



Bryssel 13.6.2019
COM(2019) 295 final

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

**Etenemissuunnitelma vuosia 2021–2027 koskevasta unionin pitkän aikavälin
talousarviosta sopimiseksi**

*Euroopan komission panos Eurooppa-neuvoston kokoukseen
20. ja 21. kesäkuuta 2019*

ETENEMISSUUNNITELMA VUOSIA 2021–2027 KOSKEVASTA UNIONIN PITKÄN AIKAVÄLIN TALOUSARVIOSTA SOPIMISEKSI

1. Siirtyminen jäsenvaltioiden välisten neuvottelujen loppuvaiheeseen

Euroopan johtajat sopivat 9. toukokuuta 2019 Sibiussa Romaniassa seuraavaa: ”Huolehdimme siitä, että meillä on keinot päästä tavoitteisiimme. Unionilla on oltava tavoitteidensa saavuttamisen ja politiikkansa toteuttamisen edellyttämät resurssit.”¹ Tästä on kyse, kun unioni siirtyy tulevaa pitkän aikavälin talousarviota eli monivuotista rahoituskehystä koskevien neuvottelujen viimeiseen vaiheeseen.

Komissio esitti touko- ja kesäkuussa 2018 ehdotuksensa uudeksi ja nykyaikaiseksi pitkän aikavälin talousarvioksi, joka on tiukasti kohdennettu unionin painopisteisiin. Sekä Euroopan parlamentissa että neuvostossa on sen jälkeen tehty intensiivisesti teknistä työtä. Komissio painotti ehdotuksessaan rahoituksen lisäämistä uusiin painopisteisiin, olemassa olevien ohjelmien nykyaikaistamista, talousarvion yksinkertaistamista ja virtaviivaistamista sekä muuttamista aiempaa joustavammaksi. Tämä lähestymistapa sai vahvan tuen sekä Euroopan parlamentissa että neuvostossa. Keskusteluja on tarkoitus jatkaa erityisesti siitä, mitkä ovat EU:n talousarviosta unionin yksittäisiin politiikkoihin osoitettavat asianmukaiset osuudet.

Eurooppa-neuvosto kehotti joulukuussa 2018 neuvoston tulevaa puheenjohtajavaltiota Romaniaa ”laatimaan suuntaviivat neuvottelujen seuraavaa vaihetta varten, jotta syksyllä 2019 kokoontuvassa Eurooppa-neuvostossa päästäisiin asiasta yhteisymmärrykseen”. Sitten Romanian puheenjohtajakaudellaan johtaman työn avulla on voitu määrittää keskeiset kysymykset, joista johtajien on päätettävä viimeistään syksyllä.

Sopimus on saavutettavissa, mutta työtä on vielä paljon. Tulevaa rahoituskehystä koskeva kunnianhimoinen ja tasapainoinen sopimus on mahdollinen ainoastaan Eurooppa-neuvoston vahvan poliittisen johtajuuden avulla. Loppusuora edellyttää kompromisseja ja halua edetä sen mukaan, mikä on Euroopalle eduksi. Tämä on tarpeen, jotta vältetään kalliit viiveet uusien ohjelmien aloittamisessa – ja niiden mukanaan tuomien etujen hyödyntämisessä.

Kesäkuun 20. ja 21. päivänä kokoontuva Eurooppa-neuvosto on ratkaisevan tärkeä virstanpylväs tässä prosessissa. Se tarjoaa tilaisuuden antaa ohjeistusta keskeisistä poliittisista kysymyksistä, jotka vaikuttavat tulevaan pitkän aikavälin talousarvioon ja joiden avulla unioni pystyy toimimaan tehokkaasti Sibiun julistuksessa vahvistettujen painopisteiden mukaisesti. Sen jälkeen on Suomen tehtävä johtaa työ loppuun puheenjohtajakaudellaan.

Suuren epävarmuuden aikana Euroopan unionin on pysyttävä vakauden ankkurina. Jos jäsenvaltiot saavat syksyllä aikaan kunnianhimoisen sopimuksen tulevasta pitkän aikavälin talousarviosta, unioni osoittaa pyrkivänsä määrätietoisesti saavuttamaan tuloksia kaikkien eurooppalaisten hyväksi myönteisen uudistusohjelman mukaisesti. Tämä tarjoaa perustan sille, että Euroopan parlamentin kanssa saadaan sopimus aikaan hyvissä ajoin. Tällöin on myös riittävästi aikaa saada valmiiksi työ, joka liittyy 37 temaattiseen ohjelmaan ja käytännön järjestelyihin, jotta ne voivat käynnistyä onnistuneesti 1. tammikuuta 2021.

Komissio kehottaa Eurooppa-neuvostoa vahvistamaan etenemissuunnitelman, jonka avulla voidaan sopia EU:n pitkän aikavälin talousarviosta syksyllä, ja esittämään neuvostolle pyynnön asettaa tämä työ etusijalle.

¹ Sibiun julistus, 9. toukokuuta 2019, <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>

2. Perusta jo aikaan saadussa edistyksessä

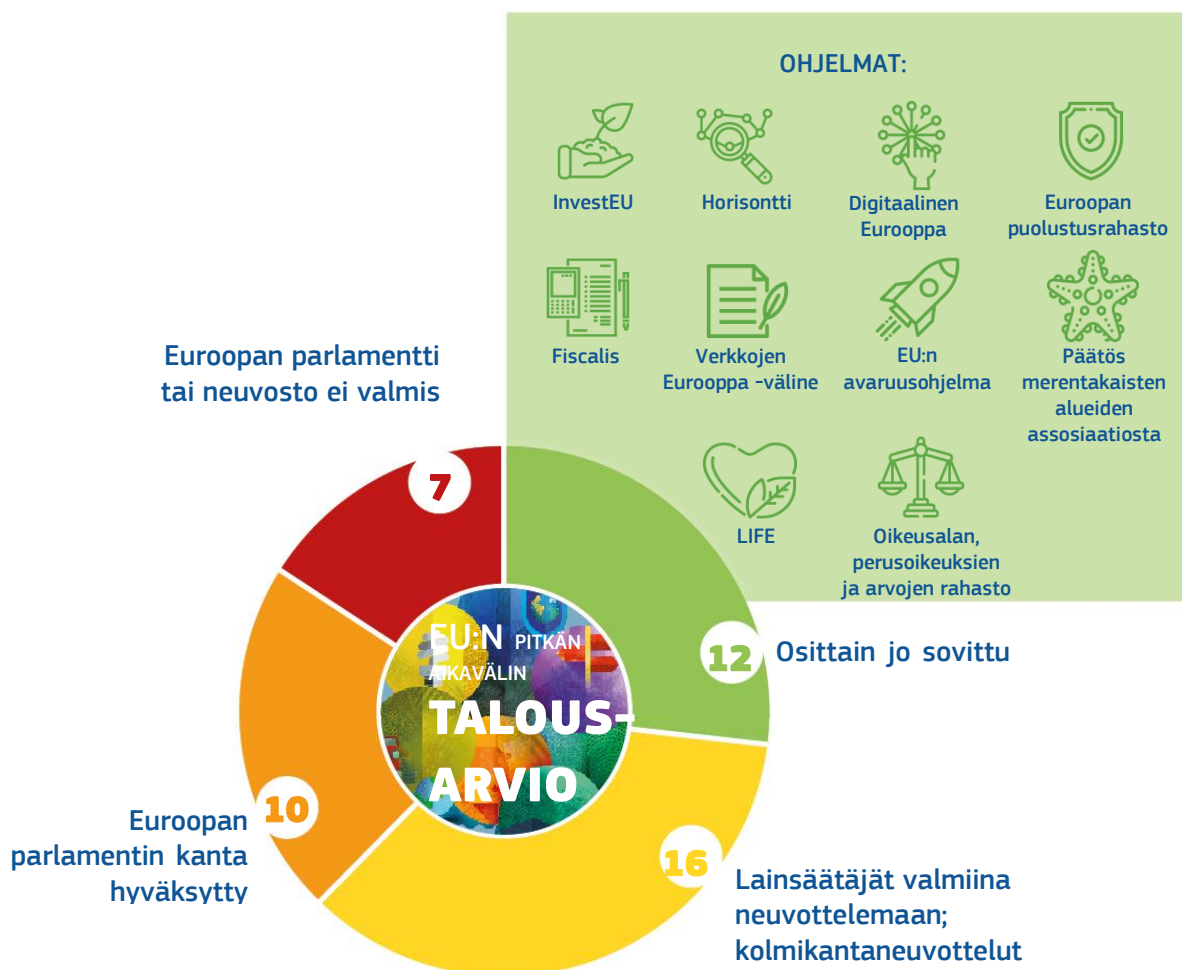
Huomattavaa edistystä on jo saatu aikaan. Komission viime vuonna esittämä tasapainoinen paketti tunnustettiin laajalti vakaaksi perustaksi neuvotteluille. Yleisesti tunnustetaan, että tulevaisuuden unioni tarvitsee nykyaikaisen, joustavan ja virtaviivaisen talousarvion, jonka tavoitteiden kunnianhimoisuus on oikeassa suhteessa Euroopan kohtaamiin haasteisiin.

Neuvoston puheenjohtajavaltiot ovat edenneet ripeästi. Bulgaria aloitti työn nopeasti, ja Itävalta vei komission ehdotusten ensimmäisen teknisen käsittelyn päätökseen. Tämän ansiosta voitiin laatia neuvottelupaketin luonnos, jossa yksilöitiin keskeiset poliittiset kysymykset seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen suunnittelua varten. Romania on järjestänyt puheenjohtajakaudellaan useita temaattisia keskusteluja. Niissä on ratkaistu teknisiä kysymyksiä ja kartoitettu avoimia kysymyksiä, jotka edellyttävät suoraa panosta johtajilta.

Myös Euroopan parlamentti on osoittanut vahvan sitoutuneisuutensa pitkän aikavälin talousarviota koskevan oikea-aikaisen ja kunnianhimoisen sopimuksen aikaansaamiseen. Monivuotisesta rahoituskehityksestä 7. marraskuuta 2018 annetussa väliaikaisessa mietinnössä tuotiin esiin, että EU:n talousarviosta on tehtävä aiempaa kunnianhimoisempi ja uskottavampi, jotta se hyödyttäisi kansalaisia mahdollisimman hyvin seuraavan seitsenvuotiskauden aikana.

Parlamentti ja neuvosto ovat myös osallistuneet rakentavasti ja tehokkaasti alakohtaisia ohjelmia koskeviin neuvotteluihin. Toimielimet ovat saaneet valmiiksi ainakin osittaiset neuvotteluvaltuudet valtaosalle alakohtaisista säädösehdotuksista, jotka muodostavat tulevan pitkän aikavälin talousarvion perustan. Lainsäätäjät ovat jo päässeet yhteisymmärrykseen useiden keskeisten ohjelmien pääpiirteistä. Ne kattavat strategisesti tärkeitä aloja, kuten tutkimuksen, puolustuksen, investoinnit ja digitalisaation. Niiden samoin kuin muiden jäljellä olevien ohjelmien viimeistely riippuu nyt ratkaisevasti siitä, voidaanko monivuotisesta rahoituskehityksestä sopia nopeasti.

ALAKOHTAISTEN RAHOITUSTA KOSKEVIEN LAINSÄÄDÄNTÖEHDOTUSTEN NYKYTILANNE*



** Nämä 37 ohjelmaa perustuvat 45 säädösehdotukseen. Osittain sovitut 12 ohjelmaa tarkoittavat, että Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat sopineet näistä ehdotuksista (10 ohjelman osalta) tai että niistä on (ainoastaan neuvoston säädösten osalta) sovittu neuvostossa.*

Vaikka monia tärkeitä kysymyksiä on vielä ratkaisematta erityisesti rahoitusnäkökohtien suhteen, Euroopan parlamentissa ja neuvostossa tähän mennessä käydyt keskustelut ovat osoittaneet, että monet komission ehdottamista seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen keskeisistä nykyaikaistamisedotuksista ovat saaneet laajaa kannatusta. Näitä ovat

- **voimakas painoarvo EU:n tason lisäarvolle** ja tarve tukea riittävästi uusia ja kiireellisiä prioriteetteja, joita ovat esimerkiksi tutkimus ja innovointi, digitaalitalous, nuoret, muuttoliike ja rajaturvallisuus, turvallisuus, puolustus ja ulkoiset toimet sekä kestävä kehityksen vahvempi painottaminen, esimerkiksi aiempaa kunnianhimoisempi tavoite ilmastotoimien valtavirtaistamiselle;
- tulevan rahoituskehityksen **virtaviivaistettu ja aiempaa läpinäkyvämpi** rakenne;
- **ohjelmien määrän vähentäminen** radikaalisti ja **uusien yhdenmukaisien ohjelmien** luominen aloille, joita ovat esimerkiksi investoinnit ihmisiin, sisämarkkinat, strategiset investoinnit, oikeudet ja arvot ja ulkoiset toimet, sekä **lisähuomio välineiden väliseen synergiaan**;
- **rahoitussääntöjen yksinkertaistaminen**, jotta voidaan vähentää tuensaajiin ja hallintoviranomaisiin kohdistuvaa byrokratiaa, sekä suoriutumisen ja tulosten painottaminen ja
- **talousarvion joustavuuden lisääminen** ripeän reagoinnin mahdollistamiseksi nopeasti muuttuvassa maailmassa.

Merkittävää edistystä on saavutettu myös **euroalueen lähentymistä ja kilpailukykyä edistävän talousarviövälineen** erityispiirteiden osalta. Välineellä edistetään unionin sisäistä yhteenkuuluvuutta vahvistamalla talous- ja rahaliiton kykyä sietää häiriöitä. Työ etenee nopeasti eurohuippukokouksen 14. joulukuuta 2018 antaman toimeksiannon mukaisesti ja komission tekemän uudistusten tukiohjelman koskevan ehdotuksen pohjalta. Kannat lähentyvät toisiaan, ja yhteisymmärryksen saavuttaminen välineen pääpiirteistä on lähempänä.

Laajalti ollaan myös sitä mieltä, että tulevaa monivuotista rahoituskehystä koskevaan sopimukseen kuuluu olennaisena osana uusi mekanismi sen varmistamiseksi, etteivät **oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvät yleiset puutteet** vaaranna EU:n talousarviota. Vaikka monia kysymyksiä on vielä ratkaisematta, Itävallan ja Romanian puheenjohtajuuskausilla käydyt keskustelut ovat vahvistaneet voimakasta tukea komission ehdotukselle. Merkittävää edistystä on tapahtunut teknisellä tasolla, minkä pitäisi mahdollistaa sopimukseen pääsemisen neuvostossa Suomen puheenjohtajakaudella. Euroopan parlamentti vahvisti kantansa 16. tammikuuta 2019.

Myös EU:n talousarvion **tulopuolen nykyaikaistamista** koskeviin komission ehdotuksiin liittyvä työ on edennyt. Unioni tarvitsee EU:n talousarvion rahoittamiseksi entistä yksinkertaisemman ja oikeudenmukaisemman järjestelmän, joka liittyy tiiviimmin unionin politiikkoihin ja tarjoaa vaihtoehtoisia tulonlähteitä, jotta voidaan rahoittaa uusia painopisteitä ja kompensoida Yhdistyneen kuningaskunnan eron vaikutusta. Euroopan parlamentti on tehnyt selväksi, että omia varoja koskeva uudistus ja tulolähteiden monipuolistaminen ovat edellytyksiä sille, että se antaa hyväksyntänsä tulevalle rahoituskehitykselle. Neuvostossa suhtaudutaan uusien omien varojen periaatteeseen yhä avoimemmin.

3. Kohti oikeudenmukaista ja tasapainoista sopimusta

Kesäkuun Eurooppa-neuvostossa käynnistetään seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevien, jäsenvaltioiden välisten neuvottelujen viimeinen vaihe. Edistyminen on tähän asti ollut rohkaisevaa, mutta nyt tarvitaan uutta poliittista tahtoa, jotta neuvottelut saadaan onnistuneesti päätökseen syksyllä. Monet tekniset ongelmat on ratkaistu. Nyt on aika keskittyä jälleen tärkeimpiin poliittisiin kysymyksiin, jotka muovaavat unionin tulevaa rahoituskehystä – erityisesti rahoitusnäkökohtiin. Tästä syystä Eurooppa-neuvostolta edellytetään vahvaa poliittista johtajuutta.

Komissio on johdonmukaisesti korostanut, että tasapuolisuus ja tasapaino ovat onnistumisen kannalta avainasemassa. Rahoituskehityksen pitäisi olla kooltaan riittävän kunnianhimoisen, jotta sillä voidaan saavuttaa tehokkaasti unionin yhteiset painopisteet ja ottaa samalla asianmukaisesti huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan eron taloudellinen vaikutus. Varainkäytön uusia painopisteitä varten

tarvittavan lisärahoituksen ja uudistetun yhteisen maatalouspolitiikan ja koheesiopolitiikan tukemisen välille on luotava uudenlainen tasapaino. EU:n talousarviosta saatavan rahoituksen ja EU:n poliittisten painopisteiden ja arvojen välistä yhteyttä on vahvistettava. Rahoituksen on jakauduttava jäsenvaltioiden välillä oikeudenmukaisin ja objektiivisin perustein. Tasapainoiseen pakettiin on sisällytettävä myös uusi, entistä oikeudenmukaisempi järjestelmä talousarvion rahoittamiseksi.

Nämä ovat monimutkaisia kysymyksiä, mutta niihin on nyt puututtava päättäväisesti. Kesäkuun Eurooppa-neuvostossa olisi käynnistettävä uusi poliittisten neuvottelujen vaihe, jossa keskitytään aiempaa enemmän rahoitukseen ja muihin strategisiin kysymyksiin. Komissio suhtautuu myönteisesti Suomen aikomukseen käynnistää puheenjohtajakaudellaan kahdenväliset keskustelut poliittisella tasolla heti kesän jälkeen, jotta voidaan valmistella lopulliseen yhteisymmärrykseen pääsemistä Eurooppa-neuvostossa syksyllä. Näissä keskusteluissa on otettava täysin huomioon Euroopan parlamentin odotukset tulevasta rahoituskehystä.

Työn kiireellisyyttä ei voi korostaa liikaa poliittisesti eikä käytännössä. Seuraavan monivuotisen rahoituskehysten on lakisääteisesti oltava 1. tammikuuta 2021 valmiina pantavaksi täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Siihen on enää puolitoista vuotta aikaa, ja edelleen on paljon tehtävää sen varmistamiseksi, että tulevat rahoitusohjelmat ovat toiminnassa heti ensimmäisestä päivästä alkaen. Kun Eurooppa-neuvostossa päästään sopimukseen, Euroopan parlamentin kanssa aloitetaan tiivis neuvotteluprosessi. Säännöllinen yhteydenpito Euroopan parlamentin ja neuvoston puheenjohtajavaltion edustajien välillä on luonut myönteisen dynamiikan. Eurooppa-neuvoston tavoitteiden kunnianhimoisuus on ratkaiseva edellytys sille, että parlamentti päättää antaa hyväksyntänsä.

Neuvotteluja 37 rahoitusohjelmasta on jatkettava heti, kun uusi parlamentti aloittaa toimintansa ja esittelijät nimitetään. Jos ohjelmia koskevia toimielinten välisiä neuvotteluja ei ole vielä aloitettu, niiden käsittelyä on vauhditettava merkittävästi. Näitä ovat monet keskeiset ohjelmat, kuten yhteinen maatalouspolitiikka. Työ voidaan saada päätökseen vasta kun koko kehystä on sovittu. Komissio ei myöskään voi hyväksyä tarvittavia delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä ennen kuin nämä ohjelmat on virallisesti hyväksytty. Sen jälkeen niitä vielä tarkastellaan asianmukaisissa menettelyissä.



EUROOPPA-NEUVOSTOSSA AIKAAN SAADUN SOPIMUKSEN JA KÄYTÄNNÖN TÄYTÄNTÖÖNPANON VÄLILLÄ ON MONIA VAIHEITA

ESIMERKKI: NYKYINEN
RAHOITUSKEHYS



Muodollinen hyväksymisprosessi on vain osa kokonaisuutta. Uusien ohjelmien käytännön valmistelu vie aikaa, olipa kyse toimenpideohjelmien valmistelusta, ehdotuspyyntöjen käynnistämisestä tai hallinto-, seuranta- ja valvontajärjestelmien käyttöönotosta.

Tämä työ voi alkaa samaan aikaan oikeudellisen kehityksen viimeistelyn kanssa, mutta se voidaan saattaa loppuun vasta kun oikeudellinen kehys on otettu käyttöön. Vertailukohtana voidaan mainita, että viimeksi kesti kaksi vuotta, ennen kuin kaikki yhteistyössä hallinnoitavat ohjelmat saatiin hyväksytyä. Lisäksi hankkeiden varsinainen täytäntöönpano saattoi alkaa vasta useita kuukausia myöhemmin, sillä jäsenvaltioiden oli julkaistava ehdotuspyynnöt ja lopulta valittava hankkeet.

Uuden pitkän aikavälin talousarvion toteuttamisen viivästymisellä olisi kouriintuntuvia käytännön seurauksia. Elintärkeitä investointeja lykättäisiin, Erasmus-harjoitteluja siirrettäisiin ja tutkimusalan työpaikkoja menetettäisiin. Lisäksi uutta omien varojen enimmäismäärää voidaan soveltaa vasta kun kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet uuden omia varoja koskevan päätöksen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.²

On siis toimittava nopeasti, jos EU:n johtajat haluavat täyttää sitoumuksensa varmistaa, että unionilla on ”tavoitteidensa saavuttamisen ja politiikkansa toteuttamisen edellyttämät resurssit”. On haastavaa saada tuleva rahoituskehys ja meno-ohjelmat valmiiksi ajoissa, jotta ne voidaan panna kokonaisuudessaan täytäntöön viimeistään 1. tammikuuta 2021. Se on kuitenkin mahdollista, jos Eurooppa-neuvosto näyttää tietä.

² Toisin kuin edellisellä kaudella, uuden monivuotisen rahoituskehityksen myötä omia varoja koskevassa päätöksessä on korotettava enimmäismääriä sen varmistamiseksi, että unioni pystyy täyttämään taloudelliset velvoitteensa kaikissa olosuhteissa.

4. Päätelmät

Vuosi 2019 on unionille uudistumisen aikaa. Euroopan johtajien Romanian Sibiussa hyväksymässä julkklausumassa, joka perustuu Bratislavan etenemissuunnitelmaan ja Rooman julistukseen, vahvistetaan selkeä ja myönteinen toimintaohjelma 27 jäsenvaltion unionille. Euroopan parlamentin vaaleissa näkyi selvästi halu vahvistaa demokraattista sitoutumista unioniin, ja äänestysprosentti oli korkein 20 vuoteen. Myös vaalikampanjassa keskityttiin Eurooppaa koskeviin kysymyksiin enemmän kuin koskaan aiemmin.

Tämä tausta velvoittaa valmistautumaan tulevaa rahoituskehystä koskevan työn loppuvaiheeseen päättäväisesti ja ripeästi. Epävarmuus esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisen ehdoista ja aikataulusta ei tarkoita sitä, että tärkeitä päätöksiä pitäisi lykätä. Päinvastoin, unionin on entistä tärkeämpää edetä myönteisessä uudistusohjelmassaan luottavaisesti ja optimistisesti.

Pitkän aikavälin talousarviosta käytävissä neuvotteluissa on pohjimmiltaan kyse poliittisista painopisteistä ja niiden toteuttamistavoista. Panokset ovat suuret, kysymykset monimutkaisia ja tasapaino herkkä, mutta viime kädessä neuvottelujen onnistuminen riippuu poliittisesta tahdosta.

Tämän vuoksi komissio pyytää kesäkuussa kokoontuvaa Eurooppa-neuvostoa vahvistamaan etenemissuunnitelman, jonka avulla pitkän aikavälin talousarviosta voidaan päästä sopimukseen syksyllä.

Komissio tekee kaikkensa tukeakseen Euroopan parlamenttia ja neuvostoa, jotta unionille laaditaan sellainen nykyaikainen pitkän aikavälin talousarvio, jota se tarvitsee vastatakseen edessä oleviin haasteisiin ja hyödyntääkseen tulevia mahdollisuuksia.