä edistäviä konkreettisia uudistuksia.

Koheesiopolitiikasta on tullut yhä hankalampi hallita, mikä haittaa sen käytännön täytäntöönpanoa ja aiheuttaa viivästyksiä. Monivaiheisten tarkastusten ja byrokraattisen monimutkaisuuden vuoksi edunsaajien on vaikea päästä hyödyntämään varoja ja toteuttamaan hankkeita nopeasti. Täytäntöönpanon yksinkertaistaminen edellyttääkin radikaalimpaa lähestymistapaa ja sujuvamman ja joustavamman ohjelmasuunnittelun sallimista tulevaisuudessa.

3.2.3 Kestävä maatalous

Viljelijät takaavat kestävästi tuotettujen ja kohtuuhintaisten korkealaatuisten elintarvikkeiden saatavuuden yli 500 miljoonalle eurooppalaiselle ja noudattavat samalla eläinten terveyttä ja hyvinvointia, ympäristönsuojelua ja elintarvikkeiden turvallisuutta koskevia vaatimuksia.

Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) keskeisenä tavoitteena on edistää maatalous- ja maaseutuyhteisöjen taloudellista ja sosiaalista sekä ympäristön kestävyyttä. Vuodet 2014–2020 kattavan nykyisen rahoituskehityksen puitteissa YMP:llä ohjataan noin 400 miljardia euroa markkinatoimenpiteiden ja viljelijöiden suorien tukien ja maaseudun kehittämisohjelmien rahoitukseen sekä kestäväen maatalouden ja maaseudun elinkeinojen tukemiseen. Tästä määrästä suorien tukien osuus on noin 70 prosenttia. Tämä tulotuki vähentää osittain eroa maataloustulon ja muiden taloudenalojen vastaavan tulon välillä. Kun yhteistä maatalouspolitiikkaa viimeksi uudistettiin, suorien tukien järjestelmää muutettiin merkittävästi siten, että pyritään vastaamaan nuorten viljelijöiden ja pienten tilojen erityistarpeisiin, tiettyjen alojen tai vaikeuksissa olevien alueiden ja ympäristön tarpeisiin.

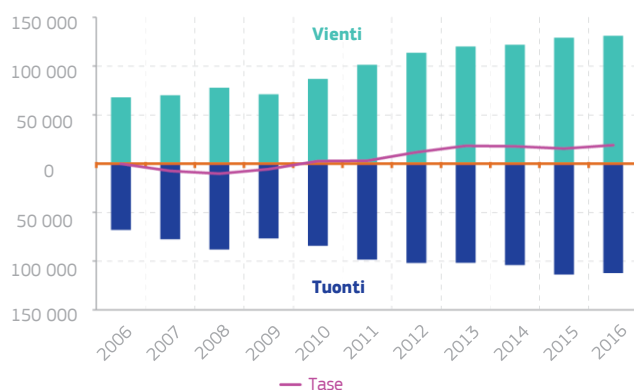
Tämän politiikan ansiosta eurooppalaiset saavat turvallista, kohtuuhintaista ja korkealaatuista ruokaa. Yhteisen maatalouspolitiikan perättäisten uudistusten ansiosta eurooppalaisesta maataloudesta on tullut maailmanlaajuisesti kilpailukykyinen. Se toimii lähes maailmanmarkkinahinnoilla, ja vientitehokkuus paranee. Maatalousalan kehittämisessä on silti suuria eroja. Joillakin maaseutualueilla ei ole todellisia työllistymis- tai tulonsaantivaihtoehtoja maataloudelle. Kuitenkin jotkin viljelijät saavat nykyisin erilaisia muita tuloja maataloustulon

lisäksi, esimerkiksi tuloja matkailusta ja vapaa-ajan toiminnasta, tuulivoimasta, maakaasusta ja aurinkoenergiasta.

Maatalous kattaa lähes puolet EU:n pinta-alasta. Se tarkoittaa, että viljelijöillä on keskeinen asema luonnonvarojen (vesi, ilma, maaperä ja biologinen monimuotoisuus) säilyttämisessä, ilmastotoimien toteuttamisessa ja arvokkaiden maisemien muokkaamisessa. YMP:llä vahvistetaan tarpeelliset säännöt ja kannustimet sen varmistamiseksi, että maa- ja metsätaloudessa osallistutaan maailmanlaajuisesti kiireellisten ympäristö- ja ilmasto-ongelmien ratkaisemiseen ja tuotetaan kansalaisten odotukset täyttäviä julkishyödykkeitä. Keskeisiä välineitä tässä ovat muun muassa YMP:hen sisältyvät maatalouden ympäristö- ja ilmastotoimenpiteet. Viljelijöitä kannustetaan noudattamaan ja mukauttamaan toimintapolitiikkoja ja käytäntöjä, toteuttamaan vesistöjä, maaperää, biologista monimuotoisuutta ja maiseman virkistyskäyttömahdollisuuksia parantavia ja säilyttäviä toimia sekä ilmastomuutoksen lievittämiseen ja siihen sopeutumiseen liittyviä toimia. Silti vaaditaan yhä laajemmin, että yhteistä maatalouspolitiikkaa on suunnattava enemmän julkishyödykkeiden tarjoamiseen yhdistettynä ympäristönsuojeluun ja ilmastotoimiin. Tämä edellyttäisi aiempaa kohdennetumpia ja alueittain mukautettuja tukitoimenpiteitä.

Maatalouden kauppataase osoittaa alan kilpailukyvyyn

miljoonaa euroa

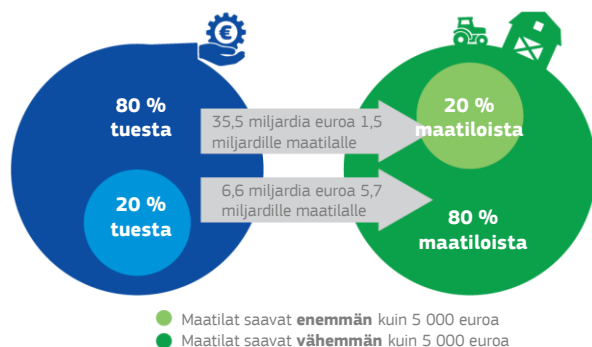


Lähde: Euroopan komissio

Kun otetaan huomioon kilpailu maatalousalalla, tarvittavan tulotuen suuruudesta ei vallitse yksimielisyyttä. Joissakin tapauksissa nämä tuet eivät edistä maatalouden rakennekehitystä vaan pikemminkin nostavat maan hintaa, mikä voi estää nuoria viljelijöitä pääsemästä markkinoille.

Suorat tuet määräytyvät yhä suurelta osin historiallisten oikeuksien perusteella ja keskittyvät suurille maataloille ja suurmaanomistajille rikkaissa jäsenvaltioissa. Keskimäärin 20 prosenttia tuensaajista saa noin 80 prosenttia tuista. Tämän yleisen havainnon taustalla piilee kuitenkin suuria jäsenvaltiokohtaisia eroja. Esimerkiksi 92 prosenttia Romanian viljelijöistä ja 97 prosenttia Maltan viljelijöistä hoitaa pientilaa, kun taas Saksassa ainoastaan alle 9 prosenttia maataloista on pieniä.

Kuka hyötyy yhteisen maatalouspolitiikan tuesta?



Lähde: Euroopan komissio

Suurin osa YMP-tuista maksetaan kokonaan EU:n talousarviosta. Tuensaajilla on siis suora yhteys unioniin. YMP tavoittaa viljelijät ja kansalaiset kaikkein syrjäisimmilläkin seuduilla Euroopassa, minkä vuoksi sillä on merkittävä kerrannaisvaikutus näiden alueiden taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen niiden selviytymiskyvystä puhumattakaan. Lukuun ottamatta YMP:n toisesta pilarista rahoitettavia maaseudun kehittämistoimenpiteitä maatalous on ainoa politiikan ala, jota hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ilman niiden yhteisrahoitusta.

Viime vuosien tapahtumat ovat osoittaneet, että EU:n talousarviosta on annettu toistuvasti tilapäistä hätäapua esimerkiksi reagoitaessa tilanteisiin, joissa maitotuotteiden hinnat ovat laskeneet tai Venäjä on asettanut tuontikiellon erälle maataloustuotteille. Näistä syistä on pohdittava tulevan yhteisen maatalouspolitiikan välineiden oikeaa tasapainoa politiikkatoimien ja määrärahojen, avustusten ja rahoitusvälineiden, riskinhallintavälineiden ja muiden markkinajärjestelyjen välillä, jotta maataloussektorilla selviydytään riskeistä ja odottamattomista haitallisista tapahtumista.

Laatikko 3 – Esimerkkejä yhteisen maatalouspolitiikan tuloksista

- EU:n maatalousmaasta 70 prosenttia kuuluu viherryttämistoimien piiriin, ja niitä tuetaan 60 miljardilla eurolla.
- Euroopan maatalousmaasta lähes 47 miljoonaa hehtaariin tai noin 25 prosenttiin sovellettiin hoitosopimuksia maatalouden ympäristöystävällisten veteen, maaperään ja biologiseen monimuotoisuuteen kohdistuvien käytäntöjen toteuttamiseksi.
- Perustettiin ja kehitettiin yli 200 000 maaseutuyritystä (145 000 nuorta viljelijää sai tukea yrityksen ja 62 000 mikroyrityksen perustamiseen).
- Tuettiin yli 25 000 ympäristöinfrastruktuurihanketta, kuten viemäröintijärjestelmän ja jätehuollon parantaminen syrjäisillä ja maaseutualueilla.
- 2 400 paikallista toimintaryhmää sai tukea alueensa kehittämiseen ja kehitysstrategioiden toteuttamiseen alueellaan.

3.3 Muuttovirtojen hallitseminen

EU:n ulkorajoilla on tapahtunut yhä enemmän inhimillisiä tragedioita, joiden vuoksi EU:n ja sen jäsenvaltioiden on viipymättä ryhdyttävä toimiin. Samalla muuttoliikkeen kaikkia osa-alueita on hallittava paremmin. EU:n olisikin tarjottava jäsenvaltioille välineitä, jotta ne pystyvät siihen sekä keskipitkällä että pitkällä aikavälillä.

Muuttoliikkeen hallinnasta ovat yhdessä vastuussa EU:n jäsenvaltioiden lisäksi myös EU:n ulkopuoliset muuttajien kauttakulku- ja lähtömaat. EU ja jäsenvaltiot laativat parhaillaan sisä- ja

ulkopolitiikkaa yhdistämällä kattavaa toimintamallia, joka perustuu keskinäiseen vastuuseen ja solidaarisuuteen EU:n jäsenvaltioiden ja toimielinten välillä.

Muuttovirtojen hallitsemisessa jäsenvaltiot saavat jo EU:n nykyisestä talousarviosta tukea riittävän vastaanotto- ja suojelukapasiteetin kehittämiseen, muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttumiseen ja Schengen-alueen turvaamiseen. Näihin toimiin on kohdennettu yli 17 miljardia euroa eli 3,7 prosenttia EU:n talousarviosta vuosiksi 2015–2017.

EU:n talousarviovaroja käytettiin esimerkiksi järjestelykeskusten perustamiseen Kreikkaan ja Italiaan. Näissä keskuksissa on yhteensä yli 9 000 paikkaa. Vuonna 2016 Kreikassa tarjottiin suojaa yli 35 000 ihmiselle. Alkuvaiheen teltoista siirryttiin talviasuttaviin kontteihin, ja ilman huoltajaa olevia alaikäisiä varten järjestettiin 417 turvallista paikkaa. Äskettäin perustettu eurooppalainen raja- ja merivartiosto auttoi vuonna 2016 pelastamaan 174 500 ihmistä Välimerestä.

3.4 Ulkoiset uhkat, turvallisuus, humanitaarinen apu ja kehitys

Eurooppa on viime vuosina kohdannut uusia ulkoisia uhkia, jotka liittyvät epävakauteen ja heikkouteen sen välittömissä naapurimaissa ja kauempana. Unionin kansalaiset ovat huolissaan maahanmuutosta, terrorismista ja yleisesti ulkoisista turvallisuushuista ja haluavat, että nämä asiat hoidetaan Euroopan tasolla, samoin kuin puolustus. Kansalaiset odottavat Euroopan ottavan johtoaseman maailmassa, kun hallitaan globalisaation vaikutuksia, puolustetaan sääntöihin perustuvaa järjestystä, hyvän hallintotapaa, demokratiaa, oikeusvaltiota ja ihmisoikeuksia ja kestäväää taloudellista kehitystä ja edistetään vakautta ja turvallisuutta erityisesti Euroopan välittömissä naapurimaissa. Lähes yhdeksän kymmenestä eurooppalaisesta on sitä mieltä, että on tärkeää tukea kehitysmaita. Lisäksi 82 prosenttia eurooppalaisista katsoo, että muiden auttaminen on kaikkia osapuolia hyödyttävä vaihtoehto ja selkeästi Euroopan etujen mukaista. Eurooppalaiset myös näkevät, että toiminnasta EU:n tasolla ulkosuhteissa koituu selkeää lisäarvoa.

Nykyisin EU:n ulkoista toimintaa tuetaan 96,5 miljardilla eurolla, mukaan lukien talousarvion ulkopuolella oleva yhdestoista Euroopan kehitysrahasto (30,5 miljardia euroa) EU:n Afrikassa, Karibialla ja Tyynellämerellä olevia kumppaneita varten. Lisäksi EU:n talousarviosta osoitetaan nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa noin 6 prosenttia ulkoiseen toimintaan. Suurin osa määrärahoista menee kehitysyhteistyön rahoitusvälineelle (19,7 miljardia euroa), Euroopan naapuruusvälineelle (15,4 miljardia euroa) ja liittymistä valmistelevalle tukivälineelle (11,7 miljardia euroa). Humanitaariseen apuun ohjataan 8 miljardia euroa. Talousarviosta on viime vuosina jatkuvasti otettu käyttöön varoja ja siihen on lisätty varoja, jotta on voitu vastata lukuisiin humanitaarisiin ja muihin hätätilanteisiin Euroopassa, asuinseuduiltaan siirtymään joutuneiden henkilöiden lisääntyviin määriin, odottamattomiin humanitaarisiin tarpeisiin ja monimutkaisiin kriiseihin, joiden odotetaan jatkuvan. Kaikki käytettävissä olevat liikkumavarat on käytetty kokonaisuudessaan.

EU:n ulkoista toimintaa harjoitetaan kumppanimaissa unionin ulkopuolella, mutta se myös suojelee kansalaisten etuja ja turvallisuutta. Maailman suurimpana kehitysavun ja humanitaarisen avun antajana EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on keskeinen rooli muiden tukemisessa eri puolilla maailmaa. EU on myös sitoutunut yhteisesti osoittamaan 0,7 prosenttia bruttokansantulostaan (BKTL) viralliseen kehitysapuun. EU:n ulkoisella toiminnalla edistetään vakautta ulkorajoillaan ja kauempana, tukee köyhyyden poistamista kehitysmaissa ja edistää yhteistyötä EU:n edun mukaisilla aloilla. Se myös puuttuu sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ja ääriliikkeiden syntyyn liittyviin perimmäisiin syihin. EU:n rahoitus muodostaa yleensä ytimen, jonka ympärille kootaan jäsenvaltioiden kehitysrahoitus, jotta yhteisen ohjelmasuunnittelun ja yhteisen täytäntöönpanon kautta lisätään EU:n kriittistä massaa ja vaikutusta kumppanimaissa.

EU:n ulkoisen toiminnan uusiin haasteisiin, sellaisina kuin ne EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisessa globaalistrategiassa määritellään kuuluvat tarve tarkastella uudelleen EU:n rahoituksen linjauksia näihin uusiin painopisteisiin sekä useiden välineiden tuloksellisuutta tällä alalla, myös EU:n edustustoissa. Tämä pätee erityisesti puolustukseen sekä EU:n ulkoisiin investointeihin. On mahdollista, että tarvitaan myös huomattava määrä yksityistä rahoitusta, jotta pystytään vaikuttamaan merkittävästi rauhaan ja vakauteen ja luomaan vahvoja taloudellisia siteitä. Viime vuosina saatujen kokemusten perusteella ehdotetaan myös vahvempaa koordinaatiota ulko- ja sisäpolitiikan välillä, mukaan luettuina Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen ohjelman kestävä kehityksen tavoitteiden ja Pariisin ilmastopöytäkirjan täytäntöönpano sekä kolmansien maiden kanssa tehdyn muuttoliikettä koskevan kumppanuuskehityksen soveltaminen.

4. EU:N RAHOITUKSEN TULEVAISUUDEN VAIHTOEHDOT

EU:n tulevan talousarvion on perustuttava selkeään näkemykseen Euroopan painopisteistä ja määrätietoiseen investoimiseen niille aloille, jotka varmistavat tulevaisuudessa vahvan talouden, kestävyys, solidaarisuuden ja turvallisuuden.

Yhdistyneen kuningaskunnan irtautumisesta EU:sta ja uusista painopisteistä johtuvien rahoitustarpeiden aiheuttama vajaus EU:n rahoitukseen on tunnustettava selkeästi. Uudet painopisteet on otettu huomioon nykyisessä rahoituskehityksessä pääasiassa venyttämällä nykyisiä rahoituksen joustomahdollisuuksia äärimmilleen.

Tulevaisuudessa muuttoliikkeen hallinta, sisäinen ja ulkoinen turvallisuus, ulkorajojen valvonta, terrorismin torjunta ja puolustus on otettava budjettisuunnittelussa huomioon pidemmällä aikavälillä. Samalla on jatkettava investointeja vakauden ja kestävä kehityksen tukemiseksi EU:n kumppanimaissa. EU:n tulevan talousarvion on kooltaan, rakenteeltaan ja sisällöltään vastattava niitä poliittisia tavoitteita, joita Euroopan unioni asettaa itselleen tulevaisuuden suhteen. Onkin pohdittava, aikooko EU vain jatkaa entiseen tapaan, tehdä yhdessä vähemmän, toimia eri tahtiin, uudistua perinpohjaisesti vai tehdä yhdessä enemmän.

On tehtävä vaikeita valintoja. Voiko EU toteuttaa tuloksellisesti nykyiset politiikkansa ja uudet painopisteensä supistuvan talousarvion avulla? Jos ei voi, missä voidaan leikata ja laskea tavoitetasoa? Vai pitäisikö tämä rahoitusvajaus kattaa joko korottamalla 27 jäsenvaltion maksuosuutta tai lisäämällä vaihtoehtoisia tulonlähteitä tai näiden yhdistelmällä niin, että 27 jäsenvaltion EU voi tehdä yhdessä enemmän? Mihin tahansa tulokseen päädytäänkin, poliittisten tavoitteiden on vastattava käytettävissä olevia resursseja.

[EU:n talousarvio, jolla voidaan vastata eurooppalaisiin ja maailmanlaajuisiin haasteisiin](#)

Tasapainossa keskenään			
	Nykyiset politiikat ja prioriteetit	Uudet haasteet	
	Vakaus	Joustavuus	
	Kansallisten prioriteettien tukeminen	EU:n julkishyödykkeiden ja EU:n lisäarvon tarjoaminen	
	Keskitytään menoja koskeviin menettelysääntöihin	Keskitytään tuloksiin; yksinkertaiset ja läpinäkyvämmät säännöt ja välineet	
	Suorat maksut, tuet ja avustukset	Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus, yhteisrahoitus, EU:n talousarvion ulkopuolinen rahoitus, yhdistäminen	
	Monta toiminta-aluetta, monta välinettä	Lisää strategista johdonmukaisuutta, koordinoitua, vähemmän välineitä	

Lähde: Euroopan komissio

4.1 Mihin EU:n tulevan talousarvion rahoitus olisi keskitettävä

4.1.1 Nykyiset suuntaukset ja uudet haasteet

EU:n talousarviolla olisi pystyttävä jatkossakin reagoimaan nykyisiin suuntauksiin, jotka muokkaavat EU:ta tulevina vuosina. On myös useita uusia haasteita, joihin vastaaminen edellyttää, että EU:n talousarviosta saatavaa rahoitusta lisätään nykyisestä. Tällaisia aloja ovat muun muassa sääntöjenvastainen muuttoliike ja pakolaisasiat, myös kotouttaminen, ulkorajojen valvonta, turvallisuus, kyberturvallisuus, terrorismin torjunta ja yhteinen puolustus.

Taloudellisten ja sosiaalisten erojen vähentäminen jäsenvaltioiden sisällä ja välillä on ratkaisevan tärkeää unionille, jonka tavoitteena on olla erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous, joka tähtää täystyöllisyyteen ja sosiaaliseen edistykseen. Tämä on erityisen tärkeää euroalueelle, sillä tällaiset erot vaarantavat talous- ja rahaliiton kestävän kehityksen keskipitkällä aikavälillä. Pohdinta-asiakirjoissa Euroopan sosiaalisesta ulottuvuudesta ja globalisaation hallinnasta esitetään monia ajatuksia harkittaviksi. Tärkeimpänä tavoitteena on investoida ihmisiin – niin koulutukseen kuin terveyteen, tasa-arvoon ja sosiaaliseen osallisuuteenkin. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla nuorisotakuun tarjoaman esimerkin pohjalta luotava lapsitakuu, jota tuettaisiin EU:n varoilla. On tärkeää, että sosiaalimenot saavuttavat niitä eniten tarvitsevat, erityisesti alueilla, joilla yhteiskunnallinen eriarvoisuus on suurta. Nykyisiä menojen kohdentamiskriteerejä voi olla tarpeen muuttaa tätä varten.

Suurin osa Euroopan puolustuksen taloudellisista resursseista on jatkossakin peräisin jäsenvaltioiden talousarvioista. EU:ssa vallitsee kuitenkin yksimielisyys tarpeesta edetä yhdessä esimerkiksi tutkimuksessa ja kehityksessä, Euroopan teollisen perustan kilpailukyvyssä ja hankinnoissa, joiden osalta EU:n talousarviosta olisi rahoitettava EU:n puolustusrahasto, jotta kustannustehokkuutta voidaan parantaa. EU:n olisi myös voitava lisätä nykyistä apuaan kumppanimaille valmiuksien kehittämiseen sekä vahvistaa sotilaallista / puolustuskomponenttiaan, jossa operatiivisen toiminnan rahoittamiseen tarvitaan lisää yhteisvastuullisuutta, myös yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sotilasoperaatioiden osalta.

Kaiken kaikkiaan tähän uuteen puolustustavoitteeseen vastaaminen edellyttää jatkuvaa rahoitusta eri lähteistä vuoden 2020 jälkeen. Euroopan puolustusrahastolle osoitetaan EU:n talousarviosta 1,5 miljardia euroa vuodessa. Yhdessä yhteisten kehityshankkeiden rahoittamiseen osoitettujen jäsenvaltioiden maksuosuuksien kanssa näillä varoilla voitaisiin saada aikaan vuosittain yhteensä 5,5 miljardin euron investoinnit puolustusalan tutkimukseen ja voimavarojen kehittämiseen vuoden 2020 jälkeen.

Talous- ja rahaliiton syventämistä koskevassa pohdinta-asiakirjassaan komissio esitti ajatuksen siitä, että tarjotaan kannustimia rakenneuudistusten tukemiseksi. Tällaisilla kannustimilla, jotka voisivat olla muodoltaan taloudellisia palkkioita, tunnustettaisiin rakenneuudistusten lyhyen aikavälin taloudelliset ja poliittiset kustannukset ja autettaisiin toteuttamaan uudistukset onnistuneesti. Kannustimia voitaisiin vahvistaa joko koheesiopolitiikan avulla tai perustamalla kaikille jäsenvaltioille avoin uusi rahasto. Niillä pitäisi tukea EU:n politiikkoja ja talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä annettujen maakohtaisten suositusten mukaisia toimia. Myös tekninen tuki näiden toimien toteuttamiseksi voitaisiin rahoittaa EU:n talousarviosta. Komissio arvioi perusteellisesti näitä vaihtoehtoja ennen kuin se harkitsee konkreettisten aloitteiden esittämistä.

EU:n perusarvojen kunnioittaminen on keskeisellä sijalla EU:n politiikkoja suunniteltaessa ja toteutettaessa⁶. Julkisessa keskustelussa on esitetty uusia ehdotuksia siitä, että EU:n budjettivarojen maksatukset yhdistettäisiin oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on tärkeää EU:n kansalaisille, mutta se on tärkeää myös yrittäjyyden, innovointien ja investointien kannalta. Ne kukoistavat parhaiten siellä, missä oikeudellinen ja institutionaalinen kehys vastaa täysin unionin yhteisiä arvoja. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ja EU:n talousarviosta tuettujen julkisten ja yksityisten investointien tuloksellisen toteuttamisen välillä on selvä yhteys.

Keskeinen kysymys on lisäksi, tulisiko EU:n tulevan talousarvion sisältää jonkinlainen vakautusjärjestely. Talous- ja rahaliiton syventämistä koskevassa pohdinta-asiakirjassa ehdotettiin, että makrotalouden vakautusjärjestely otettaisiin käyttöön jo seuraavan monivuotisen rahoituskehysten yhteydessä. Järjestelyn tavoitteena olisi suojella vakavilta häiriöiltä, jotka vaikuttavat eri maihin eri tavoin (ns. epäsymmetriset häiriöt). Se voisi olla muodoltaan investointeja turvaava järjestelmä, kansallisten työttömyysvakuutusjärjestelmien jälleenvakuutusjärjestely tai ”pahan päivän” rahasto. Järjestelyyn osallistuminen edellyttäisi selkeiden vaatimusten täyttämistä.

Tällaiset vaihtoehdot voitaisiin rahoittaa nykyisin välinein tai perustamalla uusi väline. Keskustelua käydään siitä, pitäisikö vakautusjärjestely yhdistää pelkästään euroalueen uuteen yhteiseen rahoituskapasiteettiin vai pitäisikö järjestely rahoittaa EU:n talousarviosta, kun otetaan huomioon, että euroalueen osuus on tällä hetkellä jo 85 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta. Talous- ja rahaliiton syventämistä koskevassa pohdinta-asiakirjassa ehdotetaan yhtenä vaihtoehtona, että vakautusjärjestely ”olisi kehitettävä EU:n puitteissa, ja voisi olla avoin kaikille EU:n jäsenvaltioille”.

Euroalueen vakautusjärjestelyn käyttöönotto toisi EU:n rahoitukseen laadultaan täysin uuden piirteen. Pohdinta-asiakirjassa käynnistettiin myös pidempää aikaväliä koskeva keskustelu täysimittaisesta euroalueen talousarviosta, jonka tavoitteet olisivat paljon laajemmat, resurssuja olisi merkittävästi enemmän ja sillä olisi omat tulonlähteensä.

On myös tarpeen siirtyä kohti uusia ja kestäviä kasvumalleja, joissa taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät näkökohdat yhdistyvät kokonaisvaltaisella ja integroidulla tavalla. Onnistunut siirtyminen edellyttää valtavia investointeja, joista suurin osa kohdistuu vähähiiliseen energiainfrastruktuuriin niin tuotannossa, siirrossa kuin jakelussakin. Esimerkiksi sähköntuotannossa uusiutuvien energialähteiden osuuden on lähes kaksinkertaistuttava vuoteen 2030 mennessä, jotta EU voi saavuttaa energia- ja ilmastotavoitteensa. EU:n talousarvio voi toimia tarvittavien yksityisten tai julkisten lisäinvestointien vauhdittajana.

Kaikki olemassa olevat rahoitusvälineet on käytävä läpi. Vaikka tässä asiakirjassa tarkastellaan erityisesti kahden eniten menoja aiheuttavan politiikan alan (maatalous ja koheesiopolitiikka) uudistamista, kaikkien EU:n talousarviosta tuettavien ohjelmien ja välineiden kohdalla olisi mietittävä, tuovatko EU-tason toimet lisäarvoa. On pohdittava, ovatko kaikki nykyiset välineet välttämättömiä vai voitaisiinko ohjelmia yhdistää tai lopettaa. Vielä tärkeämpää on tarve varmistaa johdonmukaisuus EU:n välineiden kesken, jotta voidaan taata, että ne kaikki tukevat EU:n tavoitteita ja helpottavat uudistusten toteuttamista jäsenvaltioissa. Esimerkiksi pk-yritysten rahoituksen alalla samojen edunsaajien on mahdollista saada tukea useista eri välineistä, jotka kuuluvat eri ohjelmiin (COSME, Horisontti 2020 ja Euroopan strategisten investointien rahasto eli ESIR) tai joiden toteutuksesta jäsenvaltiot vastaavat koheesiopolitiikan kautta. Tämä päällekkäinen tuotevalikoima on aiheuttanut rahoituksenvälittäjille hämmennystä siitä, mitä

⁶ EU:n oikeusalan tulostaulussa seurataan monia kansallisten oikeusjärjestelmien laatuun, riippumattomuuteen ja tuloksellisuuteen liittyviä seikkoja, kuten tuomareiden riippumattomuus.

järjestelmää pitäisi soveltaa. Samalla politiikan alalla sovellettavat säännöt ja edellytykset olisi yhdenmukaistettava.

On myös näyttöä siitä, että EU:n ohjelmien välillä esiintyy kilpailua ja syrjäyttämisaikutuksia. Esimerkiksi infrastruktuurihankkeissa, joissa ESIR-rahaston myöntämällä lainoilla ja takauksilla on tarkoitus täydentää Verkkojen Eurooppa -välineen velkainstrumenttia, käytännön toteutus viittaa siihen, että ESIR-rahaston toiminta on hidastanut Verkkojen Eurooppa -välineen ja koheesiopolitiikan varojen käyttöä.

Tulosten parantamiseksi voi olla tarpeen, että ulkoisen politiikan välineiden määrää vähennetään, mutta niiden joustavuutta lisätään. Tämä voisi myös helpottaa varojen sisäistä uudelleen kohdentamista alueellisten tai temaattisten painopisteiden välillä, kun on tarpeen reagoida kriisitilanteeseen lyhyellä aikavälillä.

Euroopan kehitysrahaston (EKR) sisällyttämisestä EU:n talousarvioon ja monivuotiseen rahoituskehykseen on keskusteltu usein myös mahdollisuutena parantaa talousarvion yhtenäisyyttä ja siihen liittyvää vastuuvellollisuutta. Tällä vaihtoehdolla voi olla myös kielteisiä vaikutuksia, sillä joillekin nykyisistä toimista, esimerkiksi Afrikan rauhanrahastolle, ei voitaisi välttämättä myöntää tukea EU:n budjettisääntöjen perusteella.

Vaikka jäsenvaltiot siirtäisivät menoja omista talousarvioistaan EU:n talousarvioon, sen ei kuitenkaan tulisi merkitä menojen nettolisäystä, vaan ennemminkin nykyisten menojen siirtämistä jäsenvaltioiden talousarvioista EU:n talousarvioon, jossa varoilla olisi periaatteessa saavutettava suurempi lisäarvo. Tämä tarkoittaa, että jos EKR esimerkiksi sisällytettäisiin EU:n talousarvioon ja monivuotiseen rahoituskehykseen, monivuotisen rahoituskehysten kokonaissumman olisi kasvatettava rahaston koolla.

EU:n politiikkojen toteuttaminen edellyttää vahvaa ja tehokasta EU-virkamieskuntaa. EU:n toimielimet ovat täyttäneet sitoumuksena ja vähentäneet vuodesta 2013 alkaen henkilöstöään. Henkilöstöä on vähennetty siitä huolimatta, että uusia vastuualueita on tullut lisää. Ne liittyvät esimerkiksi pakolaiskriisiin ja turvallisuushuoliin hallintaan sekä EU:n edustustojen toimintaan ulkomailla. Tämän vuoksi EU:n tulevan talousarvion olisi mahdollistettava vahva EU-hallinto, joka houkuttelee lahjakkaita nuoria kaikkialta unionista ja pystyy saavuttamaan tämän pohdintaprosessin tulosten perusteella asetettavat ensisijaiset tavoitteet. Tulevista politiikoista ja välineistä tehtävissä päätöksissä pitäisi ottaa huomioon niiden vaikutukset henkilöresursseihin.

Henkilöstön lisävähennykset saattavat vaarantaa EU:n toimielinten toiminnan. Aiemmissa uudistuksissa myös palkkoja on leikattu, työaika pidennetty ja eläkeikää korotettu. Onkin selvästi nähtävissä, että niissä jäsenvaltioissa, joissa asukasta kohti lasketut tulot ovat suhteellisen suuret, nuoret eivät ole enää yhtä kiinnostuneita hakeutumaan töihin EU:n toimielimiin. Vaikka työehdot ovatkin ehkä vain yksi näihin päätöksiin vaikuttava tekijä, suuntaus on selvä.

4.1.2 Yhteisen maatalouspolitiikan uudistaminen

Yhteinen maatalouspolitiikka tarjoaa merkittävää lisäarvoa eurooppalaisille ja täyttää perussopimuksessa asetetut tavoitteet. Maatalouspolitiikka oli EU:n ensimmäinen yhteinen politiikan ala, ja se on kehittynyt huomattavasti ajan mittaan useiden uudistusten myötä. Nyt käynnissä olevassa keskustelussa harkitaan vaihtoehtoisia lisä uudistuksia maatalouspolitiikan tehokkuuden ja tasapuolisuuden lisäämiseksi siten, että saavutetaan sen muuttumattomat tavoitteet, joita ovat turvalliset ja terveelliset elintarvikkeet, kilpailukykyisyys, maatalousväestön kohtuullinen elintaso ja luonnonvarojen, maiseman suojelu sekä ympäristö- ja ilmastotoimet. Poliitiikan vaikutukset ulottuvat viljelijöiden tulojen vakauttamista laajemmalle. Monet maaseutualueet kokevat kuitenkin jääneensä jälkeen. Maatalouspolitiikan toivotaan keskittyvän yhä enemmän julkishyödykkeiden tarjoamiseen, kuten elintarvikkeiden turvallisuuteen ja

terveellisyyteen, ravinnehuoltoon, ilmastonmuutokseen reagointiin, ympäristönsuojeluun ja sen vaikutuksiin kiertotalouteen.

Valmistelutyöt yhteisen maatalouspolitiikan uudenaikaistamiseksi ja yksinkertaistamiseksi on jo aloitettu. Yksi keskustelun kohteena olevista vaihtoehtoista on esitys suorien tukien kohdentamisesta tehokkaammin niin, että niillä turvataan tulot kaikille viljelijöille koko EU:ssa, erityisesti syrjäisillä alueilla ja köyhimmillä tiloilla. Tämä vaihtoehto saattaisi vähentää suoria tukia suurille tiloille.

Yhtenä harkittavana vaihtoehtona on ottaa käyttöön suorien tukien tietynsuuruinen kansallinen osarahoitus, jotta nykyinen kokonaistukitaso voidaan säilyttää. Kriisitilanteiden ratkaisemista varten voitaisiin harkita riskinhallintavälineitä. Kaikissa muutoksissa olisi säilytettävä maatalouspolitiikan keskeinen piirre eli suojattava toimivat sisämarkkinat ja varmistettava tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille tuottajille kaikkialla EU:ssa.

Elinvoimaiset maaseutuyhteisöt ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa kestävyys valtaosalla EU:n aluetta. Tältä osin on parantamisen varaa, ja synergiaa muiden rahastojen kanssa voidaan lisätä. Komissio ehdottaakin, että eri rakennerahastojen toimintaa maaseutualueilla järkeistetään ja päällekkäisyydet poistetaan.

Politiikan tuloksia voidaan vielä parantaa, jos painotus kohdistuu siihen, että viljelijöitä kannustetaan tarjoamaan ympäristön ja ilmaston kannalta suotuisia julkishyödykkeitä ja -palveluja. Viljelijöitä olisikin maaseudun kehittämispolitiikan perusteella kannustettava investoimaan uusiin teknologioihin ja ympäristönsuojeluun tarjoamalla sopimuksiin perustuvia kannustimia. Näin kevennettäisiin nykyistä hallinnollista raskautta kaikkien viljelijöiden osalta.

4.1.3 Koheesiopolitiikan uudistaminen

On monia vaihtoehtoja, joiden avulla voidaan tehostaa koheesiopolitiikkaa ja maksimoida sen investointien vaikutukset.

Koheesiopolitiikkaa voitaisiin joustavoittaa, jotta uusiin haasteisiin vastaaminen olisi helpompaa, esimerkiksi jättämällä osa varoista kohdentamatta. Vastaavasti joustavammin toimiva globalisaatorahasto, joka kattaisi laajemman joukon taloudellisia ja sosiaalisia toimenpiteitä, voisi toimia tehokkaammin, jos sillä olisi tiiviimpi yhteys koheesiopolitiikkaan. Se myös lisäisi EU:n talousarvion yleistä joustavuutta.

Koheesiopolitiikan toteuttamista on lisäksi nopeutettava ja ohjelmakaudesta toiseen on siirryttävä sujuvammin. Voitaisiin myös harkita joitakin uusia toimenpiteitä, kuten tiukemmat määrärahojen vapauttamista koskevat säännöt, lyhyemmät menettelyt ohjelmien päättämiseen sekä nopeammat ja joustavammat menettelyt hallintoviranomaisten nimittämiseen ja ohjelmasuunnitteluun.

Hallinnollisten valmiuksien puutteet ja instituutioiden heikko laatu heikentävät kilpailukykyä, rajoittavat investointien tuloksellisuutta ja luovat merkittäviä esteitä kasvulle. EU:n talousarvion olisi vahvistettava sellaisten hallinnollisten valmiuksien kehittämistä, jotka liittyvät tärkeimpiin EU:n varoilla tuettuihin investointialoihin. Hallinnollisten valmiuksien kehittämiseen voitaisiin harkita uusia lähestymistapoja. Esimerkiksi käytettävissä olevia välineitä voitaisiin koordinoida paremmin, ja komissio voisi osallistua tiiviimmin. Koheesiopolitiikan aloite, joka kohdistuu kehityksessä jälkeen jääneisiin alueisiin, on ollut merkittävä kokeiluhanke, ja sen onnistuneita ratkaisuja voidaan hyödyntää jatkossakin.

Koheesiopolitiikan kansallisen osarahoituksen määrän lisäämistä olisi harkittava, jotta rahoitus voidaan mitoittaa paremmin eri maita ja alueita varten sekä lisätä omistajuutta ja vastuullisuutta. Olisi myös pohdittava, pitäisikö kehittyneempien maiden ja alueiden saada koheesiopolitiikkaan perustuvaa rahoitusta.

Jos käytössä olisi vain yksi investointirahasto tai nykyisillä rahastoilla olisi vain yhdet säännöt, investoinnit olisivat johdonmukaisempia ja edunsaajien elämä helpompaa. Johdonmukaisuutta voidaan parantaa myös laatimalla yhteinen sääntökirja koheesiopolitiikalle ja muille rahoitusvälineille, jotka kohdistuvat samantyyppisiin ohjelmiin tai hankkeisiin. Tämä takaisi, että esimerkiksi koheesiopolitiikka ja Horisontti 2020 -puiteohjelma tai Verkkojen Eurooppa -väline täydentäisivät paremmin toisiaan.

Nykyistä varojen kohdentamisjärjestelmää voitaisiin tarkistaa. Voitaisiin lisätä uusia kriteereitä, jotka liittyvät esimerkiksi Euroopan haasteisiin, joihin kuuluvat niin väestö rakenne, työttömyys, sosiaalinen osallistaminen ja muuttoliike kuin innovointi ja ilmastonmuutoskin.

4.2 Miten EU:n tulevan talousarvion tulisi toimia

Kun on päätetty, mitä talousarviolla halutaan saada aikaan, sen suunnittelussa on otettava huomioon monia tekijöitä.

Laatikko 4 – Uudistuksen periaatteet

EU:n tulevan talousarvion suunnittelun lähtökohtana tulisi olla seuraavat keskeiset periaatteet:

- **EU:n lisäarvo:** Rahoitusta olisi keskitettävä aloille, jotka tuovat eniten lisäarvoa, kun otetaan huomioon jaksossa 2 mainitut näkökohdat, kuten tuloskeskeisyys.
- **Vastuuvollisuus:** EU:n tulevasta talousarviosta käytävän keskustelun on oltava demokraattinen ja läpinäkyvä prosessi. EU:n talousarvion ulkopuolisia lisärahoitusvälineitä tulisi olla mahdollisimman vähän, koska ne vaikeuttavat talousarvion ymmärtämistä ja vaarantavat talousarvion demokraattisen valvonnan, läpinäkyvyyden ja hyvän hallinnon.
- **Lisää rahoitusjoustoa vakaisissa puitteissa:** EU:n talousarvion monivuotinen rakenne on selkeä etu. Varmuus ja ennustettavuus ovat ennakoedellytyksiä pitkän aikavälin investoinneille. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että suurempi joustavuus on ratkaisevan tärkeää, jotta kriiseihin ja ennakoimattomiin tapahtumiin voidaan reagoida. Tämä olisi otettava huomioon joustavampana rakenteena, ja suurempi osuus talousarvion määrärahoista olisi jätettävä kohdentamatta.
- **Yksinkertaisemmat säännöt:** Liiallisen byrokratian ei tulisi estää kansalaisia hakemasta EU-rahoitusta. Tämän vuoksi olisi jatkettava toimia byrokratian vähentämiseksi ja täytäntöönpanosääntöjen yksinkertaistamiseksi edelleen. Siirtyminen **yksiin sääntöihin** auttaisi tavoitteen saavuttamisessa.

4.2.1 Vakaus ja joustavuus

On löydettävä oikea tasapaino rahoituksen vakauden ja joustavuuden välillä.

Yksi osa tasapainoa on rahoituskehyksen **voimassaoloaika**. Aikaisemmat monivuotiset rahoituskehykset ovat lähes aina olleet voimassa seitsemän vuotta, vaikka perussopimuksen mukaan vähimmäisaika on nykyisin viisi vuotta. Useimmat jäsenvaltiot, alueet ja sidosryhmät ovat tämän vuoksi tottuneet toimimaan seitsemän vuoden aikaperspektiivillä. Nykyisen seitsenvuotisen voimassaoloajan lyhentäminen viiteen vuoteen vähentäisi rahoituksen ennakoitavuutta. Tämä voisi olla ongelma erityisesti investoinneille, jotka vaativat enemmän aikaa. Se merkitsisi myös sitä, että seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen valmistelu olisi aloitettava jo heti edellisen rahoituskehyskauden alussa, mikä vähentäisi mahdollisuuksia ottaa saaduista kokemuksista oppia tulevaisuuden varalle. Toimielimet voisivat päätyä ikuisen neuvotteluvaiheeseen.

Myönteistä olisi kuitenkin se, että lyhyempi voimassaoloaika lisäisi myös joustavuutta ja odottamattomiin tapahtumiin olisi helpompi mukautua. Lisäksi viisivuotinen voimassaoloaika vastaisi Euroopan parlamentin ja komission toimikausia. Tämä lisäisi demokraattista keskustelua EU:n rahoituksen painopisteistä ja asettaisi EU:n talousarvion selvemmin EU:n politiikan keskiöön.

Yksi vaihtoehto on 5 + 5-vuotinen rahoituskehys, johon sisältyisi pakollinen väliarviointi kehyksen mukauttamiseksi vastaamaan uusia painopisteitä. Tämä vaihtoehto edellyttäisi, että monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät ja oikeusperustat vahvistetaan heti koko kymmenvuotiseksi voimassaoloajaksi. Tämän vuoksi kiinnostus laajemmista muutoksista sopimiseen voisi olla puolivälissä merkittävästi vähäisempää kuin varsinaisissa neuvotteluissa uudesta monivuotisesta rahoituskehystä.

Joustavuuden lisäämiseen on muitakin keinoja. Viime vuosien kokemus on osoittanut, että nykyinen rakenne tarjoaa vain rajatut mahdollisuudet mukautua odottamattomiin tarpeisiin. Yksi tekijä on se, että varojen käytössä noudatetaan tiukasti tiettyjä menoluokkia eikä varoja ole helppo kohdentaa uudelleen budjettikohtien välillä. Toinen syy on se, että ajan mittaan on otettu käyttöön suuri määrä eri ohjelmia ja budjettikohtia. Tuloksena on syntynyt suuri joukko erilaisia välineitä, jotka ovat usein päällekkäisiä.

EU:n rahoituksen joustavuutta rajoittaa myös se, että noin 80 prosenttia monivuotisesta rahoituskehystä on kohdennettu ennalta tiettyihin politiikan aloihin, tietyille jäsenvaltioille tai määrärahoiksi kolmansia maita varten. Nykyiset järjestelyt, joilla rahoitusta ohjataan nopeasti uusiin painopisteisiin tai eri varainhoitovuosille, ovat mahdollistaneet jonkinasteiset mukautukset. Nykyiset joustomahdollisuudet eivät kuitenkaan riitä vastaamaan nyt tiedossa oleviin haasteisiin ja odottamattomiin vastaavan kokoluokan tilanteisiin epävakaaassa ympäristössä. Yksi vaihtoehto voisi olla, että jokaisessa rahoitusohjelmassa määrärahoista siirretään sivuun osa (jota kutsutaan usein rahoitussuunnitelman ulkopuoliseksi varaukseksi), joka jätetään kohdentamatta ja varataan odottamattomiin tilanteisiin.

Aikaisempina vuosina käyttämättä jääneillä varoilla rahoitettu kriisivaraus voisi myös tarjota lisää rahoituskapasiteettia poikkeustilanteissa, ja parannettu globalisaatorahasto voisi myös lisätä joustavuutta. Sen avulla unioni voisi tukea paremmin rakennemuutosta globalisaation ja teknologisen muutoksen vaikutuksista kärsivillä alueilla.

4.2.2 Rahoitusvälineet ja EU:n laajennettu rahoitusarkkitehtuuri

Merkittävän joustovaran EU:n rahoitukselle antavat EU:n talousarviota täydentävät instituutiot ja välineet, kuten Euroopan investointipankki, Euroopan kehitysrahasto, Euroopan unionin erityisrahastot ja muut välineet.

Rahoitusvälineillä (kuten takaukset, lainat ja pääomarahoitus) voi olla tärkeä rooli, jotta EU voi tehdä ”vähemmällä enemmän” ja hankkia rahoitusta EU:n talousarvion ulkopuolelta, erityisesti tiukan budjettikurin aikaan. Yksi tärkeä viimeaikainen esimerkki tästä on Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR).

Rahoitusvälineiden menestyksellinen käyttö perustuu selkeään strategiaan ja kriteereihin, joilla määritetään markkinoiden ja edunsaajien tarpeisiin sekä haluttuihin tavoitteisiin parhaiten soveltuvat välineet. Rahoitusvälineet sopivat vain tuloja tuottaviin hankkeisiin. Avustuksia ja tukia tarvitaan edelleen tuloja tuottamattomia hankkeita varten, esimerkiksi perustutkimukseen, tietäntyyppiin infrastruktuuriohjelmiin tai investointeihin ihmisten tukemiseksi, kuten Erasmus-ohjelma tai Marie Curie -avustukset.

EU:n tason rahoitusvälineiden ja niitä koskevien sääntöjen suuri määrä on este niiden tehokkaalle käytölle. Yksi keino tämän ongelman ratkaisemiseksi voisi olla niiden yhdistäminen yhteen

rahastoon, joka tarjoaisi lainoja, takauksia ja riskinjakovälineitä (joita voidaan myös tarvittaessa yhdistää EU:n myöntämiin avustuksiin) hankkeesta sekä eri politiikan alojen (kuten tutkimus, innovointi, ympäristö, pk-yritysten tukeminen, infrastruktuuri, myös energiatehokkuuden parantamiseen) tilanteesta riippuen eri tavoitteita varten.

Eurooppa voi tehdä enemmän tarjotakseen yrityksille paremmat kasvuedellytykset. Markkina-arvoltaan keskisuurten yritysten ja käynnistysvaiheen ohittaneiden pk-yritysten on edelleen vaikea saada rahoitusta, ja monet yrittäjät lähtevät Euroopasta etsiessään asianmukaisia pääomasijoituksia. Tämän vuoksi komissio perustikin vuonna 2016 yleiseurooppalaisen rahasto-osuusrahaston, johon osoitettiin 1,6 miljardia euroa. Se aloittaa toimintansa vuonna 2017. Tätä toimintamallia voitaisiin käyttää laajemminkin rahoituksen tarjoamiseen hankkeiden tai yritysten laajentumisvaiheeseen.

Näiden uusien EU:n tason rahoitusvälineiden sekä jäsenvaltioiden koheesipolitiikan mukaisesti hallinnoimien laina-, takaus- ja pääomavälineiden olisi täydennettävä toisiaan. Tämä eri rahoitusvälineiden välinen täydentävyys olisi varmistettava varhaisen vaiheen koordinoinnilla, yksillä säännöillä ja eri toimenpiteiden tarkemmalla rajaamisella.

4.2.3 EU:n talousarvion yksinkertaistaminen, tuloskeskeisyys ja tehokas hallinnointi

Hyvin laaditut säännöt ovat olennaisen tärkeitä, jotta voidaan varmistaa, että EU:n varoja käytetään asianmukaisesti ja veronmaksajien rahat ovat turvassa. Liiallinen byrokratia voi haitata tulosten aikaansaamista ja estää kansalaisia ja yrityksiä hyödyntämästä täysimääräisesti EU:n talousarviota.

Merkittäviä askelia on jo otettu EU:n talousarvion yksinkertaistamiseksi, mutta sääntöjen monimutkaisuuden vähentämisessä voidaan vielä mennä selvästi pidemmällekin. Tämä on toivottavaa monissa menoluokissa, erityisesti tapauksissa, joissa raportointi- ja seurantavaatimusten noudattamisen vaikeus johtaa merkittäviin viiveisiin hankkeiden toteuttamisessa. Sääntöjen monimutkaisuus aiheuttaa enemmän virheitä ja kustannuksia rahoituksensaajille ja lisää sääntöjen noudattamatta jättämisen riskiä. On selvästi tarpeen yhdistää ohjelmia, joilla pyritään samanlaisiin tavoitteisiin esimerkiksi energiatehokkuuden tai kansalaisuuden osa-alueilla. Myös ulkopolitiikan välineiden määrää voisi olla tarpeen vähentää ja samalla lisätä niiden joustavuutta poistamalla mahdolliset keinotekoiset esteet alueellisten tai temaattisten painopisteiden väliltä.

Yksi mahdollinen ratkaisu voi olla ”yhteinen sääntökirja”, joka koskee kaikkia prosesseja ja välineitä, tai samojen sääntöjen ja edellytysten soveltaminen samantyyppisiin hankkeisiin. Se voi auttaa varmistamaan sääntöjen huomattavan yksinkertaistamisen ja byrokratian vähentämisen sekä lisäämään EU:n eri investointien välistä johdonmukaisuutta ja näkyvyyttä. Se voi vähentää edunsaajien hallinnollista raskautta, sillä edunsaajien ei välttämättä tarvitsekaan noudattaa samojen investointien osalta eri sääntöjä rahoituslähteestä riippuen. Rahoituksen saajien kannalta aidosti tärkeää on sääntöjen yksinkertaisuus eikä rahoituslähde.

Näistä syistä talousarvion toteuttamisessa olisi keskityttävä siihen, että maksimoidaan jokaisen käytetyn euron taloudellisenä kasvuna ja lisäarvona aikaansaamat tulokset. Vaikka merkittävää edistystä on tapahtunut, nykyinen lukuisien eri säädösten muodostama tuloskehys on monimutkainen. Se vaikeuttaa edistymisen ja saavutusten arviointia ja niistä raportointia.

Lisäksi on tarpeen palauttaa eri instituutioiden välinen luottamus ja siirtyä tasapainoiseen valvontaan, joka riippuu kyseessä olevista rahamääristä ja myös instituutioiden luotettavuudesta ja hallinnointi- ja valvontajärjestelmien tehokkuudesta. Selvä askel tähän suuntaan antaisi myös jäsenvaltioille (ja komissiolle) mahdollisuuden järkeistää hallinnointijärjestelmiään ja niitä vastaavia institutionaalisia järjestelyjä, sillä omien institutionaalisten järjestelmien räätälöimiseen erikseen jokaiselle rahastolle on tuskin varaa. Erityisesti jäsenvaltioissa voitaisiin saada aikaan

merkittäviä institutionaalisia tehokkuusetuja ja supistaa ohjelmien hallinnointikustannuksia. Euroopan syyttäjänviraston tarjoamien kaikkien mahdollisuuksien hyödyntäminen voi edistää EU:n talousarvion yksinkertaistamista ja sen tehokasta suojaamista.

4.3 Tulot EU:n politiikkojen tukemiseen

Päätökset siitä, mihin EU:n talousarviota käytetään, liittyvät tiiviisti päätöksiin siitä, miten EU:n talousarvio rahoitetaan.

EU:n talousarvion menopuolen uudistamisen ohella olisi pohdittava kriittisesti myös talousarvion rahoitustapaa – omien varojen järjestelmää – ja sitä, miten järjestelmää pitäisi uudistaa, jotta se olisi tehokkaampi ja tukisi enemmän politiikkojen toteuttamista. Nykyinen rahoitusmalli on liian monimutkainen, läpinäkyvä ja täynnä monimutkaista korjausmekanismeja. Järjestelmän olisi jatkossa oltava yksinkertainen, oikeudenmukainen ja läpinäkyvä.

Tuloista, joilla EU:n talousarvio rahoitetaan, on käyty jo pitkään keskustelua. Keskiössä on ollut omien varojen kytkeminen entistä näkyvämmiin EU:n keskeisiin politiikkoihin (erityisesti sisämarkkinat ja kestävä kasvu) ja järjestelmän yksinkertaistaminen. Ihannetapauksessa EU:n omat varat olisivat peräisin keskeisestä EU:n politiikan alasta, jolla on näkyvää EU:n tuomaa lisäarvoa, niitä pidettäisiin oikeudenmukaisina ja niillä rahoitettaisiin vakaa ja merkittävä osa EU:n talousarviosta. Tullimaksuista saatavia perinteisiä omia varoja voidaan pitää hyvänä esimerkkinä tästä.

On monia mahdollisia tulonlähteitä, joita voidaan käyttää EU:n talousarvion rahoittamiseen (kaaviossa 15 luetellaan useimmin mainitut), vaikka mikään niistä ei yksinään täytä kaikkia omille varoille asetettuja vaatimuksia: Jotkut voivat tuoda vakaita ja merkittäviä tuloja sekä johtaa tulopuolen todelliseen uudelleenmuotoiluun. Toiset taas voivat tuoda vähemmän tuloja mutta voisivat olla poliittisesti merkityksellisempiä tai hyväksyttävämpiä, erityisesti silloin, kun ne voitaisiin liittää ensisijaisiin poliittisiin tavoitteisiin, kuten vähähiiliseen talouteen siirtyminen Euroopassa ja sisämarkkinoiden sekä talous- ja rahaliiton syventäminen, tai uusien painopisteiden rahoittamiseen.

Viime kädessä paras ratkaisu riippuu tulevan uudistuksen päätavoitteista ja siitä, asetetaanko tietty määrä, joka EU:n talousarviosta olisi rahoitettava uusilla omilla varoilla.

Tulonlähteet – vaihtoehdot



Toisin kuin usein ajatellaan, uusien omien varojen ei välttämättä tarvitse kasvattaa EU:n talousarvion kokoa. Menojen määrään liittyvät päätökset tehdään monivuotisen rahoituskehityksen yhteydessä. Päätös siitä, lisätäänkö nykyisiä menoja vai ei, on tehtävä EU:n rahoituksen tulevaisuudesta käytävän pohdintaprosessin tulosten perusteella. Jos menojen määrä ei muutu,

uudet omat varat vähentäisivät automaattisesti BKTL-perusteisten omien varojen osuutta. BKTL-perusteiset omat varat toimivat täydentävinä varoina, joilla katetaan mahdolliset vajeet EU:n menojen rahoituksessa muiden omien varojen kehityksestä riippuen. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhdessä perustaman ja Mario Montin johtaman omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän tuoreessa raportissa⁷ tarkastellaan kattavasti näitä kysymyksiä. Siinä arvioidaan useita mahdollisia tulonlähteitä kaikkein tärkeimpien vaatimusten perusteella (esim. tasapuolisuus, tehokkuus, vakaus, läpinäkyvyys, EU:n lisäarvon painottaminen, demokraattinen vastuuvollisuus). Edistyminen verotuksen paremmassa koordinoinnissa, erityisesti yhtiöverotuksen alalla ja finanssitransaktioiden verotus, voisi helpottaa joidenkin omien varojen tyyppien käyttöä. Käytävän keskustelun perusteella voitaisiin harkita useita vaihtoehtoisia väyliä nykyisen järjestelmän uudistamiseksi.

Laatikko 5 – Omien varojen järjestelmää koskevia vaihtoehtoisia ratkaisuja

- Nykyisiä alv-perusteisia omia varoja voitaisiin uudistaa ja yksinkertaistaa. Äärimmäisenä vaihtoehtona voisi olla niiden poistaminen kokonaan.
- Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta irtautumisen myötä sille hyvityksenä aiemmin myönnetystä, maksuosuuteen tehtävästä korjauksesta tulee tarpeeton. Sama pätee Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävään korjaukseen liittyviin alennuksiin. Muiden alennusten voimassaolo päättyy vuoden 2020 lopussa. Maksuosuuksien alennusten poistaminen mahdollistaisi tulojärjestelmän huomattavan yksinkertaistamisen. Ihannetapauksessa EU:n politiikkojen perusteellinen uudistaminen siten, että keskitytään vain suurimman lisäarvon aloihin, tekisi kaikki alennukset tarpeettomiksi.
- Kaikki uudet omat varat olisi suunniteltava paitsi rahoittamaan osa EU:n talousarviosta myös tukemaan EU:n tärkeimpiä politiikan aloja. Voitaisiin esimerkiksi soveltaa yhteisiä energia- tai ympäristöveroja, jotta voidaan varmistaa yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset ja edistää ilmastonmuutoksen torjumista maailmanlaajuisesti.
- Samalla tavoin prosenttiosuus yhteisestä yhteisöveropohjasta tai finanssitransaktioverosta voitaisiin ohjata vahvistamaan sisämarkkinoita, korostamaan sisämarkkinoiden suurimmille yrityksille tarjoamia etuja ja tehostamaan veropetosten ja veronkierron torjuntaa.
- Talous- ja rahaliiton tulevan syvenemisen myötä rahan liikkeeseenlaskusta saaduista seignorage-tuloista voisi pitkällä aikavälillä tulla EU:n omien varojen lähde.
- Varoja, jotka syntyvät suoraan EU:n politiikkojen ja toimivaltuuksien seurauksena, voitaisiin pitää tuloina EU:n talousarvioon. Tällaisia ovat pitkällä aikavälillä päästökauppajärjestelmästä saatavat tulot, autojen päästömaksut ja pidemmällä aikavälillä myös EU:n rajoille tulevien matkustajien maksamat maksut tulevaan EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmään tai muut vastaavat tulot.
- Otettaessa käyttöön uusia omia varoja olisi kiinnitettävä huomiota niiden läpinäkyvyyteen, yksinkertaisuuteen, vakauteen, johdonmukaisuuteen unionin poliittisten tavoitteiden kanssa, kilpailuun ja kestävään kehitykseen aiheutuviin vaikutuksiin ja tasapuoliseen jakautumiseen jäsenvaltioiden kesken.

Lähde: Euroopan komissio

⁷ http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

4.4 Tulevat toimet

EU:n tulevalle rahoitukselle on tässä jaksossa esitetty monenlaisia vaihtoehtoja, jotka ovat luonteeltaan erityyppisiä. Vaihtoehtoissa on kyse siitä, mihin EU:n talousarvion varat tulisi käyttää, miten talousarvio pitäisi rahoittaa, miten joitakin keskeisiä politiikkoja olisi uudistettava sekä minkälainen talousarvion rakenteen pitäisi olla ja miten se olisi järjestettävä.

Kaikki nämä toisiinsa kytkeytyvät näkökohdat on otettava huomioon, kun pohditaan mahdollisia vaihtoehtoja EU:n tulevalle talousarviolle. Tätä tarkastellaan seuraavassa jaksossa.

5. MAHDOLLISET TULEVAISUUSSKENAARIOT

Valkoisessa kirjassa esitetään viisi esimerkkiskenaariota, joilla on erilaisia vaikutuksia EU:n rahoitukseen talousarvion koon, rakenteen sekä muutosten tai uudistusten laajuuden kautta. Skenaarioita on mahdollista yhdistellä, ja eri osatekijät ovat sovittavissa yhteen, sillä vaihtoehdot ja skenaariot eivät ole täysin erillisiä eivätkä toisiaan poissulkevia.

Jotkin horisontaaliset kysymykset koskevat kaikkia skenaarioita:

Ensimmäinen niistä on sen varmistaminen, että EU:n varoja käytetään mahdollisimman tehokkaasti. Menot olisi keskitettävä ohjelmiin, joilla on todistettua EU:n tuomaa lisäarvoa ja jotka on suunniteltu niin, että ne tuottavat tuloksia mahdollisimman vähäisin kustannuksin. Seuraavan sukupolven ohjelmissa tulosten pitäisi olla keskiössä.

Toinen kaikille skenaarioille yhteinen tekijä EU:n talousarvion uudistamisessa on yksinkertaistaminen. Sitä ovat jäsenvaltiot ja EU:n rahoituksen saajat yksimielisesti pyytäneet. Eri ohjelmien ja välineiden keskinäinen johdonmukaisuus ja täydentävyys olisi varmistettava, ja päällekkäisyyksiä olisi ehkäistävä jo suunnitteluvaiheessa. Jotta talousarvion toteuttamista saataisiin yksinkertaistettua, samantyyppisiin toimiin olisi sovellettava samoja sääntöjä niin pitkälti kuin se on mahdollista, ja näin voitaisiin edetä kohti yhteistä sääntökirjaa.

Voimassa olevien ohjelmien ja politiikkojen, kuten yhteisen maatalouspolitiikan, koheesiopolitiikan, tutkimusohjelman ym., käynnissä olevia uudistusprosesseja jatketaan. Tuloksiltaan heikompia ohjelmia voitaisiin lopettaa tai yhdistää muihin.

Kaikissa skenaarioissa on otettava huomioon joustavuus, jotta voidaan reagoida odottamattomiin tapahtumiin ja ennakoimattomiin tarpeisiin. EU:n talousarvion erityisrahoitusvälineet ovat osoittautuneet ratkaisevan tärkeiksi vastattaessa muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyviin haasteisiin nykyisessä monivuotisessa rahoituskehityksessä. Niitä on ehkä virtaviivaistettava ja vahvistettava, jotta meno-ohjelmissa olisi enemmän sisäänrakennettua joustavuutta.

Jäsenvaltioiden maksuosuuksien alennukset olisi poistettava kaikissa skenaarioissa. Samoin nettomaksuasemaa koskevasta raportoinnista luovuttaisiin tai menetelmää parannettaisiin merkittävästi, jotta se vastaisi paremmin todellisuutta, ja EU:n talousarvioon suoritettujen maksuosuuksien kansallinen käsittely yhdenmukaistettaisiin.

Näiden lähtökohtien perusteella EU:n rahoituksen tulevaisuudelle on viisi perusvaihtoehtoa:

- **Jatketaan entiseen tapaan:** 27 jäsenvaltion EU jatkaa myönteistä uudistusohjelmaansa
- **Tehdään yhdessä vähemmän:** 27 jäsenvaltion EU tekee kaikilla politiikan aloilla yhdessä vähemmän
- **Jotkut tekevät enemmän:** 27 jäsenvaltion EU antaa jäsenvaltioryhmien tehdä tietyillä osa-alueilla enemmän
- **Perinpohjainen uudistus:** 27 jäsenvaltion EU tekee joillain osa-alueilla enemmän ja toisilla taas vähemmän.
- **Tehdään yhdessä paljon enemmän:** 27 jäsenvaltion EU päättää tehdä kaikilla politiikan aloilla yhdessä enemmän.

1

Skenaario

Jatketaan entiseen tapaan



Yleistrendi ja volyymi

- Melko vakaa
- Perustuu 27 jäsenvaltion nykyiseen uudistusohjelmaan
- Koheesion ja maatalouden suhteellisia osuuksia pienennetään uusien painopisteiden rahoittamiseksi
- Rahoitusvälineitä ja takauksia käytetään enemmän

Menot

- **Yhteinen maatalouspolitiikka**
 - Paremmiin kohdennettua tukea erityishaitoista kärsiviä viljelijöille (esim. pientilat, vuoristoalueet ja harvaan asutut alueet) ja riskinhallintavälineitä kaikkien tilojen käyttöön
 - Investoidaan maaseudun kehittämiseen (erityisesti maatalouden ympäristötoimenpiteet)
- **Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus**
 - Vähennetään panostusta kaikilla alueilla
 - Lisätään kansallista osarahoitusta ja rahoitusvälineiden käyttöä
 - Keskitytään vahvemmin sosiaaliseen osallistamiseen, työllisyyteen, osaamiseen, innovointiin, ilmastonmuutokseen sekä energia- ja ympäristösiirtymään
- **Uudet painopisteet**
 - Sisäinen/ulkoinen turvallisuus, muuttoliike ja rajavalvonta; puolustus (tutkimus & kehitys, voimavarat)
- **Rakenneuudistusten kytkeminen talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon**
 - Myönteisiä kannustimia joko koheesiopolitiikan tai erityisrahaston kautta

Tulot

- Nykyinen järjestelmä ilman alennuksia
- EU:n talousarviota rahoitetaan muista tulonlähteistä tai muilla maksuilla

2 Skenaario

Tehdään yhdessä vähemmän



Yleistrendi ja volyymi

- Huomattavasti supistuva
- Keskitytään sisämarkkinoiden toimintaan
- Koheesio- ja maatalousmäärärahoja vähennetään huomattavasti
- Rahoitusvälineitä ja takauksia käytetään paljon enemmän

Menot

- **Yhteinen maatalouspolitiikka**
 - Tuetaan ainoastaan erityishaitoista kärsiviä viljelijöitä (esim. esim. pientilat, vuoristoalueet ja harvaan asutut alueet)
 - Riskinhallintavälineitä kaikkien tilojen käyttöön
- **Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus**
 - Tuetaan ainoastaan koheesiomaita ja valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä
 - Keskitytään yksinomaan sosiaaliseen osallistamiseen, työllisyyteen, osaamiseen, innovointiin, ilmastonmuutokseen sekä energia- ja ympäristösiirtymään
- **Säilytetään sisämarkkinaohjelmat** (Euroopan laajuiset verkot, tullit, kuluttajansuoja, erillisvirastot)
- **Ei rahoitusta uusille painopisteille** (turvallisuus, rajavalvonta, muuttoliike, puolustus)
- **Lopetetaan muut ohjelmat** (Erasmus, tutkimus ja innovointi, vähävaraisimmille suunnattu apu, terveys, kulttuuri, kansalaisuus jne.)

Tulot

- Nykyinen järjestelmä ilman alennuksia

3 Skenaario

Jotkut tekevät enemmän



Yleistrendi ja volyymi

- Melko vakaa, mutta kasvu mahdollista yhteisen toiminnan piiriin kuuluvien osa-alueiden kattamiseksi
- Rahoitusvälineitä ja takauksia käytetään enemmän

Menot

- Kuten skenaariossa 1

Lisämäärärahoja ja innovatiivisia rahoituskeinoja

- Tiiviimmän yhteistyön menot sisällytetään EU:n talousarvioon (kuten Euroopan syyttäjänvirasto)
- Kootaan yhteen rahoitusta EU:n talousarvion ulkopuolella
 - erityisrahastot
 - käyttötarkoitukseensa sidotut tulot
 - kanavoidaan EU:n talousarvion kautta, mutta monivuotisen rahoituskehiksen rajoitukset eivät päde
- Euroalue
 - Euroalueen makrotalouden vakauttaminen (investointiturva / työttömyysvakuutus / pahan päivän rahasto)

Tulot

- Kuten skenaariossa 1 + uusia politiikkoja rahoittavat ainoastaan osallistuvat jäsenvaltiot joko nykyisen järjestelmän kautta tai ottamalla käyttöön
- Uusi omien varojen lähde (esim. finanssitransaktiovero)
 - uusi tulovirta nykyisen rahoitusjärjestelmän ulkopuolelta
 - tai tapauskohtaiset rahoitusosuudet

4 Skenaario

Perinpohjainen uudistus



Yleistrendi ja volyymi

- Pienempi
- Koheesiopolitiikan ja yhteisen maatalouspolitiikan osuutta pienennetään
- Keskitytään painopisteisiin, jotka tuovat runsaasti EU:n lisäarvoa
- Rahoitusvälineitä ja takauksia käytetään paljon enemmän

Menot

- **Yhteinen maatalouspolitiikka**
 - Suoria tukia vähennetään
 - Keskitytään erityishaitoista kärsiviin viljelijöihin (esim. pientilat, vuoristoalueet ja harvaan asutut alueet)
 - Maatalous-ympäristö-ilmastotoimia ja riskinhallintavälineitä kaikkien tilojen käyttöön
- **Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus**
 - Tuetaan ainoastaan köyhempiä alueita ja valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä
 - Keskitytään yksinomaan sosiaaliseen osallistamiseen, työllisyyteen, osaamiseen, innovointiin, ilmastonmuutokseen sekä energia- ja ympäristösiirtymään
- **Uudet painopisteet**
 - Turvallisuus ja puolustus (keskeisten voimavarojen yhteinen rahoitus, yhteiset hankinnat)
 - Terrorismintorjuntavirasto, muuttoliikkeen hallinta ja raja- ja merivartioston yhteinen kalusto
- **Nykyisten painopisteiden vahvistaminen**
 - Älykkäät liikenne- ja energiaverkot, suurteholaskenta, maailmanluokan tutkimus & kehitys, sähköiset liikennepalvelut
 - Ulkoiset politiikat
- **Rakenneuudistusten kytkeminen talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon**
 - Myönteisiä kannustimia joko koheesiopolitiikan tai erityisrahaston kautta

Tulot

- **Nykyisen järjestelmän yksinkertaistaminen: poistetaan kaikki alennukset, uudistetaan tai poistetaan arvonlisäveroon perustuvat omat varat**
- **Uusilla omilla varoilla (esim. ympäristövero, finanssitransaktiovero, yhteinen yhdistetty yhteisöveropohja) rahoitetaan osa EU:n talousarviosta ja edistetään politiikan tavoitteiden saavuttamista**
- **EU:n talousarviota rahoitetaan muista tulonlähteistä tai muilla maksuilla**

Skenaario

5

Tehdään yhdessä paljon enemmän



Yleistrendi ja volyymi

- Huomattavasti kasvava
- Uusien painopisteiden ja ulkoisten toimien merkittävä lisärahoitus
- Rahoitusvälineitä ja takauksia käytetään enemmän
- Omien varojen enimmäismäärän korotus

Menot

- Yhteinen maatalouspolitiikka – suuremmat menot
- Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus kuten skenaariossa 1 +
 - Vahvistettu sosiaalinen ulottuvuus (esim. lapsitakuu)
 - Vahvistettu alueellisen yhteistyön ulottuvuus
 - Vahvistettu kaupunkiulottuvuus
- Uudet painopisteet ja korkean EU:n lisäarvon painopisteet kuten skenaariossa 4
- Rakenneuudistusten kytkeminen talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon
 - Myönteisiä kannustimia joko koheesiopolitiikan tai erityisrahaston kautta
- Yhteinen turvallisuus ja puolustus, yhteinen rahoitus ja hankinnat, EU:n talousarviota täydennetään talousarvion ulkopuolisella rahastolla
- Riskipääomarahasto
- Täysimittainen euroalueen talousarvio ja Euroopan valuuttarahasto
- Vahvistetut ulkoiset toimet; Euroopan kehitysrachasto talousarviossa

Tulot

- Perusteellinen uudistus, jossa mennään pidemmälle kuin skenaariossa 4
- Uusilla omilla varoilla rahoitetaan suuri osa EU:n talousarviosta ja edistetään politiikan tavoitteiden saavuttamista
- EU:n talousarviota rahoitetaan muista tulonlähteistä tai muilla maksuilla

6. PÄÄTELMÄT: EU:N TULEVAISUUDEN RAHOITUS

EU:n talousarvio, ja itse asiassa koko Euroopan unioni, muuttuu vuoden 2020 jälkeen. Näin varmasti tapahtuu, sillä nykytilanteen jatkuminen ei ole EU:lle vaihtoehto. EU:n talousarvion on oltava yksinkertaisempi, joustavampi ja virtaviivaisempi, ja sen on mahdollistettava tehokas varojen käyttö.

Se, miten talousarvio muuttuu – ja mihin sitä käytetään – riippuu siitä, millaisen tulevaisuuden haluamme unionille ja kuinka kunnianhimoisesti päätämme tehdä yhteistyötä tulevaisuuden muokkaamiseksi.

Tässä pohdinta-asiakirjassa on esitetty talousarvion tulevaa suuntaa ja sen käyttötapoja koskevia vaihtoehtoja ja skenaarioita. Tarkoituksena on herättää keskustelua siitä, mihin unioni on menossa ja mitä haluamme yhdessä saavuttaa.

Tämä on viimeinen Euroopan tulevaisuudesta laaditun valkoisen kirjan jatkotoimena julkaistuista viidestä pohdinta-asiakirjasta. Näissä kuudessa asiakirjassa on esitetty monenlaisia ajatuksia, hahmotelmia ja mahdollisuuksia, jotka koskevat 27 jäsenvaltion EU:n tulevaisuutta.

Valkoisen kirjan ja pohdinta-asiakirjojen tähän mennessä aikaansaaman keskustelun laajuus ja syvyys on osoittanut, kuinka tärkeitä nämä aiheet ovat. Tämän keskustelun soisi jatkuvan vuoden 2017 jälkipuoliskolla mahdollisimman laajana, jotta voidaan varmistaa, että koko Eurooppa pohtii huolellisesti tulevaisuuttaan. Puheenjohtaja Juncker aikoo viedä näitä ajatuksia eteenpäin ja esittää omat näkemyksensä Euroopan tulevaisuudesta syyskuussa unionin tilaa käsittelevässä puheessaan.

Tulevan monivuotisen rahoituskehysten osalta komissio aikoo perehtyä kaikkiin valkoisen kirjan ja pohdinta-asiakirjojen herättämiin reaktioihin ja niistä esitettyihin näkemyksiin. Komissio voi niiden perusteella esittää seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevat ehdotuksensa vuoden 2018 puolivälin paikkeilla.