

Ennakkovaikuttaminen EU:n tulevaan monivuotisen rahoituskehityksen väliarviointiin

Eduskuntatunnus

Komissio on ilmoittanut antavansa ehdotuksen monivuotisen rahoituskehityksen väliarvioinniksi alkukesästä 2023, loppuvuoden 2023 sijaan. Väliarvioinnissa tarkastellaan tyypillisesti rahoituskehityksen toimeenpanoa ja toteutusta. Se on johtanut tavanomaisesti rajattuihin kehityksen uudelleenkohdennuksiin ja talousarvion joustavuuden lisäämiseen kasvattamatta varsinaisen rahoituskehityksen kokonaistasoja. On mahdollista, että tulevalla väliarviointilla on yhteys myös laajempiin keskusteluihin muun muassa EU:n kilpailukykyyn ja strategisen autonomian osalta.

Mikäli rahoituskehityksen väliarviointi etenis komission ilmoittamassa aikataulussa, neuvostossa neuvoteltaisiin väliarvioinnista Espanjan EU-puheenjohtajuuskaudella vuoden 2023 toisella puoliskolla. Varsinaisen rahoituskehitysasetuksen muuttamisesta päätetään neuvostossa yksimielisesti ja se edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää.

Tällä valtioneuvoston selvityksellä muodostetaan ennakkovaikuttamiskantoja ja alustavia näkemyksiä rahoituskehityksen 2021–2027 väliarviointiin, jotta Suomi voi vaikuttaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tulevaan esitykseen ja sen sisältöön.

Tämä muistio on jatkoa valtioneuvoston selvitykselle E 146/2022 vp, jossa monivuotisen rahoituskehityksen väliarviointi linjattiin yhdeksi valtioneuvoston kolmesta pääprioriteetista komission vuoden 2023 työohjelmassa.

Tässä muistiossa ilmoitetut euromäärät ovat kaikki ilmaistuna vuoden 2018 hinnoin.

1. Rahoituskehityksen kokonaistaso ja otsakkeiden määrärahat

Vuosien 2021–2027 varsinaisen rahoituskehityksen sitoumusten kokonaistaso on noin 1 074 miljardia euroa. Lisäksi rahoituskehityksen ulkopuolella on erityisvälineitä, kuten Euroopan rauhanrahasto sekä välineitä tiettyihin ennakoimattomiin tilanteisiin varautumiseksi. Yhteenlaskettuna kaikkien sitoumusten enimmäismäärä on noin 1 095 miljardia euroa koko rahoituskehityskaudella. Rahoituskehityksen toimeenpanossa ollaan tilanteessa, jossa uudet

kuluvan kauden EU-rahoitusohjelmat ovat käynnistymisvaiheessa ja vuoden 2023 aikana toimeenpannaan vielä edellisen kehyskauden ohjelmia.

Monivuotinen rahoituskehys 2021–2027 otsakkeittain (miljardia euroa ja kasvua suhteessa edelliseen kehyskauteen):

- Otsake 1: Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalisuus (133 mrd. €, +14 %)
- Otsake 2: Koheesio, palautumiskyky ja arvot (378 mrd.€, -2 %)
- Otsake 3: Luonnonvarat ja ympäristö (356 mrd. €, -11 %)
- Otsake 4: Muuttoliike ja rajaturvallisuus (23 mrd. €, +126 %)
- Otsake 5: Turvallisuus ja puolustus (13 mrd. €, +571 %)
- Otsake 6: Naapuristo ja muu maailma (98 mrd. €, +2 %)
- Otsake 7: EU:n yleinen hallinto (73 mrd. €, +3 %)

Rahoituskehysten lisäksi EU-rahoitusta on EU:n elpymisvälineen myötä käytettävissä 750 miljardia euroa vuosina 2021-2026. Elpymisvälineen myötä kuluvan kauden EU-rahoituksen määrä lähes kaksinkertaistui (yhteensä noin 1 849 miljardia euroa). Myös elpymisvälineen rahoitus kohdennetaan EU:n budjettiin sisältyvien seitsemän ohjelman kautta jäsenmaille, joista elpymis- ja palautumistukiväline (RRF) on merkittävin (672,5 miljardia euroa). Elpymisvälineen rahoituksen sitoumukset tulee tehdä viimeistään vuoden 2023 loppuun mennessä ja maksatukset ovat mahdollisia vuoden 2026 loppuun saakka. Tällä hetkellä vasta noin 100 miljardia avustusmuotoisesta tuesta on maksettu jäsenvaltioille.

EU:n omat varat

EU:n rahoituskehysten kokonaistasoon kytkeytyvät myös EU:n talousarvion tulopuoli, eli EU:n omat varat, joilla EU:n talousarvio pääasiallisesti rahoitetaan.

Omat varat muodostuvat kansallisten talousarvioiden kautta rahoitettavista jäsenvaltioiden arvonlisäveropohjaan ja bruttokansantuloon perustuvista maksuosuuksista, sekä nykyisen omien varojen päätöksen voimaantulon myötä käyttöön otetusta kierrättämättömän muovipakkausjätteen määrään perustuvasta uudesta maksuosuudesta. Lisäksi EU:n talousarviota rahoitetaan jäsenvaltioiden keräämillä tullimaksuilla. Vähäinen osa unionin rahoituksesta kerätään myös muista lähteistä niin kutsutuilla sekalaisilla tuloilla, kuten unionin saamista korko- ja sakkotuloista.

Eurooppa-neuvostossa heinäkuussa 2020 sovitun ja myöhemmin EU:n toimielinten väliseen sopimukseen sisältyvän etenemissuunnitelman mukaisesti komissio antoi ehdotukset uusiksi omiksi varoiksi 22.12.2021. Komissio ehdotti kolmea uutta omaa varaa;

- 1) EU:n päästökaupan (ETS) tuloihin perustuvaa omaa varaa,
- 2) EU:n hiilirajamekanismin (CBAM) tuloihin perustuvaa omaa varaa ja
- 3) OECD:n piirissä neuvoteltavaan yritysverotusta koskevaan ratkaisuun perustuvaa omaa varaa (ns. Pilari 1).

Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaan uusilla omilla varoilla tulisi rahoittaa elpymisvälineen takia otettujen lainojen ennen aikaista takaisinmaksua. Suomen kannat komission ehdotuksiin uusiksi omiksi varoiksi on määritelty kirjelmässä U 22/2022 vp (10.3.2022). Edellä mainittujen ehdotusten EU-tason käsittely on vielä kesken.

Toimielinten välisen sopimuksen linjausten mukaisesti komissio on ilmoittanut antavansa niin kutsutun toisen erän ehdotuksia uusiksi omiksi varoiksi kuluvan vuoden syksyllä.

Edellä mainituista ehdotuksista laaditaan myöhemmässä vaiheessa erillinen valtioneuvoston selvitys.

2. Väliarviointiin mahdollisesti kytkeytyvät EU-tason haasteet ja ajankohtaiset kysymykset

Väliarvioinnin taustalla on koronapandemian, Venäjän hyökkäyssodan Ukrainaan ja energiakriisin tarpeita. Komission tulevan väliarviointiesityksen sisällöstä ei kuitenkaan tällä hetkellä ole saatavilla virallista tietoa. Epävirallisesti komissio on kuitenkin todennut, että väliarvioinnissa tarkastellaan EU-rahoituskehyksen tähänastista toimeenpanoa, minkä pohjalta komissio esittäisi mahdollisia uudelleenkehennuksia. Tämänhetkisten epävirallisten tietojen perusteella voidaan arvioida, ettei komissio olisi esittämässä rahoituskehyssovun mukaisten kehyksen enimmäismäärien muuttamista, jolloin mahdollisia uusia tarpeita tulisi kattaa uudelleenkehentämällä nykyisiä varoja. Tällainen rajatumpi väliarviointi olisi myös aikataulullisesti realistisempi toteutukseltaan nykyisen komission ja Euroopan parlamentin toimikausien aikana. Komissiolta saatujen epävirallisten tietojen mukaan elpymisvälineen kokonaisrahoitus olisi rajattu väliarvioinnin ulkopuolelle. Sen sijaan elpymisvälineen rahoituksen kohonneiden korkokustannusten kattaminen huomioitaisiin mahdollisesti komission väliarviointiehdotukseen.

Komissio on kevään 2023 aikana antamassa erityisesti energiakriisin ja muuttuneen geopoliittisen tilanteen takia sekä lyhyen että pitkän aikavälin ehdotuksia vahvistaakseen EU:n globaalia kilpailukykyä, vihreää ja digitaalista siirtymää sekä strategista autonomiaa. Osana vastausta keskipitkän aikavälin haasteisiin komissio aikoo ehdottaa uutta suvereniteettirahastoa väliarvioinnin yhteydessä. Komission suvereniteettirahastoehdotuksen koosta, käyttötarkoituksesta ja rahoituksesta ei kuitenkaan vielä ole tietoa. Komission sisällä käydään keskustelua muun muassa siitä, tulisiko rahasto toteuttaa olemassa olevia varoja uudelleen kohdentamalla, muodostaen investointeja tukevaa siltarahoitusta.

Edellä mainitun lisäksi väliarviointiin saatetaan kytkeä muun muassa Eurooppa-neuvoston tasolla esiin nousseita kysymyksiä, kuten muuttoliikkeen hallinnan ja rajaturvallisuuden vahvistamisen rahoitus sekä puolustusteollisuuden tukeminen. Komissio saattaa myös kytkeä korkean inflaatiotason väliarviointiin, esimerkiksi hallintomenojen osalta. Lisäksi väliarviointiin saatetaan kytkeä Ukrainaan liittyviä mahdollisia lyhyen aikavälin rahoitustarpeita. Sen sijaan nk. Ukrainan jälleenrakennuskysymystä ei olisi tarkoitus sisällyttää rahoituskehyksen väliarviointiin. EU:n jäsenvaltioiden Ukrainalle tarjoamaa sotilaallista ja puolustusmateriaalista tukea on rahoitettu EU:n rahoituskehyksen ulkopuolisen Euroopan rauhanrahaston kautta, sillä tämän kaltainen rahoitus ei ole perussopimusten mukaan mahdollista EU-budjetin kautta.

Komission sisältä on esitetty hyvin alustavia arvioita, joiden mukaan väliarvioinnissa ei puututtaisi yhteisen maatalous- tai koheesiopolitiikan rahoitukseen.

Komissio antoi 1.2.2023 vihreän kehityksen ohjelman teollisuussuunnitelmasta tiedonannon, jolla pyritään EU:n hiilineutraalin teollisuuden kilpailukyvyn lisäämiseen ja edistämään nopeaa siirtymää ilmastoneutraalisuuteen.

3. Ennakkovaikuttamiskannat

Suomen ennakkovaikuttamisen keskeisenä tavoitteena on, ettei rahoituskehyksen kokonaistasoa kasvateta. Väliarvioinnissa olisi lisäksi turvattava Suomelle kohdennetut rahoituskehyssovun mukaiset EU-saannot, kuten pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityistuki ja maaseudun kehittämisrahoitus.

Suomi ei näe nykyisessä tilanteessa tarvetta lisärahoitukselle tai kokonaan uusien EU-tason rahoitusvälineiden luomiselle.

Mahdolliset uudet tarpeet talouden ja kilpailukyvyn tukemiseksi tulee kattaa ensisijaisesti nykyisiä varoja priorisoimalla ja uudelleen kohdentamalla. Lisäksi tulee huolehtia EU:n ja sen jäsenvaltioiden talouksien absorptiokyvystä. Suomi kiinnittää huomiota elpymis- ja palautumistukivälineen hitaaseen täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa.

Suomi katsoo, että väliarvioinnin pohjana tulee olla komission kattava selvitys nykyisen rahoituskehityksen toimeenpanosta ja realistinen arvio jäljellä olevan rahoituskehyskauden menoista.

Suomi katsoo, että nykyisessä tilanteessa EU:n olemassa olevaa rahoitusta tulee voida hyödyntää mahdollisimman joustavasti EU:n kilpailukyvyn, kriisinsietokyvyn sekä vihreän ja digitaalisen siirtymän edistämiseen. Suomi katsoo, että EU-rahoitusta tulisi ohjata erityisesti sellaisiin toimiin, jotka samanaikaisesti vähentävät kasvihuonekaasupäästöjä, edistävät kiertotaloutta ja luonnon monimuotoisuutta, sekä edistävät taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia, huoltovarmuutta ja eurooppalaisten yhteiskuntien kriisinkestokykyä.

Suomi painottaa EU-rahoituksen kohdentamista toimiin, joilla vauhditetaan yksityisiä investointeja innovaatioiden ja uusien teknologioiden aloilla. Tältä osin keskeisiä nykyisiä EU-rahoitusohjelmia ovat muun muassa Horisontti Eurooppa -ohjelma sekä InvestEU. Suomi korostaa resurssitehokkuutta ja kiertotalouden sekä biotalouden merkitystä vihreän siirtymän vauhdittamisessa ja kriittisten riippuvuuksien vähentämisessä. Lisäksi Suomi korostaa hiilineutraalien, esimerkiksi biopohjaisten, korvaavien materiaalien kehittämistä. Myös EU:n vihreän siirtymän osalta Suomi painottaa EU-rahoituksen kohdentamista toimiin, joilla vauhditetaan yksityisiä investointeja.

Horisontti Eurooppa -ohjelmasta rahoitettavan toiminnan tulee jatkossakin perustua korkeaan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan laatuun, ei kiintiöihin tai aluekriteereihin.

Lisäksi Suomi katsoo, että väliarvioinnissa tulisi rahoituksen uudelleenkohdennuksien vahvistaa unionin kriisinsietokykyä vähentämällä riippuvuuksia erityisesti kriittisimmillä sektoreilla.

Suomi katsoo, että väliarvioinnissa tulisi huomioida tarve varmistaa ruokaturva ja eurooppalaisen ruoantuotannon jatkuvuuden turvaaminen. Suomi katsoo, että väliarvioinnissa tulisi myös edistää kokonaisvaltaista huoltovarmuusajattelua EU:ssa sisältäen materiaalisien varautumisen lisäksi myös jatkuvuuden hallinnan ja osaamiskysymykset.

Suomi suhtautuu avoimesti rahoituksen mahdolliseen uudelleenkohdentamiseen muuttoliikkeen hallinnan ja rajaturvallisuuden vahvistamiseksi.

Osana ennakko vaikuttamista Suomi suhtautuu myös avoimesti mahdollisiin uudelleenkohdennusehdotuksiin, joilla tuettaisiin EU:n puolustusteollisuuden valmiuksia vastata äkilliseen kysynnän kasvuun. Lisäksi Suomi suhtautuu avoimesti uudelleenkohdennuksiin, joilla tuettaisiin sotilaallista liikkuvuutta.

Suomi korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. Suomi pitää tärkeänä, että EU ja muut kansainväliset kumppanit tukevat Ukrainaa sen lyhyen aikavälin rahoitustarpeissa. Samalla Suomi tunnistaa Ukrainan pitkän aikavälin avun tarpeen, johon tulee varautua yhdessä kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Osana ennakko vaikuttamista EU:n menojen kohdennusta ja priorisointia tulee

arvioida kokonaisuutena huomioiden merkittävästi muuttunut EU:n toimintaympäristö.

Suomi suhtautuu avoimesti ja rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän, eli rahoituskehityksen tulopuolen, kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen rahoittamiseen liittyvät näkökohdat. Uusien omien varojen lähtökohtana tulee olla, etteivät järjestelmään tehtävät muutokset suhteettomasti lisääisi Suomen maksutaakkaa.

Suomi pitää oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista yhtenä keskeisenä edellytyksenä moitteettomalle varainhoidolle ja unionin rahoituksen tuloksellisuudelle.

Suomi muodostaa varsinaiset kannat väliarviointiin komission annettua asiasta ehdotuksensa.

4. Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VNK/VNEUS neuvotteleva virkamies Joanna Tikkanen, puh. 029 516 0542

VNK/VNEUS EU-erityisasiantuntija Kasper Paasikallio, puh. 029 516 0597

VM/BO neuvotteleva virkamies Vesa Kulmala, puh. 029 553 0548

Liitteet -

Viite -