

U 40/2011 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission tiedonannosta (*Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio*) ja ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (monivuotinen rahoituskehys 2014—2020), ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (*omat varat*), ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (*omien varojen päätöksen soveltaminen*), ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (*omien varojen käyttöön asettaminen*) sekä luonnoksesta Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi (*toimielinten talousarvioryhteistyö*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 29 päivänä kesäkuuta 2011 hyväksymä (1) tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle ”Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio”, (2) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2014—2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta, (3) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä, (4) ehdotus neuvoston asetuk-

seksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä, (5) ehdotus neuvoston asetukseksi perinteisten ja BKTL-pohjaisen omien varojen käyttöön antamisesta sekä käteisvarojen saamiseksi sovellettavista menetelmistä ja toimenpiteistä sekä (6) luonnos Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi budjettiyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta samoin kuin tiedonannosta, ehdotuksista ja luonnoksesta laadittu muistio.

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 2011

Elinkeinoministeri *Jyri Häkämies*

Lainsäädäntöneuvos Martti Anttinen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Budjettiosasto
Martti Anttinen

MUISTIO
21.9.2011

1 Komission ehdotusten tausta ja oikeusperustat

Unionin voimassa olevasta rahoituskehystä määrätään Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisellä toimielinten sopimuksella talousarviota koskevasta kuralaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta (2006/C 139/01). Voimassa oleva rahoituskehys on vahvistettu vuosille 2007—2013. Edellä mainitun toimielinten sopimuksen 30 kohdan mukaan komissio esittää ennen 1 päivää heinäkuuta 2011 ehdotuksensa uudeksi rahoituskehyyksi.

Tämän mukaisesti Euroopan komissio hyväksyi 29 päivänä kesäkuuta 2011 tiedonannon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle ”Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio” samoin kuin luonnoksen Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi budjettiyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta (toimielinten sopimus budjettiyhteistyöstä), KOM(2011) 403 lopullinen. Lisäksi komissio teki 29 päivänä kesäkuuta 2011 edellä mainittuihin tiedonantoon ja sopimusluonnokseen liittyvät seuraavat lainsäädäntöehdotukset:

1) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2014—2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyyksen vahvistamisesta, KOM(2011) 398 lopullinen (rahoituskehyyasetus);

2) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä, KOM(2011) 510 lopullinen (omien varojen päätös);

3) ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevista täytäntöönpanotoimenpiteistä (omien varojen täytäntöönpanoasetus), KOM(2011) 511 lopullinen;

4) ehdotus neuvoston asetukseksi perinteisten ja BKTL-pohjaisen omien varojen käyttöön antamisesta sekä käteisvarojen saami-

seksi sovellettavista menetelmistä ja toimenpiteistä (omien varojen käyttöönasettamisasetus), KOM(2011) 512 lopullinen.

Tiedonanto, sopimusluonnos ja lainsäädäntöehdotukset yhdessä muodostavat komission ehdotuksen vuosia 2014—2020 koskevaksi Euroopan unionin monivuotiseksi rahoituskehyyksi. Sen yksityiskohdat täydentyvät komission myöhemmin syksyllä antamalla eri politiikka-aloja koskevilla lainsäädäntöehdotuksilla.

Edellä tarkoitetut komission hyväksymät rahoituskehyyttä koskevat asiakirjat ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Ehdotukset esitetään kyseisten asiakirjojen keskinäisen johdonmukaisuuden vahvistamiseksi yhdessä. Ne täydentävät toisiaan, niitä tulisi tarkastella ja niistä tulisi neuvotella ja sopia yhtenä kokonaisuutena. Tämän vuoksi kaikki edellä tarkoitetut asiakirjat käsitellään samassa valtioneuvoston kirjelmässä.

1.1 Toimielinten sopimus budjettiyhteistyöstä

Toimielinten sopimus budjettiyhteistyöstä perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 295 artiklaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio neuvottelevat keskenään ja sopivat yhteisellä sopimuksella yhteistyössään sovellettavista menettelytavoista. Tätä varten ne voivat perussopimuksia noudattaen tehdä toimielinten välisiä sopimuksia, jotka voivat olla velvoittavia. Kulloisenkin sopimuksen sisällöstä riippuen niistä päättäminen edellyttää neuvostossa joko yksimielisyyttä tai määränemmistöä. Budjettiyhteistyötä koskevassa sopimusluonnoksessa komissio ehdottaa määrättäväksi muun muassa rahoituskehyyksen ulkopuolisten erityisrahoitusvälineiden rahamäärästä. Tämän vuoksi päätöksenteko edellyttäneeksi yksimielisyyttä neuvostossa.

1.2 Rahoituskehysasetus

Rahoituskehysasetuksessa säädettäisiin, miten EU:n talousarvion eri menoluokkiin kuuluvat menot voivat tietyllä ajanjaksolla kehittyä. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa unionin monivuotisella rahoituskehyksellä ei ollut nimenomaista oikeusperustaa. Rahoituskehyksestä on vuodesta 1988 lähtien sovittu komission, parlamentin ja neuvoston välisellä toimielinten sopimuksella. Sitä aiemmin yhteistyöstä sovittiin toimielinten yhteisillä julistuksilla. SEUT 312 artikla luo ensimmäistä kertaa erityisen oikeusperustan monivuotiselle rahoituskehykselle. Se tulee vahvistaa vähintään viiden vuoden jaksolle. Monivuotisella rahoituskehyksellä pyritään takaamaan, että unionin menot kehittyvät hallitusti sen käytettävissä olevien omien varojen rajoissa. Unionin vuotuinen talousarvio laaditaan monivuotista rahoituskehystä noudattaen. Neuvosto antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Rahoituskehysasetus perustuu SEUT 312 artiklaan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen (Euratom-sopimus) 106a artiklaan.

1.3 Omien varojen päätös

Omien varojen päätöksessä säädettäisiin unionin talousarvion rahoitusjärjestelmästä eli omien varojen järjestelmästä ja samalla omien varojen enimmäismäärästä eli menokatosta, joka koskee EU:n talousarviosta suoritettavia maksuja. Omien varojen päätös perustuu SEUT 311(3) artiklaan ja Euratom-sopimus 106a artiklaan. Neuvosto vahvistaa päätöksen erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti. Päätöksellä neuvosto voi ottaa käyttöön uusia omien varojen luokkia. Päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Unionin talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin omin varoin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita tuloja.

1.4 Omien varojen täytäntöönpanoasetus

Omien varojen täytäntöönpanoasetus perustuu SEUT 311(4) artiklaan ja Euratom-sopimus 106a artiklaan. Neuvosto vahvistaa täytäntöönpanoasetuksen erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

1.5 Omien varojen käyttöön asettamista koskeva asetus

Omien varojen käyttöön asettamista koskevassa asetuksessa vahvistettaisiin ne yksityiskohtaiset säännöt ja menettely, joilla talousarvioon otetut tulot annetaan komission käyttöön. Asetuksessa määritellään myös ne toimet, joita sovelletaan käteisvarojen saamiseksi. Asetus perustuu SEUT 322(2) artiklaan ja Euratom-sopimus 106a artiklaan. Asetuksen vahvistaminen edellyttää Euroopan parlamentin ja tilintarkastustuomioistuinten kuulemista.

2 Ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2014—2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyn vahvistamisesta

Asetuksen 1 artiklassa säädettäisiin rahoituskehyn voimassaoloajasta ja liitteestä, jossa vahvistetaan rahoituskehystä koskeva taulukko. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa veloitettaisiin toimielimet noudattamaan rahoituskehyksessä vahvistettuja enimmäismääriä. Artiklan 2 kohdassa säädettäisiin mahdollisuudesta ylittää tarvittaessa enimmäismäärät silloin, kun otetaan käyttöön varoja rahoituskehyn ulkopuolisista rahoitusvälineistä. Näitä olisivat hätäapuvaraus, solidaarisuusrahasto, joustoväline, Euroopan globalisaatiorahasto sekä uusi maatalousalan kriisivarauksena ja uusi ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara, joista määrättäisiin toimielinten sopimusta koskevan luonnoksen 10—15 kohdassa. Näitä rahoitusvälineitä ei ole otettu rahoituskehukseen. Niiden käyttötarkoitus, varojen määrä ja käyttöönoton menettely ehdotetaan sisällytettäväksi uu-

teen toimielinten sopimukseen. Näin varmistettaisiin, että rahoituskehyksen enimmäismäärät voidaan tarvittaessa ylittää erityisolosuhteissa tarvittavan rahoituksen käyttöön ottamiseksi. Artiklan 3 kohdassa säädettäisiin, että maksutasejärjestelyn tai Euroopan rahoitusvakautusmekanismin mukaisesti myönnettyjen lainojen takauksien kattamiseen unionin talousarviosta ei sovelleta rahoituskehyksen enimmäismääriä, eivätkä ne näin ollen edellytä rahoituskehyksen tarkistamista. Myös niiden osalta olisi noudatettava omien varojen enimmäismäärää.

Asetuksen 3 artiklassa säädettäisiin siitä, että unionin omia varoja koskevaa enimmäismäärää on noudatettava jokaisena vuonna. Jos maksumäärärahoille vahvistetut enimmäismäärät aiheuttavat sen, että omien varojen tarve ylittää omille varoille vahvistetun enimmäismäärän, rahoituskehyksen enimmäismääriä supistetaan.

Artiklassa 4 säädettäisiin rahoituskehyksen teknisistä mukautuksista. Rahoituskehys esitetään vuoden 2011 hintatasossa. Teknisiä mukautuksia koskeva menettely säilyy ennallaan siten, että komissio tekee tekniset mukautukset kahden prosentin kiinteän vuosittaisen deflaattorin perusteella. Artiklan 1 kohdan c alakohtaan ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran absoluuttinen määrä on enintään 0,03 prosenttia EU:n BKT:sta nykyisen toimielinten sopimuksen luonnoksen 15 kohdan mukaisesti.

Asetuksen 5 artiklassa säädettäisiin koheesiopolitiikan määrärahojen mukauttamisesta. Artikla vastaa nykyisen toimielinten sopimuksen 17 kohtaa. Artiklaan ehdotetut muutokset vastaisivat vuosia 2014—2020 koskevan rahoituskehyksen soveltamiskautta ja rahoituskehyksen muuttunutta rakennetta.

Asetuksen 6 artiklassa säädettäisiin täytäntöönpanoon liittyvistä mukautuksista. Artiklan sanamuoto vastaa nykyisen toimielinten sopimuksen 18 kohtaa.

Asetuksen 7 artiklassa säädettäisiin rakennerahastojen, koheesiorahaston, maaseuturahaston ja Euroopan kalatalousrahaston mukauttamisesta ja se vastaa nykyisen toimielinten sopimuksen 48 kohtaa. Uusien oikeusperustojen ja ohjelma-asiakirjojen valmistelu vie yleensä suhteellisen kauan aikaa, joten

artiklassa varauduttaisiin siihen, että ne hyväksytään vasta vuoden 2014 alun jälkeen.

Asetuksen 8 artiklassa säädettäisiin julkisen talouden liialliseen alijäämään liittyvistä mukautuksista.

Artikla vastaa nykyisen toimielinten sopimuksen 20 kohdan määräyksiä.

Rahoituskehyksen tarkistamisesta säädettäisiin 9 artiklassa. Artiklan sanamuoto vastaa osin nykyisen toimielinten sopimuksen 21—23 kohtaa. Rahoituskehystä voitaisiin ennakoimattomissa tilanteissa tarkistaa vahvistetun omien varojen enimmäismäärän rajoissa. Tällöin olisi otettava huomioon mahdollisuus kohdentaa menoja uudelleen etenkin määrärahojen odotettavissa olevan vajaka käytön perusteella. Sekä absoluuttisena lukuna että suhteellisena osuutena mitattuna merkittävä osuus uusista menoista katettaisiin kyseisen otsakkeen enimmäismäärän puitteissa, silloin kun tämä on mahdollista. Tarkistuksessa olisi otettava huomioon mahdollisuus korvata jonkin otsakkeen enimmäismäärän kasvattaminen supistamalla jonkin toisen otsakkeen enimmäismäärää. Tarkistettaessa rahoituskehystä olisi aina säilytettävä asianmukainen suhde sitoumusten ja maksujen välillä. Myös edellä mainituissa 3 artiklan 2 kohdassa sekä 6, 7, 8, 10, 11 ja 16 artiklassa tarkoitetuissa mukautuksissa olisi myös kyse rahoituskehyksen tarkistamisesta.

Asetuksen 10 artiklassa tarkoitettu perussopimuksen tarkistamiseen perustuva rahoituskehyksen mukauttaminen vastaisi nykyisen toimielinten sopimuksen 4 kohdan määräyksiä.

Laajentumiseen perustuva rahoituskehyksen mukauttamisesta säädettäisiin 11 artiklassa, joka vastaisi nykyisen toimielinten sopimuksen 29 kohdan määräystä. Artiklaan ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi uusi kohta, jossa viitataan Kyproksen ongelman mahdolliseen kokonaisvaltaiseen ratkaisuun rahoituskehyksen kattamalla ajanjaksolla.

Asetuksen 12 artiklassa säädettäisiin toimielinten budjettiyhteistyössä noudatettavista yleisperiaatteista. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) rahoittamisesta säädettäisiin 13 artiklassa.

Asetuksen 14 artikla sisältäisi uuden säännöksen osallistumisesta laajamittaisten hankkeiden rahoitukseen. Näitä laajamittaisiin

infrastruktuurihankkeisiin perustuvia merkittäviä kehittämissuunnitelmia, kuten eurooppalaisia satelliittinavigointiohjelmia (EGNOS ja Galileo), koskevia säännöksiä perustellaan hankkeiden erityislaadulla. Niiden kesto ylittää pitkälti monivuotisen rahoituskehityksen voimassaoloajan, hankkeisiin liittyvät riskit saattavat johtaa kustannusten huomattavaan ylittymiseen, yksityisen pääoman osuus on rajallinen tai sitä ei ole lainkaan, ja hankkeiden kaupallisella hyödyntämisellä ei voida lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä luoda lainkaan tuloja tai tuloja saadaan vain vähän. Sen vuoksi uudessa säännöksessä esitetään vuosia 2014—2020 koskevasta rahoituskehityksestä eurooppalaisia satelliittinavigointiohjelmia (EGNOS ja Galileo) varten käytettävissä olevan määrän pitämistä rahoituskehityksen ulkopuolella siten, että EU:n talousarviosta näihin ohjelmiin osoitetaan vuosina 2014—2020 enintään 7 000 miljoonaa euroa vuoden 2011 hintatasossa.

Asetuksen 15 artiklassa säädettäisiin nykyistä toimielinten sopimusta vastaten rahoituskehityksen täytäntöönpanon väliarviointista vuonna 2016. Asetuksen 16 artiklassa säädettäisiin siirtyminen seuraavaan rahoituskehitykseen ja velvoitettaisiin komissio esittämään uusi rahoituskehitys ennen 1 tammikuuta 2018 eli kolme vuotta ennen rahoituskehityksen päättymistä. Artiklassa säädettäisiin myös menettelystä siinä tapauksessa, että uutta rahoituskehitystä ei ole vahvistettu ennen tämän asetuksen kattaman rahoituskehityksen päättymistä.

Asetuksen viimeinen 17 artikla sisältäisi voimaantulosäännöksen. Toimielinten sopimuksen olisi tultava voimaan samana päivänä, sillä se ja asetus täydentäisivät toisiaan.

3 Luonnos Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission väliseksi toimielinten sopimukseksi budjettikysymyksiä ja moitteetonta varainhoitoa koskevasta yhteistyöstä

Voimassa olevan toimielinten sopimuksen tavoitteena on toteuttaa talousarviota koskevaa kurinalaisuutta, parantaa vuosittaista talousarviomenettelyä ja toimielinten välistä

talousarviota koskevaa yhteistyötä sekä varmistaa moitteeton varainhoito. Uudessa toimielinten sopimuksessa määrättäisiin muun muassa talousarviomenettelyn käytännön yhteistyötoiminnasta toimielinten kesken. Luonnos toimielinten sopimukseksi sisältää kolme osaa.

I osa — Rahoituskehitys ja erityisrahoitusvälineet

Toimielinten sopimuksessa määrättäisiin edelleen, että toimielimet huolehtivat talousarviomenettelyn yhteydessä ja talousarviota hyväksyessä mahdollisuuksien mukaan siitä, että alaotsaketta ”Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio” lukuun ottamatta rahoituskehityksen eri otsakkeiden enimmäismääriin sisältyy riittävästi liikkumavaraa. Sopimuksessa määrättäisiin, että komissio tarkistaa vuoden 2020 jälkeisiä maksuumäärärahoja koskevia ennakkoarvioita vuonna 2017. Tarkistamisessa otettaisiin huomioon jo toteutuneet talousarvion maksusitoumus- ja maksuumäärärahat sekä toteutumista koskevat ennakkoarviot. Lisäksi siinä otettaisiin huomioon säännöt, jotka on annettu sen varmistamiseksi, että maksuumäärärahat kehittyvät hallitusti suhteessa maksusitoumuskäytäntöihin, sekä Euroopan unionin bruttokansantuloa (BKTL) koskevat kasvuennusteet.

Toimielinten sopimuksen I osassa säädettäisiin rahoituskehityksen ulkopuolisista erityisrahoitusvälineistä, joita olisivat hätäapuvaramus, joustoväline, Euroopan globalisaatio-rahasto, solidaarisuusrahasto, maatalousalan kriisivaramus ja ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara (ks. jäljempänä pääasiallisessa sisällössä).

II osa — Toimielinten budjettiyhteistyön parantaminen

Toimielinten yhteistyötä koskevaan liitteeseen otettaisiin talousarviomenettelyä koskevat määräykset, joita tarvitaan talousarviomenettelyä ja sovittelukomitean toimintaa varten. Yhteistyöperiaatteiden kuvaus sisältäisi myös käytännön aikataulun. Liite sisältäisi talousarviomenettelyä koskevat määräykset, joista toimielimet sopivat 12 marras-

kuuta 2009 antamassaan yhteisessä lausumassa. Komission ehdotus olisi tuolloin sovitun lausumaa yksityiskohtaisempi erityisesti sovittelukomitean toiminnan osalta.

Lainsäätämisyjärjestyksessä annettaviin säädöksiin sisältyvien rahoitussäännösten huomioon ottamisesta määrättäisiin voimassa olevan toimielinten sopimuksen mukaisesti siitä, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävään monivuotista ohjelmaa koskevaan säädökseen sisällytettäisiin säännös, jossa lainsäätäjä vahvistaa ohjelman rahoituspuitteet. Budjettivallan käyttäjä pitäisi tätä määrää ensisijaisena ohjeenaan vuosittaisessa talousarviomenettelyssä. Komissio ehdottaa kuitenkin, että budjettivallan käyttäjä ja talousarvioesitystä tehdessään komissio sitoutuvat siihen, etteivät ne poikkea tästä määrästä enempää kuin kymmenen prosenttia kulloinkin kyseeseen tulevan ohjelman kokonaisuutena. Voimassa olevan toimielinten sopimuksen mukaan enimmäismäärä on viisi prosenttia. Kalastussopimukseen liittyviä menoja koskevia, voimassa olevaan toimielinten sopimukseen sisältyviä määräyksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että ne vastaavat uusia budjettisääntöjä.

YUTP:n rahoitukseen liittyvät kohdat pysyisivät pääasiassa ennallaan siten, että Lisabonin sopimuksen myötä voimaantulleet muutokset huomioitaisiin.

Uutena määräyksenä komissio ehdottaa, että komissio kävisi Euroopan parlamentin kanssa vuoropuhelua kehityspolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä kulloinkin kyseeseen tulevista rahoituslähteistä riippumatta. Lisäksi komissio ehdottaa, että Euroopan kehitysrahastoon liittyvä Euroopan parlamentin valvonta yhdenmukaistettaisiin vapaaehtoiselta pohjalta EU:n yleiseen talousarvioon ja etenkin kehitysyhteistyön rahoitusvälineeseen liittyvien valvontaoikeuksien kanssa, siten että yksityiskohtaisista säännöistä sovitaan epävirallisessa vuoropuhelussa.

Komissio ehdottaa edelleen uutena määräyksenä, että hallintomenoihin liittyvää toimielinten yhteistyötä tiivistetään. Ehdotuksen mukaan Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio pyrkisivät kuitenkin vuonna pääsemään heti vuotuisen talousarviomenettelyn alkuvaiheessa yhteisymmärrykseen hallintomenojen jaosta. Kunkin toimielimen meno-

arviot sisältäisivät arviot henkilöstösääntöihin tehtyjen muutosten mahdollisista talousarviovaikutuksista. Euroopan parlamentti ja neuvosto sopisivat varmistavansa, että nämä vaikutukset otetaan huomioon kaikki toimielimet kattavissa hyväksytyissä määrärahoissa. Komissio ehdottaa edelleen, että Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopisivat vähentävänsä henkilöstöä asteittain 5 prosenttia vuosina 2013—2018. Vähennys koskisi kaikkia toimielimiä, elimiä ja virastoja.

III osa — EU:n varojen moitteeton hoito

Kolmannessa osassa säädettäisiin rahoitus-suunnittelua koskevista määräyksistä voimassa olevaa toimielinten sopimusta vastavasti. Osassa määrättäisiin virastoja ja Eurooppa-kouluja koskevista perustamismenettelyistä voimassa olevan toimielinten sopimuksen mukaisesti. Komissio esittää kuitenkin, että kohtaan lisätään määräykset, joista toimielimet sopivat 12 marraskuuta 2009 ja jotka koskevat kohdassa esitetyn menettelyn toteuttamista.

4 Pääasiallinen sisältö

4.1 Rahoituskehityksen taso ja kehityksen ulkopuoliset erityisrahoitusvälineet

Rahoituskehityksen taso ja rakenne

Komissio ehdottaa rahoituskehityksen maksusitoumusmäärärahojen tasoksi 1,05 prosenttia EU:n yhteenlasketusta BKTL:sta. Tämän lisäksi komission ehdotukseen sisältyisi useita rahoituskehityksen ulkopuolisia erityisrahoitusvälineitä. Nämä erityisrahoitusvälineet kasvattaisivat komission ehdotusta siten, että menojen kokonaistasoksi tosiasiallisesti tulisi 1,11 prosenttia EU:n yhteenlasketusta BKTL:sta. Komission ehdotus rahoituskehityksen tasoksi koko kaudelle 2014—2020 ilman rahoituskehityksen ulkopuolisia erityisrahoitusvälineitä on maksusitoumusmäärärahoina 1 025 000 milj. euroa ja maksuumäärärahoina 972 198 milj. euroa, joka vastaisi 1,00 prosenttia EU:n yhteenlasketusta BKTL:sta. Kun mukaan laske-

taan kehyksen ulkopuoliset erityisrahoitusvälineet, komission ehdotuksen loppusumma olisi maksusitoumusmäärärahoina 1 083 316 milj. euroa.

**EU:n rahoituskehykset 2007—2013 ja komission esitys vuosille 2014—2020
(milj. euroa — 2011 hinnoin)**

| Otsake | 2007—2013 yhteensä | 2014—2020 yhteensä | Muutos, milj. euroa | Muutos, % |
|---|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------|
| 1. Kestävä kasvu | 446 293 | 490 908 | 44 616 | 10,0 |
| 1a Kilpailukyky | 91 481 | 114 889 | 23 408 | 25,6 |
| 1b Koheesio ²⁾ | 354 812 | 376 020 | 21 208 | 6,0 |
| 2. Luonnonvarojen suojelu ja hallinta | 420 371 | 382 927 | -37 444 | -8,9 |
| josta suorat tuet ja markkinamenot | 336 686 | 281 825 | -54 861 | -16,3 |
| 3. Kansalaisuus, oikeus- ja sisäasiat | 12 347 | 18 535 | 6 208 | 50,3 |
| 3a Oikeus- ja sisäasiat | 7 592 | | | |
| 3b Kansalaisuus | 4 756 | | | |
| 4. EU:n ulkosuhteet | 56 817 | 70 000 | 13 183 | 23,2 |
| 5. Hallinto | 56 840 | 62 629 | 5 789 | 10,2 |
| 6. Kompensaatiot | 919 | | | |
| Maksusitoumukset yhteensä | 993 588 | 1 025 000 | 31 412 | 3,2 |
| Maksumäärärahat yhteensä | 942 761 | 972 198 | 28 787 | 3,1 |
| Ulkopuoliset rahastot mukaan luettuna (sitoumukset) | | 1 083 316 | | |

1) Vertailtavuuden vuoksi taulukossa on käytetty voimassa olevan rahoituskehyksen otsakkeiden nimiä. Komissio ehdottaa otsakkeiden nimien muuttamista vastaamaan enemmän EU2020-strategian tavoitteita.

2) Koheesiovarat (376 020 milj. euroa) sisältää 40 mrd. euron infrastruktuurirahaston (Verkojen Eurooppa).

Joulukuun 2010 Eurooppa-neuvoston yhteydessä viisi EU-jäsenvaltiota (Saksa, Ranska, Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta ja Suomi) lähettivät kirjeen komission puheenjohtaja José Manuel Barrosolle monivuotisen rahoituskehyksen tasosta. Kirjeen mukaan EU-talousarviossa tulisi ottaa huomioon samat taloustilanteesta johtuvat rajoitteet, joita noudatetaan kansallisissa budjeeteissa. Kirjeen allekirjoittaneet valtionjohtajat kannattivat seuraavan rahoituskehyksen ta-

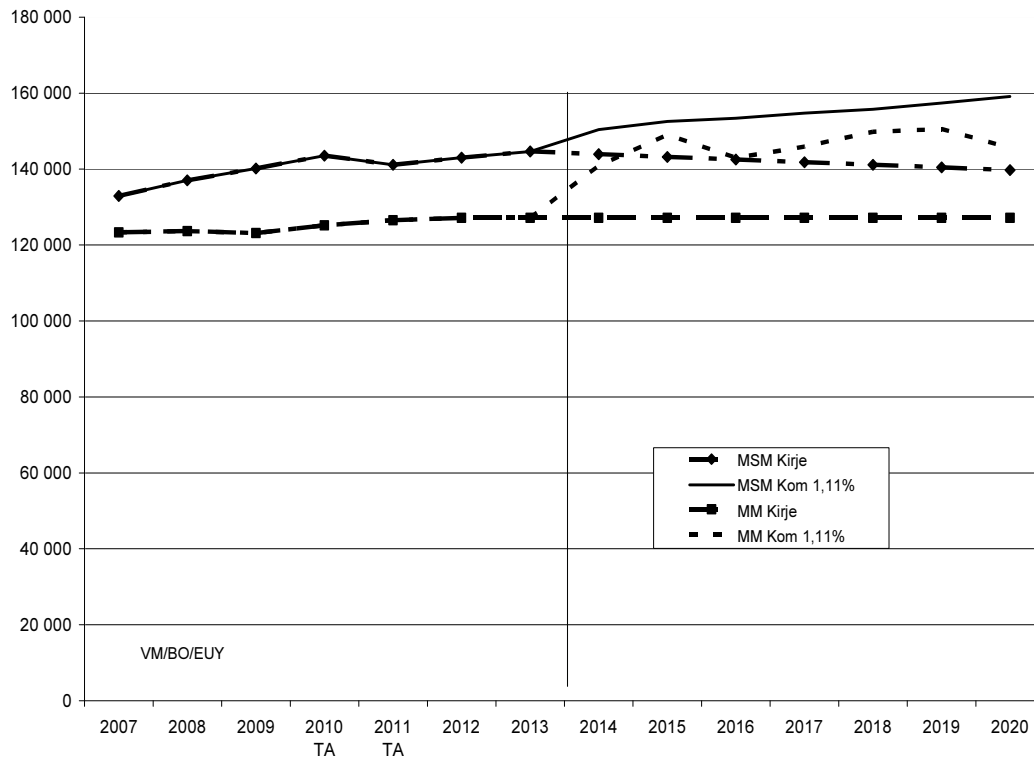
soa, jossa maksusitoumusmäärärahojen kasvu rajoitetaan alle inflaation ja maksumäärärahat jäädytetään reaalisesti vuoden 2013 tasolle.

Seuraavassa kuviossa on havainnollistettu komission ehdotuksen ja edellä mainitun kirjeen arvioitujen tavoitteiden mukaista kehyksen tasoa. Euroopan parlamentti esittää alustavana kannanottonaan seuraavan rahoituskehyksen tasoon noin viiden prosentin kasvua vuoteen 2013 verrattuna, mikä vastaa

komission ehdotusta. Kirjeen mukaisesta menokehityksestä on erilaisia tulkintoja. Tässä laskelmassa on käytetty seuraavia oletuksia menojen reaalikasvusta: maksusitoumukset kasvavat vuosina 2012 ja 2013 noin 1 %,

ja vuodesta 2014 eteenpäin ne supistuvat 0,5 %/v. Maksumäärärahojen osalta on käytetty olettamusta, että vuoden 2012 kasvu olisi 0,5 %, minkä jälkeen kasvu jäisi nolnaan.

EU:n rahoituskehyykset vuosina 2007—2020 sekä viiden valtionjohtajan kirjeen mukaisesti arvioituna että komission esityksen mukaisesti (sitoumukset (MSM) ja maksut (MM), vuoden 2011 hintatasossa, milj. euroa)



Yleisten asioiden neuvoston 12.9.2011 pidetyn kokouksen yhteydessä kahdeksan jäsenvaltiota (Alankomaat, Italia, Itävalta, Saksa, Suomi, Ranska, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta) sopivat yleisestä rahoituskehystä koskevasta kannanotosta. Kannanotossa komission kehusehdotuksen tasoa pidetään liian korkeana. Seuraavan kehyskauden menojen lisäykset ylittävät merkittävästi sen, mitä Euroopan budjetin vakauttaminen edellyttää. Kannanoton mukaan uuden rahoituskehyyksen ei tulisi johtaa EU:n budjettiin suorittettavien kansallisten maksujen kasvami-

seen. Tämän vuoksi vuosien 2014—2020 menojen tulisi olla huomattavasti alhaisemalla tasolla.

Nykyinen rahoituskehyykset vahvistettiin aikanaan 1,05 prosentin tasolle, mutta BKTL:n arvioitua hitaamman kehityksen myötä taso on noussut 1,11 prosenttiin BKTL:sta. Komission esittämä rahoituskehyykset olisi seitsemän vuoden pituinen, ja vastaisi pitkälti nykyisen rahoituskehyyksen mukaista otsakejakoa. Komissio ehdottaa kehyyksen ulkopuolisten rahastojen kasvattamista, minkä lisäksi esimerkiksi nykyisin rahoituskehyyksen sisäl-

tä rahoitettavat fuusioenergiahanke ITER ja Global Monitoring for Environment and Security -hanke (GMES) jäisivät rahoituskehysten ulkopuolelle.

4.2 Rahoituskehysten ulkopuoliset erityisrahoitusvälineet

Rahoituskehysten ulkopuolisten erityisrahoitusvälineiden yhteenlaskettu määrä kehyskaudella 2014—2020 olisi 58,3 mrd. euroa. Tästä jo nykyisin rahoituskehysten ja EU-talousarvion ulkopuolella olevan Euroopan kehitysrahaston (EKR) osuus olisi 30,3 mrd. euroa. Ehdotetut kehysten ulkopuoliset erityisrahoitusvälineet olisivat: hätäapuvaraus (2,45 mrd. euroa vuosina 2014—2020),

Euroopan globalisaatiorahasto (3 mrd. euroa), solidaarisuusrahasto (7 mrd. euroa), joustoväline (3,5 mrd. euroa), maatalousalan kriisivaraus (3,5 mrd. euroa), EU:n ja USA:n, Japanin, Venäjän, Intian, Kiinan ja Etelä-Korean fuusioenergiahanke (ITER) (2,7 mrd. euroa), Global Monitoring for Environment and Security -hanke (GMES) (5,8 mrd. euroa), Globaali ilmasto- ja biodiversiteettirahasto (budjettikohtana ilman määrärahaa). Lisäksi Euroopan kehitysrahasto (30,3 mrd. euroa) jäisi jatkossakin kehysten ulkopuolelle. Seuraavassa on yhteenvetotaulukko ehdotetuista erityisrahoitusvälineistä, ja jäljempänä on lyhyesti selvennetty niiden käyttötarkoituksia.

Rahoituskehysten ulkopuoliset erityisrahoitusvälineet (milj. euroa, 2011 hinnoin)

| | 2007—2013 | 2014—2020 | Kasvu, milj. euroa | Kasvu, % | Lisätietoa |
|--|-----------|-----------|--------------------|----------|--|
| Hätäapuvaraus | 1 777 | 2 450 | 673 | 38 | Nykyisin ei siirrettävissä, jatkossa n+1 |
| Euroopan globalisaatiorahasto | 3 500 | 3 000 | -500 | -14 | Laajennettaisiin viljelijöille |
| Solidaarisuusrahasto | 7 000 | 7 000 | 0 | 0 | |
| Joustoväline | 1 400 | 3 500 | 2 100 | 150 | Nykyisin n+2, jatkossa n+3 |
| Maatalouden kriisirahasto (UUSI) | 0 | 3 500 | 3 500 | ** | |
| ITER (UUSI) | 2 590 | 2 707 | 117 | 5 | Nykyisin budjetin sisällä |
| GMES (UUSI) (rahoitus alkaen vuonna 2011) | 107 | 5 841 | 5 734 | 5 359 | Nykyisin budjetin sisällä |
| Globaali ilmasto- ja biodiversiteettirahasto (UUSI) | | p.m. | | | Toistaiseksi ei lisätietoa |
| | | | | | |
| Euroopan kehitysrahasto | 22 700 | 30 319 | 7 619 | 34 | Vastaa nykytilaa |
| Yhteensä | 39 074 | 58 316 | 19 242 | 49 | |
| | | | | | |
| Ennakoimattomiin menoihin varattu liikumavara (UUSI) | | 29 200 | | ** | Arvio 0,03 % BKTL-osuuden pohjalta |
| Kaikki yhteensä | 39 074 | 87 516 | 48 442 | 124 | |

Rahoituskehyskaudella 2007—2013 erityisrahoitusvälineiden sitoumukset ovat rahoituskehysten ulkopuolella, mutta maksu-määrärahat hoidetaan tapauskohtaisesti pää-asiassa määrärahasiirroilla ja uudelleenkoh-dentamisella.

Hätäapuvarauksella vastattaisiin nopeasti kolmansien maiden yksittäisiin avuntarpei-siin ensisijaisesti humanitaarisiin toimin ja tarvittaessa osallistumalla siviilikriisinhallin-taan ja pelastuspalveluun. Uutta komission ehdotuksessa voimassa olevaan toimielinten sopimukseen verrattuna olisi mahdollisuus käyttää hätäapuvarauksista tilanteissa, joissa muuttovirrat unionin ulkorajoilla aiheuttavat erityisen suuria paineita. Hätäapuvarauksen vuotuinen määrä olisi 350 miljoonaa euroa (vuoden 2011 hintoina), ja se olisi käytettä-vissä vuoteen n+1 saakka. Nykyisin hätäapu-varauksen vuosittainen summa on 221 milj. euroa (kiinteinä hintoina), eikä sitä saa siirtää seuraavalle vuodelle.

Euroopan unionin solidaarisuusrahaston tarkoituksena on tarjota taloudellista apua suurkatastrofeissa, jotka tapahtuvat jonkin jä-senvaltion tai ehdokasmaan alueella. Solidaa-risuusrahoituksen käyttöön vuosittain asetettavi-en määrärahojen enimmäismäärä on 1 mil-jardi euroa (vuoden 2011 hintoina). Solidaa-risuusrahoituksesta mahdollisesti käyttämättä jääviä varoja ei saa siirtää. Komission ehdotus ei sisällä muutoksia solidaarisuusrahaston osalta, mutta tämä tarkentuu, kun asianomai-nen perussäädösehdotus annetaan myöhem-min.

Joustovälineen vuosittainen enimmäismää-rä on 500 miljoonaa euroa (vuoden 2011 hin-toina), ja siitä on tarkoitus rahoittaa sellaisia tarkasti määriteltyjä menoja, joita ei voida kattaa yhden tai useamman muun otsakkeen enimmäismäärien rajoissa käytettävissä ole-vista määristä. Joustovälineen vuotuinen määrä olisi käytettävissä vuoteen n+3 asti. Komissio tekisi ehdotuksen joustovälineen käyttämisestä tutkittuaan kaikki mahdolli-suudet kohdentaa määrärahat uudelleen sen otsakkeen sisällä, johon lisämenoja aiheutuu. Voimassa olevan rahoituskehyskauden osalta joustovälineen vuosittainen enimmäismäärä on 200 miljoonaa euroa, joka on käytettävis-

sä n+2 asti. Muilta osin ehdotus vastaa ny-kyistä toimielinten sopimusta.

Komissio ehdottaa voimassa olevaa säänte-lyä vastaavasti, että Euroopan globalisaatio-rahastosta tarjottaisiin lisätukea työntekijöil-le, jotka kärsivät maailmankaupassa tapahtu-neiden suurten rakennemuutosten seurauksis-ta, jotta kyseisiä työntekijöitä voitaisiin aut-taa pääsemään takaisin työmarkkinoille. Ra-haston varojen vuotuinen enimmäismäärä olisi 429 miljoonaa euroa (vuoden 2011 hin-toina). Komission ehdotuksessa uutta voi-massa olevaan sääntelyyn verrattuna olisi ra-haston käyttötarkoituksen laajentaminen vil-jelijöille.

Komissio ehdottaa myös uutta maatalous-alan kriisivarausta, josta olisi tarkoitus tarjota alalle lisätukea maataloustuotteiden tuotan-toon tai jakeluun vaikuttavissa merkittävis-sä kriiseissä, jos tukea ei voida rahoittaa 2 ot-sakkeen enimmäismäärien puitteissa. Maata-lousalan kriisivarausten vuotuinen enim-mäismäärä on 500 miljoonaa euroa (vuoden 2011 hintoina). Ehdotus on uusi, eikä sisälly voimassa olevaan rahoituskehykseen.

Komissio ehdottaa, että monivuotisen ra-hoituskehysten enimmäismäärien ulkopuo-lle muodostettaisiin uusi ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara (contingency margin), joka olisi enintään 0,03 prosenttia unionin bruttokansantulosta ja joka olisi tar-koitettu viimeiseksi vaihtoehdoksi vastattaes-sa odottamattomiin olosuhteisiin. Sen olisi oltava omien varojen enimmäismäärän mu-kainen. Ennakoimattomia menoja varten va-ratun liikkumavaran tai sen osan käyttöönot-toa ehdottaa komissio analysoituaan tarkkaan kaikki muut rahoitusmahdollisuudet. Neu-vosto tekisi ratkaisun määräenemmistöllä ja Euroopan parlamentti jäsentensä enemmis-töllä sekä kolmella viidesosalla annetuista äänistä. Vastaavaa menettelyä ei sisälly voi-massa olevaan rahoituskehykseen. Sen lähtö-kohdat ovat kuitenkin neuvoston joulukuussa 2010 hyväksymässä, vuosia 2007—2013 koskevassa rahoituskehysasetusehdotuksessa, jota Euroopan parlamentti ei hyväksynyt, ei-kä se näin ollen tullut voimaan. Komission ehdotuksesta kuitenkin puuttuu neuvoston kannassa oleelliseksi muodostunut kompen-saatiomekanismi, joka vaatisi varojen käyt-

töönottamisen kompensoimista jonkin rahoituskehyksen otsaketta laskemalla vastaavalla summalla. Tämän rahoituskehyksen ulkopuolella olevan liikkumavaran arvioidaan olevan noin 29,2 mrd. euroa rahoituskehyskauden 2014—2020 aikana.

Edellä mainitut erityisrahoitusvälineet sisältyvät komission ehdottamaan toimielinten sopimukseen. Niiden lisäksi komission ehdotuksessa rahoituskehyksen ulkopuolelle jäisivät Euroopan kehitysrahasto, Globaali ilmasto- ja biodiversiteettirahasto ja GMES sekä ITER. Komission ehdotus ei sisällä täsmennyksiä globaalin ilmasto- ja biodiversiteettirahaston osalta. Ehdotuksesta ei ilmene rahaston tarkempaa käyttötarkoitusta tai mahdollista kokoa.

Ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuinen seuranta (Global Monitoring for Environment and Security, GMES) on maan kaukokartoitukseen liittyvä hanke, jota johtaa unioni ja joka toteutetaan yhteistyössä jäsenvaltioiden ja Euroopan avaruusjärjestön (ESA) kanssa. Sen pääasiallisena tarkoituksena on tarjota unionin valvonnassa informaatiopalveluja, jotka antavat pääsyn täsmällisiin ympäristö- ja turvallisuustietoihin ja jotka on räätälöity käyttäjien tarpeisiin. Sitä rahoitetaan jo nykyisellään EU:n talousarviosta ja rahoituskehyksen sisältä. Tulevalla rahoituskehyskaudella GMES siirtyisi tutkimusohjelmasta operatiiviseksi hankkeeksi, jonka myötä EU:n osuus kustannuksista kasvaisi ja ESA:n osuus vastaavasti pienenesi.

ITER-hankkeen (International Thermonuclear Experimental Reactor, kansainvälinen kokeellinen lämpödynreaktori) tavoitteena on osoittaa, että fuusioenergian tuottaminen on teknis-tieteellisesti toteutettavissa. Koe-fuusioreaktori rakennetaan Ranskassa sijaitsevaan Cadaracheen. EU (Euratom) on hankkeen isäntäosapuoli ja hankkeen isäntävaltio on Ranska. ITER-hankkeen rahoitukseen on kohdistunut suuria paineita voimakkaan kustannusten nousun seurauksena. ITER-hankkeen rahoitusvastuut on jaettu osapuolten kanssa siten, että EU, jolla on hankkeessa johtava asema, vastaa isäntäosapuolena noin 45 prosentista hankkeen kustannuksista. EU:n osuus on 80 prosenttia ja Ranskan osuus 20 prosenttia. ITER-hanketta on rahoit-

tettu voimassa olevan rahoituskehyksen sisältä.

Euroopan kehitysrahasto (EKR) säilyisi komission ehdotuksessa edelleen EU:n talousarvion ja rahoituskehyksen ulkopuolella, sillä komission mukaan sen sisällyttäminen EU:n talousarvioon ja rahoituskehykseen ei tällä hetkellä ole mahdollista Cotonoun sopimuksen vuonna 2020 tapahtuvan päättymisen vuoksi. Komissio toteaa kuitenkin, että se harkitsee EKR:n maksuosuuksien muuttamista vastaamaan paremmin EU:n talousarvion maksuosuuksia. Vuosina 2014—2020 EKR:lle ehdotetaan 30,3 miljardia euroa. Voimassa olevan EKR:n suuruus on noin 22,7 miljardia euroa.

Komission ehdotukseen sisältyy talousarvion tuloihin liittyvä joustoväline omien varojen päätösehdotuksessa ja siihen liittyvässä toimeenpanoasetusehdotuksessa. Ehdotetun alv-varan osalta omien varojen päätökseen ehdotetaan kahden prosentin verokattoa. Toimeenpanoasetusehdotuksessa säädettäisiin sovellettavaksi verokannaksi yksi prosentti. Näiden erotus eli mahdollinen jousto olisi noin 30 mrd. euroa. Vastaavaa menettelyä ehdotetaan myös rahoitusalan liiketoimien veroon, mutta sen osalta verokannat eivät ole vielä tiedossa.

Innovatiiviset rahoitusvälineet

Investointien lisääminen on komission ehdotusten olennainen osa. Komissio katsoo, että innovatiivisia rahoitusvälineitä koskeva yhteistyö yksityisen sektorin kanssa tehostaa EU:n talousarvion vaikutuksia, kasvattaa strategisten investointien määrää ja siten lisää EU:n kasvupotentiaalia. Komission mukaan yhteistyöstä erityisesti Euroopan investointipankki -ryhmän sekä kansallisten ja kansainvälisten julkisten rahoituslaitosten kanssa on saatu myönteisiä kokemuksia. Yhteistyötä on tarkoitus jatkaa myös seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen aikana. Vakuudet ja erilaiset riskinjakojärjestelyt voivat parantaa rahoitusalan mahdollisuuksia tarjota pääomaa ja lisätä lainanantoa innovatiivisille yrityksille tai infrastruktuurihankkeisiin. Tätä varten komissio ehdottaa muun muassa sekä oman pääoman ehtoista rahoitusta että velkarahoitusta koskevan unionin sääntelyn yhte-

näistämistä. Komissio ehdottaa myös esimerkiksi suurten infrastruktuurihankkeiden rahoittamista yksityisten tahojen liikkeeseen laskemilla velkakirjoilla (EU project bonds), jotka pohjautuisivat liikkeeseenlaskijan, komission ja Euroopan investointipankin väliin riskinjakojärjestelmiin. Komission mukaan näillä rahoitusvälineillä voidaan edistää rahoitusmarkkinoiden kokonaiskehitystä talouskriisin jälkeen.

4.3 Omien varojen järjestelmä

Euroopan unionin omat varat ovat tuloja, joilla EU:n talousarvio rahoitetaan. Omat varat jaetaan ns. perinteisiin omiin varoihin, joita ovat sokerin tuotantomaksut ja tullit sekä muihin omiin varoihin, joita ovat jäsenmaiden arvonlisäveropohjaan perustuva vara ja bruttokansantuloon perustuva täydentävä vara. Omille varoille määritetään yleinen yläraja, joka on 1,23 prosenttia BKTL:sta.

Komission rahoitusjärjestelmää koskeva ehdotuskokonaisuus sisältää omien varojen päätösehdotuksen, omien varojen toimeenpanoasetusehdotuksen ja asetusehdotuksen, jolla säädettäisiin omien varojen maksamismenetelmistä ja prosesseista sekä toimenpiteistä EU:n maksuvalmiuden turvaamiseksi.

Keskeinen komission ehdotuksiin sisältyvä muutos nykyjärjestelmään omien varojen päätösehdotuksen osalta on nykyisen alvaran päättymisen. Lisäksi komissio esittää uusia omia varoja, niiden verokannan katon ja toimeenpanoaikataulun. Komissio ehdottaa myös omien varojen nykyisen korjausjärjestelmän korvaamista uudella vuosittaisiin kiinteisiin kertakorvauksiin perustuvalla järjestelmällä. Voimassa olevan omien varojen päätöksen säännös BKTL-pohjan tarkistamisesta pohjan merkittävien muutosten johdosta ja vastaavasti omien varojen katon uudelleen laskennasta ehdotetaan siirrettäväksi toimeenpanoasetukseen, jolloin muutos voidaan tehdä määränemmistöillä yksimielisyyden sijaan.

Asetusehdotus, jolla säädettäisiin omien varojen maksamismenetelmistä ja toimenpiteistä EU:n maksuvalmiuden turvaamiseksi, perustuu voimassa olevaan asetukseen (EY, Euratom) 1150/2000, josta on komission ehdotuksessa poistettu vuotuisten budjettiylimäämien laskentaa ja tarkastuksia, valvontaa ja raportointia kokevat kohdat. Ne ehdotetaan siirrettäväksi toimeenpanoasetukseen. Myös uusien verojen toimeenpanoon liittyvät yksityiskohdat sisällytettäisiin tähän asetukseen.

Komission ehdotuksessa uudeksi omien varojen järjestelmäksi väliaikaiset, kaudelle 2007—2013 päätetyt Saksan, Alankomaiden, Ruotsin ja Itävallan alennukset alv-varaan sekä vuosittaiset Alankomaiden ja Ruotsin kertakorvausalennukset BKTL-varaan päättyvät 1 tammikuuta 2014.

Komissio ehdottaa nykymuotoisen alv-varan ja sitä kautta myös Yhdistyneen kuningaskunnan maksuhelpotuksen poistamista 1 tammikuuta 2014 alkaen. Maksuhelpotuksen laskenta määräytyy nykymuotoisen alv-varan perusteella, joten sen poistuttua maksuhelpotusta ei enää voitaisi laskea.

Perinteisten omien varojen kantopalkkiota esitetään alennettavaksi 25 prosentista 10 prosenttiin. Nykyinen 25 prosentin kantopalkkio ylittää perinteisten omien varojen kannosta aiheutuvat kulut ja merkitsee käytännössä piilotettua maksualennusta. Tämä piilotuki koskee erityisesti Alankomaita ja Belgiaa. Suomen osalta kantopalkkiot alenisivat 33 milj. eurolla. Kantopalkkion aleneminen lisäisi EU:n talousarvion tuloja 3 860 milj. eurolla ja samalla määrällä se pienentäisi BKTL-pohjaisen maksun tarvetta. Kun Suomen osuus BKTL-pohjasta on perinteisiä omia varoja suurempi, alenisivat Suomen BKTL-maksut noin 60 milj. eurolla. Nettomääräisesti Suomen maksut alenisivat arviolta 26 milj. eurolla.

Seuraavassa taulukossa on esitetty kantopalkkion alentamisen maakohtaiset vaikutukset kantopalkkioon, BKTL-pohjaiseen maksuun ja näiden nettomuutos (milj. euroa)

Perinteiset omat varat
(kantopalkkio 25 %) Perinteisten omien varojen muutos
kantopalkkio

| 25 % -> 10 % | BKTL-maksun aleneminen | Muutos, netto | | |
|--------------|------------------------|---------------|--------|--------|
| BE | 587,0 | 352,2 | 113,4 | 238,8 |
| BG | 18,5 | 11,1 | 11,6 | -0,5 |
| CZ | 75,7 | 45,4 | 44,4 | 1,0 |
| DK | 115,0 | 69,0 | 74,7 | -5,8 |
| DE | 1 346,3 | 807,8 | 794,4 | 13,3 |
| EE | 7,4 | 4,5 | 4,6 | -0,1 |
| IE | 66,1 | 39,7 | 37,9 | 1,8 |
| EL | 69,9 | 41,9 | 64,8 | -22,9 |
| ES | 454,2 | 272,5 | 319,1 | -46,6 |
| FR | 580,5 | 348,3 | 621,6 | -273,2 |
| IT | 732,6 | 439,6 | 477,5 | -37,9 |
| CY | 9,9 | 5,9 | 5,5 | 0,4 |
| LV | 7,1 | 4,3 | 5,7 | -1,5 |
| LT | 15,2 | 9,1 | 9,2 | -0,1 |
| LU | 5,6 | 3,4 | 9,8 | -6,5 |
| HU | 40,3 | 24,2 | 32,2 | -8,1 |
| MT | 4,1 | 2,5 | 1,9 | 0,6 |
| NL | 705,0 | 423,0 | 187,1 | 235,9 |
| AT | 61,3 | 36,8 | 89,4 | -52,6 |
| PL | 139,9 | 83,9 | 117,2 | -33,3 |
| PT | 49,8 | 29,9 | 48,0 | -18,1 |
| RO | 40,6 | 24,4 | 41,4 | -17,0 |
| SI | 25,5 | 15,3 | 11,1 | 4,2 |
| SK | 41,1 | 24,7 | 21,6 | 3,1 |
| FI | 55,5 | 33,3 | 59,6 | -26,3 |
| SE | 176,6 | 106,0 | 121,0 | -15,0 |
| UK | 1 000,6 | 600,4 | 534,4 | 66,0 |
| EU | 19 294,6 | 3 858,9 | 3858,9 | 0,0 |

+ Maksut kasvavat

- Maksut laskevat

Liiallisten nettomaksuasemien estämiseksi komissio ehdottaa edellä mainittujen alennusten poistamisen kompensoimiseksi neljälle suurimmalle nettomaksajamaalle myönnettäväksi vuosittaiset määräaikaiset kertakorvausalennukset BKTL-varaan vuosiksi 2014—2020 (milj. euroa):

| | |
|--------------------------|-------|
| Saksa | 2 500 |
| Alankomaat | 1 050 |
| Ruotsi | 350 |
| Yhdistynyt kuningaskunta | 3 600 |

Alennukset rahoitettaisiin kunkin maan BKTL-pohjan mukaisesti. Myös kertakorvauksen saajavaltiot osallistuisivat sen rahoitukseen.

Nykyjärjestelmän virtaviivaistamisen lisäksi komissio ehdottaa luotavaksi kaksi uutta omaa varaa viimeistään 1.1.2018. Siirtymäkauden ajan EU:n talousarvion rahoitus perustuisi siten BKTL-varaan ja perinteisiin omiin varoihin. Varsinaisia säädösehdotuksia ei ole vielä saatavana. Ehdotetut uudet omat varat olisivat:

Osuus jäsenmaiden tavaroiden ja palvelusten myynnistä kantamasta arvonlisäverosta

Komissio esittää uutta alv-varaa (EU ALV), jota kannettaisiin niistä tavaroista ja palveluista, joihin kaikissa jäsenmaissa sovelletaan yleistä arvonlisäverokantaa (pienin yhteinen nimittäjä). Käytännössä vara olisi osuus em. hyödykkeiden osalta kannetuista arvonlisäverotuloista. Verohallinto hyvittäisi EU-verokantaa vastaavalla osuudella komission valtiokonttorissa olevaa tiliä. Omien varojen päätöksessä säädettäisiin verokannan katto ja soveltamisasetuksessa kulloinkin sovellettava verokanta, joka uuden alv-varan osalta olisi 1 prosentti. Alv-varasta saatava tulo lisääntyisi veropohjan harmonisoinnin myötä. Komissio arvioi EU ALV:n tuottavan noin 30 mrd. euroa vuonna 2020. Suomen osuus olisi noin 1,5 prosenttia.

Rahoitusalan liiketoimien vero

Toiseksi uudeksi omaksi varaksi komissio ehdottaa rahoitusalan liiketoimien veroa (financial transaction tax). Vero perittäisiin säännellyillä markkinoilla toteutettavista joukkolainoista, osakkeista ja muita vastaavista arvopapereista koskevista liiketoimista. Vero olisi uusi EU-tasolla säädetty vero. Sen verokannan ylärajasta säädettäisiin omien varojen päätöksessä ja kulloinkin sovellettava verokanta omien varojen soveltamisasetuksessa. Komissio tulee antamaan lainsäädäntöehdotuksensa EU:n rahoitusalan liiketoimien veroksi myöhemmin syksyllä. Tämä EU:n aloite olisi ensimmäinen askel rahoitusalan

liiketoimien veron soveltamiseksi maailmanlaajuisesti. Markkinahäiriöiden vähentämiseksi komissio katsoo, että veroprosentin tulisi olla hyvin matala. Omien varojen kannalta komissio esittää alustavasti viitteellistä 0,1 prosentin verotasoa joukkolainoille ja osakkeille sekä 0,01 prosentin verotasoa johdannais tuotteille. Joukkolainoja, osakkeita ja johdannaisia koskevan veron tuotoksi komissio arvioi yli 30 mrd. euroa vuodessa EU:n jäsenvaltioissa yhteensä. Jos vero koskisi myös valuuttaliiketoimia, sen tuotoksi arvioidaan vastaavasti 50 mrd. euroa.

Hallitusohjelmassa todetaan, että Suomi kiirehtii kansainvälisen rahoitusmarkkinaveron käyttöönottoa maantieteellisesti mahdollisimman kattavasti. Tavoitteena on globaali vero, mutta ensi vaiheessa kyseeseen voi tulla myös EU:n tasolla toimeenpantava järjestelmä.

Ehdotetussa omien varojen järjestelmässä rahoituskehyskauden alussa BKTL-varan osuus, joka vuonna 2012 olisi noin 75 prosenttia, entisestään kasvaisi nykyisen alv-varan poistumisen vuoksi. Komission arvion mukaan uusien omien varojen käyttöönotto laskee varan osuuden noin 49 prosenttiin vuonna 2020.

Seuraavassa taulukossa on esitetty vuoden 2012 talousarvion tasolla komission esityksen jäsenvaltiokohtaiset kokonaisvaikutukset verrattuna voimassa olevaan rahoitusjärjestelmään ilman komission esittämiä uusia omia varoja, joiden se on esittänyt tulevan voimaan viimeistään 1 tammikuuta 2018. Suomen maksut alenisivat noin 90 milj. euroa.

(milj. euroa)

| | Komission esitys | Talousarvio-esitys 2012 | Ero |
|----|------------------|-------------------------|--------|
| BE | 3 396 | 3 581 | -185 |
| BG | 347 | 367 | -21 |
| CZ | 1 330 | 1 415 | -85 |
| DK | 2 239 | 2 323 | -84 |
| DE | 21296 | 22 167 | -871 |
| EE | 137 | 147 | -10 |
| IE | 1 134 | 1 219 | -85 |
| EL | 1 942 | 2 059 | -117 |
| ES | 9 558 | 10 262 | -704 |
| FR | 18 618 | 19 739 | -1 122 |
| IT | 14 301 | 14 706 | -405 |
| CY | 164 | 176 | -12 |
| LV | 172 | 175 | -3 |
| LT | 276 | 287 | -12 |
| LU | 295 | 317 | -22 |
| HU | 966 | 1 012 | -46 |
| MT | 56 | 60 | -4 |
| NL | 4 553 | 4 425 | 128 |
| AT | 2 678 | 2 609 | 69 |
| PL | 3 510 | 3 754 | -244 |
| PT | 1 437 | 1 545 | -108 |
| RO | 1 241 | 1 278 | -37 |
| SI | 332 | 356 | -25 |
| SK | 647 | 653 | -6 |
| FI | 1 784 | 1 877 | -93 |
| SE | 3 273 | 3 121 | 152 |
| UK | 12 406 | 12 312 | 93 |
| EU | 108 085 | 111 944 | -3 859 |

+ Maksut kasvavat

- Maksut laskevat

4.4 Komission ehdotus seuraavasta rahoituskehystä 2014—2020 otsakkeittain

Otsake 1: Älykäs ja osallistava kasvu (Kasvu ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky; kuluvaan kehyskauden otsake 1a)

Komission ehdotus lisää merkittävästi kilpailukykyvaroja. Koko otsakkeen varat kasvavat neljänneksellä kuluvaan kauteen verrattuna 114,9 mrd euroon. Suurin yksittäinen panostus, 80 mrd. euroa, ehdotetaan seuraavaan tutkimuksen ja innovaatioiden puiteohjelmaan ("Horizon 2020"), joka muodostaisi yhteisen strategiakehyksen EU:n tutkimus- ja

innovaatorahoitukselle. Tavoitteena on su-pistaa EU:n ”innovaatiovajetta”, kehittää kilpailukykyä ja kannustaa kasvattamaan kansallisia investointeja tutkimukseen ja kehittämiseen EU:n alueella. Komission mukaan Eurooppa 2020-strategian tavoitteiden saavuttaminen edellyttää vahvaa investointia inhimilliseen pääomaan, koulutukseen ja opimiseen eri muodoissaan. EU:n tutkimuksen puiteohjelmavaroja ei jaeta jäsenmaakohtaisten kiintiöiden mukaan vaan rahoitettavat hankkeet valitaan kilpailun ja korkean laadun perusteella. Suomi on käynnissä olevassa tutkimuksen puiteohjelmassa menestynyt EU:n keskiarvoa paremmin, onnistumispro-

sentin ollessa 23 prosenttia, kun EU:n keskiarvo on 21,9 prosenttia.

Yhteinen strategiakehys (Common Strategic Framework, CSF) kattaisi nykyiset kolme EU:n rahoitusvälinettä eli tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin puiteohjelman ("seitsemäs puiteohjelma"), kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman innovointiosion (CIP) ja Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT). Yhteisen strategiakehysten tavoitteena on parantaa EU:n tutkimus- ja innovaatio-ohjelmien vaikuttavuutta, yksinkertaistaa ohjelmien hallintoa ja yhdenmukaistaa toimeenpanon sääntöjä ja menettelyjä. Komission ehdotuksen mukaan yhteinen strategiakehys rakentuisi kolmen erillisen, mutta toisiaan vahvistavan toimintopidekokonaisuuden ympärille Eurooppa 2020-strategian prioriteettien mukaisesti: tieteellisen huippuosaamisen tukeminen, yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaaminen sekä teollisuuden kilpailukyvyyn ja johtoaseman parantaminen. Lisäksi toimet kattaisivat innovaatiojakson eri vaiheet perustutkimuksesta markkinoille saakka sekä vahvemman tuen innovaatioille, mukaan lukien ei-teknologiset innovaatiot. Komissio esittää myös niin sanottujen innovatiivisten rahoitusvälineiden lisääntynyttä käyttöä tutkimusrahoituksessa.

Komissio ehdottaa lisäksi, että rakennearhastovaroista suunnataan tutkimukseen ja innovointiin huomattavasti rahoitusta. Komissio arvioi rahoituksen tasoksi noin 60 mrd. euroa, mikä vastaisi rahoituskehyskauden 2007—2013 rahoitustasoa.

Nykyisen ohjelmarakenteen yksinkertaistamiseksi komissio ehdottaa Elinikäisen oppimisen ohjelman, EU:n ja kolmansien maiden välisten korkeakoulujen yhteistyöohjelmien (muun muassa Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink) sekä Nuorisotoimintaohjelman yhdistämistä yhdeksi laajaksi ohjelmaksi ("Education Europe"). Saman sateenvarjon alla käynnistettäisiin lisäksi urheilun alaohjelma. Komission ehdotus ohjelman rahoitukseksi on 15,2 mrd. euroa. Ohjelmassa korostuu liikkuvuuden merkitys osaamisen kehittämisessä ja eurooppalaisten työmarkkinoiden rakentamisessa. Ohjelmasta on tarkoitus tukea kolmenlaisia toimia: oppimiseen liittyvää liikkuvuutta (tavoitteena 800 000 liikkujaa vuosittain), koulutuksen ja työelä-

män toimijoiden yhteistyöhankkeita sekä eurooppalaista policy-tason yhteistyötä.

Perinteisten tukimuotojen lisäksi komissio aikoo yhdessä Euroopan investointipankin kanssa luoda uuden tukimekanismin liikkuville maisterivaiheen opiskelijoille, jotka ovat komission mukaan olleet väliinputoajia nykyisissä rahoitusinstrumenteissa.

Education Europe -ohjelman alaohjelmaksi komissio esittää uutta urheilua koskevaa toimintaohjelmaa. Unioni sai toimivallan urheilun alalla Lissabonin sopimuksella. Komission mukaan ohjelmassa keskityttäisiin rajat ylittävien urheilulle ominaisten uhkien torjuntaan. Uhkia ovat muun muassa doping, väkivalta, rasismi ja suvaitsemattomuus sekä kilpailujen ja urheilijoiden rehellisyyteen liittyvät kysymykset. Ohjelmalla pyrittäisiin muun muassa eurooppalaisen urheiluyhteistyön kehittämiseen ja ruohonjuuritason urheilujärjestöjen tukemiseen. Komissio ei esitä tarkempia tietoja ohjelman rahoitustarpeesta.

Otsake 1: Älykäs ja osallistava kasvu (Kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio; kuluvan kehyskauden otsake 1b)

Komissio ehdottaa koheesiopolitiikkaan yhteensä 376 mrd. euron rahoitusta. Tähän määrään sisältyisi uusi infrastruktuurirahasto (Verkojen Eurooppa), 40 mrd. euroa. Lisäksi koheesiorahastosta korvamerkittäisiin 10 mrd. euroa samaan tarkoitukseen. Uuden rahaston varoilla rahoitettaisiin liikenneinvestointeja 21,7 mrd. eurolla, tietoliikenneinvestointeja 9,2 mrd. eurolla ja energiainvestointeja 9,1 mrd. eurolla.

Konvergenssialueiden rahoitukseksi ehdotetaan 162,4 mrd. euroa, kun taas nykyisen kilpailukykytavoitteen osuudeksi ehdotetaan 53,1 mrd. euroa. Koheesiorahaston varat vähensivät 68,7 mrd. euroon. Alueelliseen yhteistyöhön ehdotetaan 11,7 mrd. euroa. Komission ehdottaman uuden siirtymäalueiden rahoitus olisi 39 mrd. euroa. Komissio ehdottaa suunnattavaksi merentakaisille syrjäisimmille ja pohjoisille harvaan asutuille alueille yhteensä 0,9 mrd. euroa.

Rahoituksen alueellisessa kohdentamisessa käytettäisiin kolmea jakoperustetta nykyisen neljän sijaan, jotka olisivat vähiten kehittyneet alueet (BKT/asukas alle 75 prosenttia EU:n keskiarvosta), siirtymä- eli välialueet (BKT/asukas 75—90 prosenttia) ja kehitty-

neet alueet (BKT/asukas yli 90 prosenttia). Lisäksi rahoituksen tasapainottamista uusien ja vanhojen jäsenmaiden kesken ehdotetaan toteutettavaksi muun muassa jäsenvaltiokohtaista BKTL-kattoa laskemalla nykyisestä 3,8 prosentin enimmäismäärästä 2,5 prosenttiin. Komissio esittää 5—10 prosentin omarahoitusosuuden vähennystä niille jäsenvaltioille, jotka ovat saaneet rahoitustukea Euroopan rahoituksen vakautusmekanismista (euromaat) tai maksutasemekanismista (muut kuin euromaat).

Koheesiovaroihin ollaan rakentamassa vahvaa ehdollisuutta. Tavoitteena on lisätä varojen käytön tehokkuutta eurooppalaisiin prioriteetteihin kytketyllä temaattisella keskittämällä.

Komissio ehdottaa edelleen, että Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto ja koheesiorahasto yhdistetään yhteiseen strategiakehykseen, joka kattaa myös Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston ja Euroopan meri- ja kalatalousrahaston. Lisäksi aluekehitysrahastoon liittyen komissio ehdottaa, että toisin kuin kuluvalle rahoituskehyskaudella, valittuja investointeja voitaisiin tulevaisuudessa rahoittaa paitsi avustuksien, myös rahoitusvälineiden kautta (muun muassa riskipääomalla, riskirahastoista ja paikallisista kehitysrahastoista).

Komissio ehdottaa vuosiksi 2014—2020 uutta Verkkojen Eurooppa -rahoitusvälinettä, jonka kautta tuettaisiin tehokkaan infrastruktuurin kehittämistä erityisesti liikenteen, energian ja tieto- ja viestintäteknologian aloilla. Välineestä rahoitettaisiin etukäteen nimettyjä EU:n etujen kannalta tärkeimpiä infrastruktuurihankkeita. Lisäksi infrastruktuuri-investointeja voitaisiin osarahoittaa alueellisesti Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR).

Uuden ehdotuksen toteutuessa suomalaiset liikenne-, tieto- ja viestintäteknologiahankkeet saisivat todennäköisesti jonkin verran rahallista tukea uuden Verkkojen Eurooppa -rahoitusvälineen kautta. Liikenneverkkojen osalta tuki alustavasti esillä olevan ydinverkon hankkeiden toteuttamiselle jää Suomen osalta vähäiseksi, mutta ns. kattava TEN-T-verkko tulee olemaan varsin paljon laajempi ja sitä voidaan rahoittaa koheesiorahastosta.

Verkkojen Eurooppa -rahoitusvälineeseen sisältyisi energiaverkkoihin, erityisesti rajat ylittäviin verkkoihin sisältyvän EU:n talousarvion panostuksen lisääminen. Energiapolitiikan keskeiset tavoitteet, energiamarkkinoiden toimivuus, energian toimitusvarmuus, energiansäästö sekä uusiin ja uusiutuviin energialähteisiin perustuvien energiamuotojen kehittäminen sekä energiaverkkojen yhteen liittäminen sisällytettiin Lissabonin sopimukseen.

Otsake 2: Kestävä kasvu: luonnonvarat (Luonnonvarojen suojelu ja hallinta)

Otsakkeesta rahoitetaan yhteisen maatalouspolitiikan menot, maaseudun kehittämismenot, kalatalousrahaston menot sekä ympäristö- ja ilmastotoimien kustannukset (Life+). Lisäksi siitä rahoitetaan eräiden virastojen menoja.

Yhteinen maatalouspolitiikka on yksi EU:n harmonisoiduimmista politiikan aloista. Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteet, toimenpiteet sekä mahdollinen kansallinen liikku-mavara määritellään EU-tasolla. Tästä syystä käytettävissä olevalla rahoituksella on keskeinen merkitys politiikan sisällön kannalta. Komission ehdotus sisältää periaatteen maatalouden säilyttämisestä kaikilla Euroopan alueilla. Komissio tulee esittämään lainsäädäntöehdotukset yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisesta lokakuussa 2011.

Rahoituskehitysehdotus luo yleiset puitteet tulevalle uudistukselle. Komissio lähtee siitä, että politiikan nykyinen kahteen pilariin perustuva rakenne säilytettäisiin jatkossakin. Ensimmäisen pilarin alta rahoitettaisiin EU:n kokonaan rahoittamat maatalouden suorat tuet ja markkinatoimet ja toisen pilarin alta osarahoitetut maaseudun kehittämismenot. Komissio tulee tekemään myös ehdotuksia joustavuuden sallimiseksi kahden pilarin välille. Käytännössä tällä tarkoitettaisiin sitä, että jäsenvaltio voisi siirtää rahaa sen I pilarin (suorat tuet) rahoitusosuudesta II pilariin (maaseudun kehittäminen) tai päinvastoin.

Komission ehdotus jäädyttäisi maatalous- ja maaseudun kehittämismenojen tason (koko kaudella 371,7 mrd euroa) nimellisesti lähelle vuoden 2013 tasoa. Kokonaissummaan sisältyvä Suomelle tärkeä maaseudun kehittämisrahoitus pysyisi myös nimellisesti lähes nykytasolla (koko kaudella 89,9 mrd euroa).

Menojen jäädytys johtaisi siihen, että maatalousmenojen osuus EU:n kokonaismenoista laskisi kehyskauden aikana nykyisestä yli 40 prosentista noin 33 prosentin tasolle.

Maatalouden suorat tuet ja markkinatoimenpiteet

Historiallisista syistä maatalouden suorat tuet eroavat tällä hetkellä jäsenvaltioiden välillä huomattavasti. Keskimääräinen laskennallinen tukitaso on vuonna 2013 esimerkiksi Latviassa noin 94,7 €/ha ja Alankomaissa 457,5 €/ha. EU:n keskiarvo on vuonna 2013 268,2 €/ha ja Suomen keskiarvo 236,7 €/ha.

Komissio esittää, että maatalouden suoriat tukia maksettaisiin nykyistä tasaisemmin eri jäsenmaiden välillä. Niiden jäsenvaltioiden tukia, jotka ovat laskennallisesti EU:n keskiarvoa (268,2 €/ha) korkeampia, alennettaisiin, ja keskiarvoa matalampia nostettaisiin siirtymäkauden aikana. Komissio esittää, että 1/3 alhaisempien tukien erosta suhteessa 90 prosenttiin EU-keskiarvosta (241,4 €/ha) korvattaisiin, mikä tekisi tukijärjestelmästä nykyistä tasaisemman ja oikeudenmukaisemman. Komission esitys lähtee siitä, että nykyinen pakollinen modulaatio (tukien siirto suorista tuista maaseudun kehittämistukiin) säilytetään uudella rahoituskehyskaudella vuoden 2013 tasolla. Koska Suomen keskimääräinen tukitaso pakollisen modulaation jälkeen, 236,7 €/ha, on hieman 90 prosentin tason alapuolella, myös Suomen saama keskimääräinen suora tuki nousee jonkin verran. Tuen nousu olisi arviolta 1,6 €/ha, kaikkiaan noin 3,6 miljoonaa euroa vuodessa siirtymäkauden jälkeen.

Komission ehdotukseen sisältyy myös yhteisen maatalouspolitiikan suorien tukien viherryttäminen, millä tarkoitetaan kaikille viljelijöille pakollisia perustason ylittäviä ympäristötoimenpiteitä. Viherryttämiseen varataisiin 30 prosenttia kunkin maan tilatuesta. Yksityiskohtaiset ehdotukset tältä osin saadaan vasta komission antaessa ehdotuksensa CAP-uudistuksesta lokakuussa 2011.

Maatalouden suoriin tukiin ollaan myös ehdottamassa tilakohtaista portaittaista kattoa. Mahdolliset tukikaton soveltamisesta johtuvat säästöt siirrettäisiin kussakin jäsenmaassa maaseudun kehittämistoimenpiteiden

lisärahoitukseen. Lisäksi suorat tuet tulisi suunnata aiempaa selkeämmin aktiiviviljelijöille. Pienille tiloille luotaisiin oma yksinkertaistettu tukijärjestelmänsä. Yksityiskohtaiset ehdotukset näiltä osin saadaan lainsäädäntöehdotuksissa.

Komissio ehdottaa myös eräiden tällä hetkellä luonnonvarojen otsakkeesta maksettavien erien siirtämistä muiden otsakkeiden alle. Näitä olisivat vähävaraisten ruoka-apu (yhteensä 2,5 mrd. euroa kehyskaudella), joka siirrettäisiin 1 otsakkeeseen sekä eräät elintarviketurvallisuuteen liittyvät menot (yhteensä 2,2 mrd. euroa kehyskaudella), jotka siirrettäisiin 3 otsakkeeseen.

Maaseudun kehittäminen

Komission esityksen mukaan CAP:n II pilarin (maaseudun kehittäminen) kohdentuu aikaisempaa enemmän kilpailukykyyn, innovaatioihin, ilmaston muutokseen ja ympäristöön, millä pyritään tehokkaampaan varojen käyttöön.

Komission mukaan maaseudun kehittäminen jatkaa erityisten kansallisten ja/tai alueellisten tarpeiden edistämistä samalla heijastuen EU:n prioriteetteja ja sitä tulee koskemaan muiden rakennerahastojen tavoin Eurooppa 2020 -strategian suoritusperusteisia ehtoja koskevat säännöt. Uudella rahoituskehyskaudella jäsenvaltioissa ehdotetaan laadittavaksi kaikille rakennerahastoille yhteinen strategiakehitys sekä kumppanuussopimus komission kanssa, minkä tavoitteena on maksimoida myös maaseudun kehittämispolitiikan ja EU:n muiden alueellisten kehittämisvarojen synergiahyödyt. Kumppanuussopimukset liittyvät Eurooppa 2020 -strategian ja sen kansallisen ohjelman tavoitteisiin.

Maaseudun kehittämisrahoitus on Suomelle hyvin tärkeä elementti laajojen luonnonhaittakorvaus (LFA)- ja ympäristötukitoimien, maatalouden rakennetukien sekä alueellisten ja paikallisten yritys- ja hanketukien kannalta, mutta komission ehdotuksesta ei vielä selviä tämän rahoituksen maakohtaista jakautumaa. Maaseudun kehittämisvarojen jako tullaan uudistamaan osuuksilla, jotka määritellään objektiivisten alueellisten ja taloudellisten kriteerien perusteella. Nämä heijastavat myös tulevan talous-, sosiaali-, ym-

päristö- ja aluepolitiikan tavoitteita. Tarkemmat vaikutukset Suomeen selviävät tältä osin vasta myöhemmin.

Kalatalousrahasto

Kalatalouden rahoitusjärjestelmää uudistettaisiin korvaamalla nykyinen Euroopan kalatalousrahasto uudella Euroopan meriasioiden ja kalatalouden rahastolla. Rahoituksen suuntaamista uudistettaisiin siten, että se tukisi nykyistä paremmin yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteita kestävästä kalataloudesta. Ylikalastuksen lopettamiseksi muun muassa luovutettaisiin useimmista kalastuslaivastojen tukimuodoista.

Uusi rahasto rakentuisi neljästä pilarista, joita olisivat 1) älykäs vihreä kalastus, 2) älykäs vihreä vesiviljely, 3) kestävä ja osallistava alueellinen kehitys sekä 4) yhdenmety meripolitiikka. Lisäksi rahasto kattaisi muun muassa kalastuksen valvonnan, tiedonkeruun, markkinatoimenpiteiden ja yhdenmety meripolitiikan rahoituksen. Uuden rahaston ulkopuolella rahoitettaviksi jäisivät edelleen EU:n kolmansien maiden kanssa tekemistä kalastuskumppanuussopimuksista ja EU:n jäsenyydestä alueellisissa kalastusjärjestöissä aiheutuvat kustannukset.

Talousarviosta ehdotetaan osoitettavaksi kalatalouden ja meripolitiikan rahoitukseen 6,7 miljardia euroa vuosille 2014–2020, mikä merkitsee, että rahoitus säilyisi suunnilleen nykyisellä tasolla.

Ympäristö ja ilmastotoimet (Life +)

Komission rahoituskehusehdotuksessa ilmasto- ja ympäristöpainotukset on tuotu monipuolisesti esille kaikkien keskeisten sektoreiden (tutkimus-, innovaatio- ja teknologiakehitys, maatalous, maaseudun kehittäminen, meri- ja kalastuspolitiikka, alue- ja rakennetuet, globaalit toimet) tavoitteissa ja värojen käytön suuntaamisessa. Vihreä talous vähentäisi komission mukaan kestäväällä tavalla resurssien käyttöä ja tukisi osaltaan kasvua, kilpailukykyä ja uusien työpaikkojen luomista. Ekosysteemien tuottamia palveluja turvaamalla ja kehittämällä on mahdollista luoda myös uusia innovaatioita ja liiketoimintaa.

Ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja sopeutumistoiimiin eri otsakkeiden alla kohdentuvien keskeisten toimien budjettimenoille komissio esittää luotavaksi yhtenäisen ja käytännönläheisen seuranta- ja raportointimenettelyn.

Erityisesti ympäristö- ja ilmastotoimiin kohdennettuun Life+ - rahoitusvälineeseen komissio ehdottaa kaudella yhteensä 3,2 mrd euroa. Uusi ilmasto-ohjelman (Climate-sub program) kasvattaa nykyistä tasoa 0,8 mrd. eurolla. Uusi ohjelma keskittyisi pilotti- ja demonstraatioprojekteihin.

Otsake 3: Turvallisuus ja kansalaisuus (kuluvan kehyskauden otsakkeet 3a ja 3 b)

Komission ehdotuksessa 3 otsaketta ei enää jaettaisi kahteen osioon, kun voimassa olevassa kehyksessä vapaus, turvallisuus ja oikeus (3 a otsake) ja kansalaisuus (3 b otsake) oli erotettu toisistaan. Otsake kasvaisi noin 50 prosenttia 18,5 mrd. euroon voimassa olevaan kehykseen verrattuna. Komissio ehdottaa maahanmuuttorahastolle rahoituskehyskauden ajalle 3,4 mrd. euron rahoitusta, sisäisen turvallisuuden rahastolle 4,1 mrd. euroa ja virastojen rahoitukseen 3 mrd. euroa. Lisäksi Creative Europe -ohjelman rahoitus olisi 1,6 mrd. euroa ja nykyisestä 2 otsakkeesta siirrettävä ruokaturvallisuuden osuus 2,1 mrd. euroa.

Sisäasioiden osalta ohjelmia ehdotetaan yksinkertaistettavaksi siten, että luotaisiin kahden pilarin rakenne: maahanmuutto- ja turvapaikkarahasto ja sisäisen turvallisuuden rahasto. Komissio ehdottaa myös, että näissä asioissa siirrytään monivuotiseen ohjelmointiin ja politiikoille varataan oma ulkoinen ulottuvuutensa. Otsakkeeseen sisällytettäisiin myös ruokaturvallisuusvaroja, jotka voimassa olevassa kehyksessä rahoitetaan maatalousotsakkeesta.

Komissio ehdottaa oikeusalan nykyisten ohjelmien yhtenäistämistä kahdeksi uudeksi ohjelmaksi; oikeus -ohjelmaksi sekä perusoikeudet ja kansalaisuus -ohjelmaksi. Tämä tulisi yksinkertaistamaan rahoitusjärjestelyjä, toisi yhtenäisyyttä rahoitettuihin toimintoihin ja lisäisi tehokkuutta ohjelmien hallinnoinnissa. Oikeusalan rahoitusohjelmiin ei sisälly mahdollisuutta oikeusalan ulkosuhdeulottuvuuden huomioimiseen.

Komissio esittää, että nykyiset Kulttuuri-, Media- ja Media Mundus-ohjelmat koottaisiin Creative Europe -puiteohjelmaksi siten, että ne säilyisivät edelleen itsenäisinä alaohjelmina. Uuden puiteohjelman tarkoitus on vahvistaa luovuutta ja luovia aloja, jotka ovat välttämättömiä Euroopan taloudelliselle kasvulle ja kehitykselle. Lisäksi Creative Europe -ohjelma sisältäisi uuden rahoitusinstrumentin, jonka turvin tuettaisiin kulttuurin ja luovien alojen toiminnan rahoituspohjan laajentamista. Uusi rahoitusinstrumentti perustuu nykyisen Media-ohjelman sisällä luodulle Media Guarantee Fund -lainantakausrahastomallille, jota rahoittaa Euroopan investointipankki.

Creative Europe -ohjelman rahoittamiseen uudelle rahoituskehyskaudelle esitetään 1,6 mrd. euroa, missä olisi 37 prosentin lisäys kuluvaan rahoituskehyskauteen verrattuna kulttuurille ja audiovisuaaliselle tuotannolle. Käytettävissä olevien tietojen perusteella rahoitus jakautuisi alaohjelmien kesken nykyisten ohjelmabudjettien suhteessa.

Komissio esittää edelleen Kansalaisten Eurooppa -ohjelman jatkamista. Kansalaisten Eurooppa -ohjelmalla tuetaan kansalaisten osallistumiseen ja eurooppalaiseen identiteettiin liittyviä kansainvälisiä hankkeita sekä tiedonvälitystä EU:hun liittyvistä kysymyksistä. Komissio ehdottaa ohjelman määrärahoiksi vuosiksi 2014–2020: 203 miljoonaa euroa. Komissio aikoo suunnata jatkossa ohjelmaa aiempaa voimakkaammin EU-instituutioita palvelevaan tiedotukselliseen toimintaan. Ohjelman alkuperäinen tarkoitus oli tukea kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksia.

Otsake 4: Globaali Eurooppa (EU maailmanlaajuisena toimijana; kuluva kehyskauden otsake 4)

Ulkosuhdeotsake kasvaisi lähes neljänneksellä voimassa olevaan kehukseen verrattuna 70 mrd. euroon. Komissio muistuttaa Lissabonin sopimuksessa korkealle edustajalle annetusta vahvasta koordinaatiroolista ulkoisen toiminnan yhtenäistämiseksi ja tehostamiseksi. Keskeisiksi tavoitteiksi nostetaan demokratian, oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien puolustaminen sekä EU 2020 -strategian tavoitteiden tukeminen. Komissio muistuttaa EU:n sitoumuksesta

nostaa julkisen kehitysavun taso kollektiivisesti 0,7 prosenttiin BKTL:stä vuoteen 2015 mennessä.

Komissio esittää ulkosuhderahoituksen toimeenpanon yksinkertaistamista huomioiden avun tuloksellisuuden periaatteet. Joustavuutta lisättäisiin ja instrumenttien päällekkäisyyksiä karsittaisiin. Innovatiivisten rahoitusmekanismien käyttöä lisättäisiin, minkä tulisi edistää muun muassa laina- ja lahjarahojen yhdistämistä (blending). Komission mukaan joidenkin sisäisten politiikkojen (esim. koulutus ja maahanmuutto) instrumenteilla voitaisiin rahoittaa toimintaa myös kolmansissa maissa.

Komissio toteaa, ettei otsakkeen instrumenttirakenteeseen ole tarvetta tehdä suuria muutoksia. Suurimpana uudistuksena esitetään uutta kumppanuusinstrumenttia (1 mrd euroa), jolla tuettaisiin erityisesti taloudellisten intressien edistämistä teollistuvien maiden, nousevien talouksien ja EU:n strategisten kumppanien ml. Venäjän kanssa.

Naapuruusinstrumentin (16,1 mrd euroa) avulla tiivistettäisiin poliittista yhteistyötä ja taloudellista integraatiota EU:n kanssa sekä tuettaisiin naapurimaiden demokratiaprosesseja. Ehdollisuus ja kannustimet korostuisivat nykyistä enemmän. EU:n ja Venäjän välinen alueellinen yhteistyö ja rajat ylittävä yhteistyö (nykyinen ENPI CBC) jäisi edelleen osaksi naapuruusinstrumenttia. Rajat ylittävässä yhteistyössä yhteisrahoitusta Euroopan aluekehitysrahastosta jatkettaisiin. Komissio katsoo, että yhteistyötä tulisi jatkossa vahvistaa ja sen menettelytapoja selkeyttää, mikä vastaa Suomen esittämiä vaatimuksia.

Laajentumisinstrumentti (12,5 mrd euroa) kattaisi edelleen EU:n sisäisten politiikkojen kaikki dimensiot sekä temaattisen yhteistyön hakijamaiden kanssa painopisteenä EU-jäsenvalmiuksien tukeminen.

Kehitysrahoitusinstrumentti (20,6 mrd euroa) noudattaisi nykyistä jakoa maantieteellisiin ja temaattisiin ohjelmiin keskittyen köyhyyden vähentämiseen ja vuosituhattavoitteiden toteuttamiseen. Sen sisälle muodostettaisiin pan-afrikkalainen instrumentti, joka tukisi yhteisen Afrikka-Eurooppa -strategian toimeenpanoa.

EU:n ihmisoikeus- ja demokratiainstrumentti (1,4 mrd euroa) keskittyisi kansalaisyhteiskuntien kehittämiseen ja niiden rooliin ihmisoikeuksien edistäjänä. Instrumentista rahoitettaisiin myös EU:n vaalitarkkailutehtäviä ja vaaliprosessien tukemista kumppanimaissa.

Kriiseihin vastaaminen sekä niiden hallinta ja ehkäisy katettaisiin humanitaarisen avun instrumentista (6,4 mrd euroa), kun taas pelastuspalvelumekanismilla (0,2 mrd euroa) vastattaisiin ihmisten ja luonnon aiheuttamiin katastrofeihin.

Vakausinstrumentilla (2,5 mrd euroa) tuettaisiin sekä lyhyen aikavälin kriisireagointia että pitkän aikavälin globaaleihin uhkiiin kohdistuvaa toimintaa tilanteissa, joissa muita EU:n mekanismeja ei voida käyttää. Yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta (2,5 mrd euroa) rahoitettaisiin jatkossakin EU:n toimia, joilla ei ole sotilas- tai puolustusulottuvuutta. YUTP-operaatioita tarkasteltaisiin osana EU:n kokonaisvaltaista ulkoista toimintaa.

Makrotaloudellisen avun (0,6 mrd euroa) kautta tuettaisiin vakaus- ja sopeuttamisohjelmia läpikäyviä maita. Ydinturvallisuusinstrumentin (0,56 mrd euroa) tavoitteena on edistää ydinturvallisuuskulttuuria erityisesti tukemalla kansainvälisen atomienergiäjärjestön työtä.

Otsake 5: Hallinto

Hallintomenojen osalta komissio esittää kokonaistasoksi 62,6 miljardia euroa. Voimassa olevassa rahoituskehityksessä hallintomenot ovat 56,8 miljardia euroa eli kasvua on 10,2 prosenttia eli noin 5,8 mrd. euroa). Komission tavoitteena on yksinkertaistaa ja rationalisoida hallinnon rakenteita ottaen huomioon jäsenmaiden vastaavat toimet. Hallintomenojen osuus kokonaismenoista kasvaa kuitenkin esityksen mukaan nykyisen kehyskauden noin 6 prosentista noin 6,4 prosenttiin. Hallintomenojen rajoittamiseksi tulevan kehyskauden esitykseen sisältyy tavoite vähentää henkilöstöä viisi prosenttia kehyskauden aikana. Samaan aikaan kehysten valmistelun aikana on käynnissä EU:n henkilöstöä koskevien henkilöstösääntöjen tarkastelu, jossa komissio esittää muun muassa viikoittaisen työajan pidentämistä 37,5 tunnista 40 tuntiin sekä eräitä muita muutoksia ns.

palkantarkastusmetodiin tarkoituksena hillitä palkkakustannusten kasvua sekä eläkemenoja.

4.5 Komission ehdotusten vaikutukset

Rahoitusjärjestelmää koskevilla komission ehdotuksilla olisi toteutuessaan vaikutuksia kansalliseen verolainsäädäntöön.

Komission ehdotusten lopulliset taloudelliset vaikutukset varmistuvat vasta sen jälkeen, kun kaikki sektorikohtaiset lainsäädäntöehdotukset on saatu. Taloudellisten vaikutusten lopputulos selviää vasta neuvottelujen päättyessä ja riippuu erityisesti talousarvion koosta, rahoitusjärjestelmästä ja sektoripoliittisista ratkaisuista. Voidaan arvioida, että komission rahoitusjärjestelmää koskeva ehdotus alentaisi Suomen maksuja vuoden 2012 talousarvion tasolla noin 90 milj. euroa. Arvio ei sisällä mahdollisia uusia omia varoja.

Jos komission ehdottama rahoituskehityksen kokonaistaso hyväksyttäisiin sellaisenaan, ylittyisi kansallinen valtiontalouden kehys vuosien 2014 ja 2015 osalta arviolta 360 milj. eurolla.

Maatalouden suorien tukien tasaaminen komission esittämällä mallilla nostaisi Suomen saamaa maataloustukea hieman. Korotus olisi siirtymäkauden jälkeen 1,6 €/ha eli kokonaistasolla noin 3,6 miljoonaa euroa vuodessa.

Jakokriteerien mahdollinen muuttuminen maaseudun kehittämisrahoituksessa voisi EU-kokonaisrahoituksen pysyessä nykytasolla merkitä Suomen osuuden pienenemistä. Tämä puolestaan lisäisi painetta Suomen EU-osarahoitteisten maaseudun kehittämistukien kuten ympäristötuen ja luonnonhaittakorvauksen (LFA) kansallisten, kehysvaikutteisten rahoitusosuuksien kasvattamiseen, mikäli nykyinen rahoituksen taso haluttaisiin säilyttää. Tarkemmat vaikutukset selviävät tältä osin myöhemmin.

Komission antamien ennakkotietojen mukaan Suomen rakennepoliittinen rahoitus tulevalla kaudella vähentyisi noin 15 prosentilla. Alustavien arvioiden mukaan Suomen rahoitus on vähenemässä. Tuleva saanto riippuu koheesiopoliittisen rahoituksen kokonaistason ohella erityisesti siitä, miten paljon

Suomi saa perusrahoitusta kilpailukyky- ja mahdollisesti siirtymäalueiden varoista sekä miten hyvin Suomen asettamat rahoitustavoitteet maantieteellisistä olosuhdehaitoista kärsiville alueille toteutuvat. Tällä kaudella Itä- ja Pohjois-Suomi saavat erityisrahoitusta 35 euroa/asukas/vuosi (n. 45 milj. euroa per vuosi).

Hallitusohjelman mukaisesti syrjäisen sijainnin huomioiminen ja harvaanasuttujen alueiden erityisaseman turvaaminen on Suomelle rakennerrahastopolitiikan avainkysymys. Lisäksi EU:n rakennerrahasto-ohjelmauudistuksessa tulee turvata voimavarojen käytön mahdollisuus koko Suomessa.

5 Kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kannanottoja valmisteltiin EU-budjettijaostossa heinäkuussa ja elokuussa 2011. EU-ministerivaliokunta puolsi niitä 23 päivänä syyskuuta 2011 ja valtioneuvoston raha-asiainvaliokunta 28 päivänä syyskuuta 2011.

6 Valtioneuvoston kanta

6.1 Rahoituskehyksen taso, rakenne ja omien varojen järjestelmä

1. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission ehdotusten myötä rahoituskehysneuvottelut pääsevät käyntiin. Nämä ehdotukset voivat toimia tulevien neuvottelujen pohjana.

2. Valtioneuvosto katsoo, että EU:n seuraavan rahoituskehyksen on heijastettava sekä julkisen talouden vaikeaa tilannetta että tarvetta vahvistaa talouskasvun ja työllisyyden edellytyksiä. Unionin budjetin kokoa ei voida merkittävästi kasvattaa tilanteessa, jossa jäsenvaltiot joutuvat sopeuttamaan kansallisia budjettejaan. Nettomaksajana Suomi kannattaa kurinalaista rahoituskehyksen tasoa.

3. EU:n talousarvion rahoitusjärjestelmän, omien varojen järjestelmän, tulee olla yksinkertainen, läpinäkyvä ja oikeudenmukainen, ja sen tulee tarjota riittävät ja vakaat resurssit. Jäsenvaltioiden maksuaseman tulisi perustua näiden varallisuustasoon. Valtioneu-

vosto pitää hyvänä komission pyrkimystä omien varojen järjestelmän yksinkertaistamiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvotteluja joidenkin jäsenmaiden erillisten maksualennusten poistamiseksi jatketaan. Valtioneuvosto on valmis tarkastelemaan komission esityksiä unionin uusiksi omiksi varoiksi. Hallitusohjelmassa todetaan, että Suomi kiirehtii kansainvälisen rahoitusmarkkinaveron käyttöönottoa maantieteellisesti mahdollisimman kattavasti. Komission 28 päivänä syyskuuta 2011 hyväksymään ehdotukseen neuvoston direktiiviksi rahoitusalan liiketoimien veroa koskevaksi yhteiseksi järjestelmäksi (KOM(2011) 594 lopullinen) valtioneuvosto ottaa kantaa myöhemmin asian kansallisen valmistelun yhteydessä.

4. Komissio on esittänyt enenevässä määrin erilaisia rahoituskehyksen ulkopuolisia erityisrahoitusvälineitä. Rahoituskehyksen ulkopuolisia välineitä tulisi olla vain hyvin perustelluissa tapauksissa. Yhtenäisyyden ja talousarvion totuudenmukaisuuden periaatteen mukaisesti tulisi pyrkiä siihen, että kaikki menot rahoitetaan EU:n rahoituskehyksen ja talousarvion sisältä.

5. EU:n talousarviossa tulee varata mahdollisuus varojen kohdentamiseksi uudelleen ennakoimattomien tilanteiden varalta. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että joustavuuden ei tule löyhentää budjettikuria. Valtioneuvosto katsookin, että komission ehdottamat useat joustomahdollisuudet ovat ylimitoitettuja. Valtioneuvosto katsoo, että ensisijainen jousto tulee uudelleen kohdentamisen ja rahoituskehyksen kaikkiin otsakkeisiin varattavasta riittävästä liikkumavarasta.

6. Valtioneuvosto katsoo, että rahoituskehysasetuksen tulisi sisältää kaikki rahoituskehyskehyksen olennaisesti sisältyvät määräykset, ml. mahdollisten erityisrahoitusvälineiden summat ja käyttötarkoitukset.

7. Valtioneuvosto katsoo, että ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara tulisi sisältää ns. kompensatiomekanismin, joka oli olennainen osa joulukuussa 2010 neuvoston hyväksymää kantaa.

8. Valtioneuvosto katsoo, että kuluvalle rahoituskehyskaudella käytössä olleet solidaarisuusrahasto ja globalisaatiorahasto eivät ole vastanneet niille asetettuihin odotuksiin. Solidaarisuusrahastosta voitaisiin jatkossa luo-

pua. Valtioneuvosto ottaa kantaa komission ehdotuksiin globalisaatiorahaston hyödyntämisestä viljelijöille sen jälkeen, kun asianomainen perussäädösehdotus on käytettävissä.

9. Koskien innovatiivisia rahoitusvälineitä valtioneuvosto katsoo, että ensisijaisesti tulee kehittää olemassa olevien rahoitusvälineiden käyttöä. Uusia rahoitusvälineitä voidaan ottaa käyttöön hyvin perustelluissa tapauksissa, mutta ne eivät saisi pidemmällä tähtäimellä johtaa EU:n talousarvion kasvuun. Mahdollisten uusien välineiden ei tulisi johtaa yksityisen sektorin rahoituksen syrjäyttämiseen. Rahoitusvälineet eivät myöskään saa johtaa riskien siirtämiseen yksityiseltä sektorilta unionin talousarvioon. Innovatiiviset rahoitusvälineet eivät saisi vaikeuttaa rahoituksen käytön vastuusuhteita ja läpinäkyvyyttä.

Älykäs ja osallistava kasvu

10. EU:n seuraavan rahoituskehityksen tulee luoda edellytyksiä talouskasvun ja työllisyyden vahvistamiseksi. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että EU2020 -strategian painotukset näkyvät komission ehdotuksessa, ja kannattaa talousarvion modernisoimispyrkimyksiä. Koulutus-, tutkimus- ja innovaatiotoimintaa tukemalla voidaan tukea eurooppalaisen elinkeinorakenteen uudistamista, edistää yhteiseurooppalaista tutkimusta ja innovaatiotoimintaa ja vahvistaa koko EU:n kilpailukykyä.

11. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen lisätä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan osuutta EU:n talousarviossa. Valtioneuvoston mielestä koulutus-, tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotukien määrää on arvioitava osana EU:n kokonaisrahoitusta ja sen rakennetta.

12. Valtioneuvosto tukee rakennerahastovarojen suuntaamista enenevässä määrin kilpailukykyä tukevaan tutkimus- ja innovaatiotoimintaan sekä innovaatioympäristöjen vahvistamiseen koko Suomessa.

13. Valtioneuvosto tukee lähtökohtaisesti EU:n tutkimus- ja innovaatiotukien koostamista yhteiseen strategiakehykseen toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi ja hallinnon yksinkertaistamiseksi. Valtioneuvoston mielestä myös jatkossa tutkimuksen

ja innovaatioiden puiteohjelmasta rahoitettavan toiminnan tulee perustua korkeaan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan laatuun. Tämän rinnalla on painotettava toiminnan vaikuttavuutta Euroopan taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen sekä eurooppalaisen lisäarvon synnyttämistä. Tarkempi kannanmäärittely voidaan tehdä vasta komission yksityiskohtaisten lainsäädäntöehdotusten perusteella. Eurooppa 2020-strategian mukaiset painotukset uudessa rahoituskehityksessä vastaavat Suomen näkemyksiä.

14. Valtioneuvosto tukee alue- ja rakennepolitiikan jatkamista koko unionin alueella. Rahoituksen painopisteen tulee olla köyhimmillä alueilla sekä vakavista ja pysyvistä olosuhdehaitoista kärsivillä alueilla. Koheesiopolitiikan vaikuttavuutta tulee lisätä keskittymällä rajalliseen määrään prioriteetteja, joiden tulee olla yhdenmukaisia Eurooppa 2020 strategian tavoitteiden kanssa. Valtioneuvosto tukee Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita innovaatioiden, energiatehokkuuden, kilpailukykyyn ja osallisuuden vahvistamisesta.

15. Koheesiopoliittinen rahoitustuki on voimassa olevan säädösten mukaan ehdollista eli koheesiorahoitus voidaan keskeyttää. Ehdollisuus liittyy julkisen talouden tilaan ja lähentymisohjelman täytäntöönpanoon. Ehdollisuus koskee vain koheesiorahastosta suoritettavaa tukea. Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että selvitetään mahdollisuudet yhdistää EU:n talousarvion rakenne- ja muut tuet vakaus- ja kasvusopimuksen noudattamiseen. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan vaikuttavuutta tulisi parantaa ja tähän voitaisiin kytkeä EU:n talousarvion menot nykyistä laajemmin. Rakennetukien hyödyt voidaan saavuttaa jatkossakin vain tilanteessa, jossa talouden rakenteet ovat terveet ja tasapainoiset. Lisäksi voitaisiin tutkia, olisiko ehdollisuus kytkettävissä muihin kuin julkisen talouden tilaan ja lähentymisohjelman täytäntöönpanoon liittyviin neuvoston hyväksymiin tekijöihin, kuten esimerkiksi asianomaisille valtioille osoitettujen rakennepoliittisten suositusten täytäntöönpanoon (talouspolitiikan suuntaviivat).

16. Valtioneuvosto lähtee siitä, että koheesiopoliittisen rahoitusratkaisun tulee olla reilu ja oikeudenmukainen kaikkien jäsen-

maiden ja alueiden näkökulmasta. Komission esitykseen nähden tarvitaan tasapainottavia rahoitustoimia eri tavoitteiden välillä.

17. Syrjäisen sijainnin huomioiminen ja harvaanasuttujen alueiden erityisaseman turvaaminen on Suomelle rakennesuorituspolitiikan avainkysymys. Komissio esittää Suomen liittymissopimuksen ja Lissabonin sopimuksen 174 artiklaan sisältyvän pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityisaseman jatkamista kaudelle 2014–2020. On tärkeää, että harvaan asutukseen perustuva kriteeri nostetaan BKT-kriteerin rinnalle tukia jaettaessa. Harvaan asuttujen alueiden erityisrahoitus tulee Suomen näkemyksen mukaan säilyttää vähintään nykyisellä tasolla Pohjois- ja Itä-Suomen osalta.

18. EU:n rakennesuoritusohjelmien uudistuksessa tulee turvata voimavarojen käytön mahdollisuus koko Suomessa. Suomen kokonaisrahoituksen tulisi säilyä nykyisellään.

19. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti uuden infrastruktuurirahaston (Verkköjen Eurooppa) perustamiseen ja siitä saatavaan hyötyyn. Suomi on kuitenkin valmis lisäämään TEN-rahoitusvälineiden resursseja tehokkaiden verkkojen rakentamista alueille, joissa heikko markkinatilanne estää niiden rakentamisen pelkästään yksityisten investointien kautta. Liikenne-, energia- ja tietoliikennehankkeiden rahoitusta ja toteutusta voidaankin tehostaa nykyistenkin vastaavien TEN-välineiden kehittämisellä. Esityksen mukaan uuden rahaston hallinnointi ei tapahdu ohjelmaperusteisen koheesiopolitiikan ja jaetun hallintovastuun periaatteen kautta. Suomen mukaan energiainfrastruktuurin kehittämisen tulee tapahtua markkinalähtöisesti.

20. Maakohtaisen BKTL-katon madaltaminen 2,5 prosenttiin on erityisen tarpeen resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta. Sen laskentamenetelmää ei tule muuttaa nykyisestä kaudesta eli maaseudun kehittämisaikavälillä olevan rahoituksen tulee sisältyä esitettävään kattoon. Tästä syystä komission esitystä tulee selkiyttää.

21. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että kaikilla alueilla toteutetaan yhtenäistä tavoitetta kilpailukykyyn ja työllisyyden parantamiseksi. Valtioneuvosto ei kannata komission siirtymäaluejärjestelyä ja turvaverkkora-

hoitusratkaisua esitetyssä muodossa, joka on liian kallis. Komission esittämät väliluokka- ja kilpailukykyalueet tulisivat yhdistää yhdeksi kokonaisuudeksi, missä yhteydessä sovellettaisiin liukuvaa BKT-kriteeriä.

22. EU:n osarahoitusperiaatteen soveltamista tulee tehostaa. Unionin rahoituksen osuus tulee rajoittaa maksimissaan 75 prosenttiin nykyisen 85 prosentin sijaan. Valtioneuvosto pitää riittävää kansallista omavastuusuutta parhaana ennakoehdollisuutena ja välttämättömänä takeena vastuulliselle projektitoiminnalle. Muutoinkin valtioneuvosto kannattaa vahvaa ehdollisuutta koheesiopolitiikassa. Ennakoehdollisuudella pyritään varmistamaan ohjelmien toimeenpano ja hankerahoituksen käyttö järkevästi.

23. Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti suoritusvarauksen ja muiden unionitason kannustimien käyttöön.

24. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan sosiaalirahasto (ESR) muodostaa olennaisen osan koheesiopolitiikan toteutuksesta. Sosiaalirahaston osuuden ennalta määrittäminen ei ole linjassa ohjelmaperusteisen koheesiopolitiikan kanssa, jonka pääperiaatteena on jaettu hallintovastuu komission, jäsenmaiden ja alueiden välillä.

25. Valtioneuvosto katsoo, että näillä toiminnoilla kokonaisuutena voidaan alue- ja rakennepoliittinen rahoitus mitoitaa tiukkojen kehysraamien puitteisiin.

26. Valtioneuvosto katsoo, että kansainvälisen liikkuvuuden tukeminen on tärkeää, sillä liikkuvuuden avulla voidaan edistää koulutuksen ja tutkimuksen kansainvälistymistä ja tätä kautta niiden laatua. Liikkuvuus edesauttaa uusien tietojen ja taitojen hankkimista sekä kielellisiä ja kulttuurienvälisiä valmiuksia.

27. Valtioneuvosto kannattaa ajatusta pienempien koulutusalan ohjelmien yhdistämisestä laajemmaksi ja tehokkaammaksi kokonaisuudeksi. Sitä vastoin ehdotusta koulutus- ja nuoriso-ohjelmien yhdistämisestä tulee tarkastella saavutettavan lisäarvon ja synergian näkökulmasta. On tärkeää, että nykyisen nuoriso-ohjelman erityispiirteet ja keskeiset toiminnot säilytetään ohjelmarakenteen yksinkertaistamisesta huolimatta. Samoin on tärkeää, että koulutussektorin eri kohderyhmien tarpeet huomioidaan uudessakin ohjelmassa.

28. Valtioneuvosto pitää perusteltuna komission ehdotusta urheilualan alaohjelmaksi ja katsoo, että ohjelmalle suunnitellut sisällöt vastaavat Suomen tavoitteita. Urheiluun liittyvien rajat ylittävien uhkien kitkemiseksi tehokkaiden eurooppalaisten yhteistyömenetelmien löytäminen on olennaista. Ohjelmaehdotuksen käsittelyssä tulee kiinnittää erityistä huomiota pienten jäsenvaltioiden pienten urheilualan toimijoiden osallistumismahdollisuuksiin ohjelmassa. Keskitetty ohjelmahallinto ei ole aina pystynyt turvaamaan pienten, reuna-alueilla sijaitsevien maiden kansalaistoimijoiden tasavertaisia osallistumismahdollisuuksia.

Kestävä kasvu: luonnonvarat

29. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission esitys maatalouspolitiikassa perustuu periaatteeseen maataloustuotannon jatkumisesta kaikilla Euroopan alueilla.

30. Suorien tukien ja markkinatoimien osalta komission ehdotus tarkoittaa sitä, että eräiden uusien jäsenmaiden suorien tukien asteittainen nousu katettaisiin ainakin osittain nykyisen maatalouden suorien tukien ja markkinatoimien kehyksen sisältä. Komission esittämällä suorien tukien tasaamismallilla jäsenvaltioiden välillä ei ole Suomelle oleellisia vaikutuksia, koska Suomen tuki on nykyisellään lähellä EU:n keskiarvoa.

31. Maaseudun kehittämisrahoitus on Suomelle hyvin tärkeä elementti laajojen luonnonhaittakorvaus (LFA)- ja ympäristötukien, maatalouden rakennetukien sekä alueellisten ja paikallisten yritys- ja hanketukien kannalta. Komission ehdotuksesta ei vielä selviä tämän rahoituksen maakohtaista jakautumaa tai jakokriteereitä. Valtioneuvosto katsoo, että Suomen suhteellisen osuuden maaseudun kehittämisvaroista tulee pysyä vähintään ennallaan.

32. Valtioneuvosto katsoo myös, että maaseudun kehittämiseen rahoituskehityksessä osoitettujen varojen reaaliarvo turvataan. Tällä tavoin lisättäisiin niitä menoeriä, jotka keskeisesti tukevat EU 2020-strategian tavoitteita.

33. Suomi on suhtautunut alustavan myönteisesti ajatuksiin tilakohtaisesta suorien tukien katosta ja suorien tukien viherryttämi-

sestä. Viherryttämisen osalta Suomi on katsonut, että uutta byrokratiaa ei pitäisi luoda tai hallinnollista taakkaa lisätä. Komissio esittää, että suorista tuista sidottaisiin 30 prosenttia vihertämiseen. Sen osuutta tilatuen kirjekuoresta tulee tarkastella lainsäädäntöesitysten antamisen yhteydessä ja ottaa huomioon erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan kakkospilarista maksettava ympäristötuki.

34. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ilmasto- ja ympäristötavoitteet huomioidaan eri sektoripolitiikoissa. On tärkeää, että huomioidaan erityisesti sellaiset ilmasto- ja ympäristötavoitteet, joiden avulla voidaan tukea talouden kasvua sekä innovaatioita ja teknologisia ratkaisuja.

Turvallisuus ja kansalaisuus

35. Oikeus- ja sisäasiat ovat yksi EU:n nopeimmin kehittyvimpiä toimialueita. Lissabonin sopimuksen voimaantulo ja Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2009 hyväksytty laaja Tukholman ohjelma vuosille 2010–2014 vahvistavat tätä kehitystä entuudestaan. Nämä uudet haasteet komissio on huomionnut erittäin merkittävällä tavalla maahanmuutto- ja sisäasioiden osalta. Oikeusasioiden osalta komission esityksen arvioiminen edellyttää yksityiskohtaisempia tietoja tulevasta rahoitusohjelmasta.

36. Valtioneuvosto tukee voimakkaasti sisäasioiden rahoituksen hallinnon yksinkertaistamista. Valtioneuvosto pitää myös hyvänä komission tavoitetta toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Komission mukaan merkittävä osa sisäasioiden rahoituksesta tulisi ohjautumaan laajamittaisiin tietojärjestelmiin. Mahdollisten uusien henkilötietoja sisältävien järjestelmien osalta Suomi on käsitellessään komission vuonna 2010 antamaa tiedonantoa tiedonhallinnasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella korostanut, että uusien tiedonvaihtovälineiden luomista on huolellisesti selvitettävä huomioiden mm. kustannukset, tarpeellisuus ja tietoturvakysymykset.

37. Oikeusalan rahoituksen tulisi heijastaa sitä, että Lissabonin sopimuksen myötä myös oikeusallalla on siirrytty kokonaan tavanomaiseen unionitoimintaan. EU:n toimivalta

on laajentunut. Valtioneuvosto on komission kanssa samaa mieltä siitä, että oikeusalan pienten ohjelmien yhdistäminen saattaa tuoda tehokkuusetuja ja mahdollistaa aikaisempaa paremmin horisontaalisten hankkeiden rahoittamisen.

38. Valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä, että unionissa kehitetään keinoja varmistaa perusoikeuksien ja oikeusvaltion toteutuminen jäsenvaltioissa ja otetaan huomioon eri väestöryhmien, muun muassa romanien, erityistarpeet. Perusoikeuksien vahvistuminen EU:ssa luo paineita niihin keskittyvälle ohjelmatyölle ja siksi Valtioneuvosto tukee perusoikeuksiin ja kansalaisuuteen keskittyvää erillistä ohjelmaa.

39. Komission ehdotus Kulttuuri-, Media ja Media Mundus -ohjelmien yhdistämisestä yhteiseksi Creative Europe -ohjelmaksi on järkevää ja perusteltu. Ehdotus tukee hyvin EU2020 -strategian linjauksia ja lippulaiva-aloitteita, joissa painopisteenä on EU:n kilpailukyvyyn, luovuuden ja työllisyyden edistäminen.

40. Kansalaisten Eurooppa-ohjelma ei kuluvalle kaudella ole täysin vastannut Suomen odotuksia. Suomalaiset kansalaisjärjestöt, kunnat ja instituutiot eivät ole olleet kovin aktiivisia hakijoita, eivätkä suomalaiset hankkeet ole keskitetyksi hallinnoidussa ohjelmassa menestyneet kovin hyvin. Komissio ehdotus siitä, että ohjelmaa suunnattaisiin jatkossa aiempaa voimakkaammin EU-toimielimiä palvelemaan tiedotukselliseen toimintaan, ei suosi ohjelman alkuperäistä tarkoitusta kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksien tukemisesta. Valtioneuvosto katsoo, että jos lopullinen ohjelmaesitys ei sisällä suomalaisen kansalaisyhteiskunnan kannalta relevantteja uudistuksia, edellä mainituista syistä Kansalaisten Eurooppa -ohjelmasta voitaisiin jatkossa luopua. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksia edelleen kehitetään ja katsoo, että tämä ulottuvuus tulisi ottaa mahdollisimman laajasti huomioon eri instrumenttien suunnittelussa.

Globaali Eurooppa

41. Riittävien resurssien varmistaminen unionin ulkosuhteiden hoitamiseksi on tärkeää tilanteessa, jossa EU:n on lunastettava paikkansa globaalihaasteisiin liittyvässä työssä ja naapurustonsa vakauttamisessa. Euroopan ulkosuhdehallintoa ja EU:n korkeaa edustajaa on tuettava tässä työssä.

42. Valtioneuvosto katsoo, että ulkosuhderahoituksessa tuen ehdollisuus on tärkeää, ja sen tulee perustua todelliseen tarpeeseen. Hallinnollisia menettelyjä tulee edelleen yksinkertaistaa. Ulkosuhderahoitusvälineiden laatuun ja toimivuuteen tulee panostaa saatujen kokemusten pohjalta, huomioiden joustavuus tuen ennakoitavuuden tärkeyttä unohtamatta. Yhteistyökumppanien tulee sitoutua yhdessä asetettuihin tavoitteisiin, joiden saavuttamista tulee arvioida aikaisempaa paremmin uudesta rahoituksesta päätettäessä.

43. Valtioneuvosto katsoo, että unionin sisäisten ja ulkoisten politiikkojen tulee täydentää ja vahvistaa toisiaan EU 2020 -strategian määrittelemien suuntaviivojen mukaan.

44. EU:lla on velvollisuus ja suora intressi edistää demokratiaa ja hyvinvointia lähialueillaan. Valtioneuvosto katsoo, että ulkosuhderahoituksen painopistettä on pyrittävä tasapainottamaan unionin eteläisten ja itäisten lähialueiden välillä. Suomen kannalta EU:n itäisen kumppanuuden vahvistaminen on tärkeää.

45. Venäjän siirtyminen nykyisestä Euroopan naapuruus- ja kumppanuusinstrumentista (ENPI) kaavailtuun uuteen, EU:n strategisille kumppaneille ja nouseville talouksille tarkoitettuun kumppanuusinstrumenttiin on luonteva kehityssuunta ja merkitsee, että EU:n ja Venäjän kahdenvälinen hankeyhteistyö korvataan normaalilla tasavertaisten kumppaneiden välisellä kanssakäymisellä.

46. Suomen politiikkatavoitteiden kannalta on tärkeää, että EU:n ja Venäjän välisen alueellisen yhteistyön (nykyinen ENPI CBC) erityispiirteet tulevat huomioiduiksi joko komission esittämässä uudessa naapuruusinstrumentissa (ENI) tai mahdollisesti muussa instrumentissa. Rajat ylittävien ohjelmien toimivuuden varmistamiseksi tulisi seuraavaa ohjelmakautta varten pyrkiä löytämään hal-

linnollisia ratkaisuja, joilla näihin ohjelmiin voitaisiin soveltaa rakennerahastojen Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen ohjelmissa hyväksi todettuja menettelytapoja. Suomen kannalta on ensiarvoisen tärkeätä, että Venäjä osallistuu merkittäväällä panoksella ohjelmien rahoitukseen jatkossakin.

47. Valtioneuvosto pitää tärkeänä EU-hakijamaiden jäsenyysohjelmiensa tukemista ja EU:n laajentamisen jatkamista yhteisesti sovittujen jäsenyysohjelmiensa pohjalta. Laajentuminen on vakauttanut Eurooppaa sekä lisännyt EU:n kansainvälistä painoarvoa ja taloudellista elinvoimaa.

48. Valtioneuvosto katsoo, että ulkosuhde-rahastuksen korkeasta julkisen kehitysavun (ODA) osuudesta olisi pidettävä kiinni, ottaen huomioon myös EU:n sitoumus saavuttaa kollektiivisesti 0,7 prosenttia ODA-tasoa vuoteen 2015 mennessä. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että kehitysrahoitusinstrumentin ja Euroopan kehitysrahaston päätavoitteina olisi köyhyyden poistaminen, ja pitää tärkeänä EU:n arvojen edistämistä (ihmisoikeudet, demokratia ja oikeusvaltio) osana kehitysyhteistyötä ja -politiikkaa.

49. Valtioneuvosto katsoo edelleen, että Euroopan kehitysrahasto tulisi sisällyttää unionin talousarvioon. Kysymystä on kuitenkin tarkasteltava osana ulkosuhteiden koko-

naisuutta, eikä budjetoiminen saa tarkoittaa ODA:n kokonaismäärän vähenemistä.

50. Suomi pitää tärkeänä, että unionin siviilikriisinhallinnalle sekä joukkotuhoo- ja pienasestrategioiden toimeenpanoon varmistetaan kestävä yhteinen rahoitus. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) budjetin tulee olla joustava nopeita toimia vaativien tilanteiden varalta. Huomiota tulee kiinnittää YUTP-budjetin ja vakausinstrumentin koordinoituun käyttöön. Konfliktien ennaltaehkäisyyn ja rauhanrakentamiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota myös pidemmän aikavälin temaattisten ja alueellisten instrumenttien puitteissa.

Hallinto

51. Suomi pitää tärkeänä, että hallintomenojen kasvua kyetään rajoittamaan. Uusien toimintatapojen ja työvälineiden avulla tulisi pyrkiä siihen, että tuottavuuden kasvulla kyetään vastaamaan uusiin haasteisiin ilman hallintomenojen kasvattamista. Myös eläkejärjestelmän uudistamista tulee jatkaa kustannusten kasvun hillitsemiseksi. Suomi pitää tavoitteena, että hallintomenojen määrä suhteessa kaikkiin menoihin ei nouse nykyisestä noin kuuden prosentin tasosta.