

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
toimielinten välisen sopimuksen uudistamiseksi, talousar-
viota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenette-
lyn parantamisesta**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 14 päivänä heinäkuuta 2004 tekemä ehdotus toimielinten välisen sopimuksen uudistamiseksi, talousarviota koskevasta

kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta (KOM (2004) 498 lopullinen, komission työasiakirja) ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2004

Toinen valtiovarainministeri *Ulla-Maj Wideroos*

Budjettineuvos Rauno Lämsä

KOMISSION EHDOTUS TOIMIELINTEN VÄLISEN SOPIMUKSEN UUDISTAMISEKSI, TALOUSARVIOTA KOSKEVASTA KURINALAISUUDESTA JA TALOUSARVIO-MENETTELYN PARANTAMISESTA (KOM (2004) 498 LOPULLINEN, KOMISSIION TYÖASIAKIRJA)

1. Ehdotuksen yleiset näkökohdat

Komission ehdotus toimielinten välisen sopimuksen uudistamiseksi toimii neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission välisten keskustelujen työasiakirjana.

Uudella toimielinten välisellä sopimuksella pyritään hyväksyttyjen säännösten kehikon tuottamiseen monivuotista rahoituskehysprosessia ja sen hallinnointia sekä vuosittaisen budjettiprosessin eri toimien toteuttamista silmällä pitäen.

Uudella sopimuksella pyritäisiin edelleen budjettikurin ja -prosessien parantamisen edistämiseen.

Rahoitusnäkyillä ei ole tällä hetkellä varsinaista oikeusperustaa. Nykyiseen perustamissopimukseen ei sisälly mitään velvoitteita rahoitusnäkyistä. Siinä määrätään vain vuotuisista talousasioista. Toimielinten välinen sopimus määrittelee niiden soveltamisen. Uusi perustuslaki sisältää monivuotisia rahoituskehyksiä koskevat säädökset.

Toimielinten välisellä sopimuksella Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio sopivat ennakolta tulevaa kautta varten talousarvion tärkeistä painopistealueista, jotka käyvät ilmi rahoitusnäkymien muodossa annettavasta menokehyksestä. Rahoitusnäkymissä määritellään odotettavissa olevien menojen enimmäismäärät ja koostumus.

Rahoituskehykset vuosiksi 2007—2013 ovat keskeinen osa ehdotuksessa uudeksi toimielinten väliseksi sopimukseksi. Tästä syystä niiden samanaikainen tarkastelu on tarpeen.

2. Nykytila ja ehdotuksen taustaa

2.1. Yleistä

Nykyisen toimielinten välisen sopimuksen (Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus, tehty 6 päivänä toukokuuta 1999, talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta EYVL C 172, 18.6.1999) tavoitteena on toteuttaa yhteisössä talousarviota koskevaa kurinalaisuutta monivuotisen säännösten avulla ja parantaa vuosittaista talousarviomenettelyä sekä toimielinten välistä, talousarviota koskevaa yhteistyötä. Tällä sopimuksella kumottiin ja korvattiin seuraavat asiakirjat:

— Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteinen julistus, annettu 30 päivänä kesäkuuta 1982 [EYVL C 194, 28.7.1982];

— Toimielinten välinen sopimus, tehty 29 päivänä lokakuuta 1993 [EYVL C 331, 7.12.1993];

— Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission julistus, annettu 6 päivänä maaliskuuta 1995 [EYVL C 102, 4.4.1996];

— Yhteinen julkilausuma, annettu 12 päivänä joulukuuta 1996 [EYVL C 20, 20.1.1997];

— Toimielinten välinen sopimus, tehty 16 päivänä heinäkuuta 1997 [EYVL C 286, 22.9.1997]; sekä

— Toimielinten välinen sopimus, tehty 13 päivänä lokakuuta 1998 [EYVL C 344, 12.11.1998].

Vuodesta 1988 lähtien yhteisön menojen kehitystä ja vuosittaista talousarviomenettelyä on säädelty talousarviota koskevasta ku-

rinalaisuudesta ja talousarviomenettelyjen parantamisesta tehdyillä toimielinten välisillä sopimuksilla.

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhdessä tekemät, useita vuosia kattavat sopimukset sisältävät perinteisesti kahdenlaisia määräyksiä:

— rahoitusnäkyvät, joilla vahvistetaan ylärajat EU:n talousarvion laajoille meno-
luokille, jotta voitaisiin varmistaa hallittu
menokehitys käytettävissä olevien omien va-
rojen rajoissa (talousarviota koskevaa ku-
rinalaisuutta käsittelevä osa) ja

— toimielinten väliset järjestelyt, joilla pa-
rannetaan vuosittaisia talousarviomenettelyjä
(talousarviomenettelyjä käsittelevä osa).

Kaudeksi 1993—1999 laadittujen rahoitus-
näkyvien voimassaolon päättymisen lähes-
tyessä hyväksyttiin Agenda 2000 -ohjelman
yhteydessä uusi toimielinten välinen sopimus
kaudeksi 2000—2006. Sopimuksella on
Agenda 2000 -rahoituskokonaisuudessa kes-
keinen merkitys, ja sen pitäisi mahdollistaa
EU:n laajentuminen ja EU:n politiikkojen
vahvistaminen, kuitenkin tiukkaa rahoituske-
hystä noudattaen.

2.2. Nykyisen sopimuksen säännöt

Sopimuksen ensimmäinen osa sisältää ra-
hoitusnäkyvät ja niiden soveltamista koske-
vat yksityiskohtaiset säännöt.

Rahoitusnäkymissä vahvistetaan kauden
2000—2006 kunkin vuoden sekä kunkin α-
sakkeen tai alaotsakkeen osalta maksusitou-
muksiin käytettävien määrärahojen ylärajat.
Menojen vuosittaiset kaikenkattavat ylärajat
vahvistetaan myös maksusitoumuksiin käy-
tettävälle määrärahoille ja maksumääräyksiin
käytettävälle määrärahoille. Toimielimet si-
toutuvat noudattamaan mainittuja ylärajoja
kunkin talousarviomenettelyn kuluessa ja ky-
seisen varainhoitovuoden talousarvion toi-
meenpanossa.

Nykyisissä rahoitusnäkymissä on kahdek-
san pääotsaketta (maatalous, rakennetoimet,
sisäiset politiikat, ulkoiset toimet, hallinto,
varaukset, liittymisstrategia ja kompensaa-
tiot, laajentumiseen liittyen), jotka on jois-
sain tapauksissa jaettu alaotsakkeisiin. Ylära-
jat on määritetty vuoden 1999 hintoina.

Unionin laajentuessa rahoitusnäkyvät mu-

kautetaan sisällyttämällä niihin laajentumi-
sesta aiheutuvat lisämenot. Lisämenojen tar-
ve katetaan rahoitusnäkymissä tähän tarkoi-
tukseen varatuilla määrärahoilla ja tarvittaes-
sa omilla varoilla, jotka lisääntyvät uusien jä-
senvaltioiden liittymisen myötä kasvavan yh-
teisön bruttokansantulon (BKTL) johdosta.
Omien varojen ylärajan (joka on koko kau-
den 2000—2006 ajan 1,24 % yhteisön
BKTL:sta) nostaminen ei siis ole tarpeen.

Toimielinten sopimuksessa määrätään
myös erilaisista järjestelyistä, joilla rahoitus-
näkyviä voidaan mukauttaa ajan kuluessa ja
näin ollen lisätä rahoitusnäkyvien joustavuu-
tta.

Sopimuksessa määrätään aikaisempaan ta-
paan hintojen ja bruttokansantulon muutosten
mukaisesti vuosittain tehtävästä rahoitusnä-
kyvien teknisestä mukauttamisesta sekä ylä-
rajojen tarkistusmenettelystä ennakoimatto-
missa tilanteissa toimimista varten. Komissio
ehdottaa tarvittavat tarkistukset, ja ne hyväk-
sytään neuvoston (määräenemmistöllä, jos
tarkistus on alle 0,03 % yhteisön BKTL:sta,
muissa tapauksissa yksimielisesti) ja parla-
mentin (jäsentensä enemmistöllä ja kolmella
viidesosalla annetuista äänistä) tekemällä yh-
teisellä päätöksellä.

Tarkistus voi olla määrärahojen kohdistam-
ista uudelleen rahoitusnäkyvien eri otsak-
keiden tai alaotsakkeiden kesken. Määrära-
hojen siirtäminen rahoitusnäkyvien otsak-
keiden 1—6 ja otsakkeen 7 (liittymistä edel-
tävä tuki) välillä on kuitenkin kiellettyä.
Myöskään otsakkeeseen 8 (laajentuminen)
varattuja määriä ei voida käyttää otsakkeiden
1—7 ennakoimattomiin menoihin tai päin-
vastoin. Näin ollen 15 valtion muodostaman
unionin määritetyt menot ja laajentumispro-
sessiin liittyvät määritetyt menot on tiukasti
erotettu nykyisessä sopimuksessa. Toimielin-
ten välisessä sopimuksessa tarkennetaan li-
säksi, että pakollisiin menoihin käytettävän
määrän muuttaminen ei saa vähentää ei-
pakollisiin menoihin käytettävää määrää.

Myös rahoitusnäkyvien otsakkeessa 6
määrätyt kolme varausta mahdollistavat
unionin talouden joustavamman hallinnan.
Nämä varaukset ovat rahoitusvaraus (jonka
tarkoituksena oli kattaa Yhdysvaltain dollarin
ja euron välisen pariarvon eli dollari/euro-
pariteetin muutoksen vaikutus maatalousme-

noihin vuosina 2000—2002), kolmansille maille myönnettyjen lainojen takuita varten tarkoitettu varaus (jonka tarkoituksena on ylläpitää takuurahastoa) sekä hätäapua koskeva varaus (jonka avulla on mahdollista vastata kolmansien maiden yksittäisiin ja ennakoimattomiin avuntarpeisiin).

Lisäksi määrätään yleisestä joustovälineestä, jonka vuosittainen enimmäismäärä on 200 milj. euroa ja jonka tarkoituksena on kattaa erityisiä menoja, joita ei voida rahoittaa ylärajojen puitteissa käytettävissä olevista määristä. Joustovälineen varoista käyttämättä jäänyt osa voidaan siirtää kahdelle seuraavalle varainhoitovuodelle. Parlamentti ja neuvosto tekevät yhteisen päätöksen komission ehdottamasta joustovälineen käytöstä talousarviomenettelyn aikana, eikä joustovälinettä voida periaatteessa käyttää samoihin tarpeisiin kahtena peräkkäisenä varainhoitovuotena. Joustovälinettä onkin käytetty useamman kerran nykyisellä rahoituskaudella, mm. Länsi-Balkanin, Afganistanin ja Irakin kriisien tarpeita varten.

Toimielinten välisessä sopimuksessa määrätään siis kahdesta eri menettelystä, joilla voidaan vastata rahoitusnäkökymien otsakkeen ylärajan ylittäviin tarpeisiin: joustovälineestä ja rahoitusnäkökymien tarkistuksesta. Lisäksi vahvistetaan, missä järjestyksessä varoja voidaan irrottaa eri rahoituslähteistä:

(1) Varoja kohdennetaan uudelleen kyseisen otsakkeen sisällä.

(2) Jos tämä ei riitä, varat tai osa varoista irrotetaan joustovälineestä sen käyttöä koskevien edellytysten mukaisesti.

(3) Jos tämä ei riitä tai jos joustovälineen käyttöä koskevat edellytykset eivät toteudu, rahoitusnäkökymiä tarkistetaan alentamalla yhden otsakkeen ylärajaa ja korvaamalla tämä nostamalla vastaavasti toisen otsakkeen ylärajaa.

(4) Jos korvaaminen ei ole toteutettavissa, voidaan korvaamatta jääneen otsakkeen ylärajaa korottaa, kunhan omien varojen ylärajaa noudatetaan.

2.3. Talousarviomenettelyn parantaminen

Toimielinten sopimuksen toisessa osassa vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt, joilla vuosittaista talousarviomenettelyä paranne-

taan. Yksityiskohtaiset säännöt koskevat toimielinten välistä yhteistyötä yleensä ja erityisongelmia (mm. menojen luokittelua, varainhoitoa koskevien säännösten sisällyttämistä säädöksiin ja oikeusperustaa), joita ei voitu ratkaista vuonna 1993 tehdyssä sopimuksessa tai jotka mainittiin toimielinten välisissä muissa järjestelyissä (sopimuksissa tai yhteisissä julistuksissa).

Sopimus vahvistaa toimielinten välistä yhteistoimintaa käytännössä. Kolmikantaneuvottelujen (joita johtaa talousarvioasioista vastaavan neuvoston puheenjohtaja, Euroopan parlamentin budjettivaliokunnan puheenjohtaja sekä talousarviosta vastaava komission jäsen) jälkeen pidetään yleensä neuvoston ja parlamentin valtuuskunnan väliset neuvottelut, joihin myös komissio osallistuu. Kolmikantaneuvottelut pidetään

— ennen kuin komissio laatii alustavan talousarvioesityksen;

— ennen kuin neuvosto laatii talousarvioesityksen;

— ennen parlamentin ensimmäistä käsitteilyä;

— parlamentin ensimmäisen käsittelyn jälkeen; sekä

— päivää ennen neuvoston toista käsitteilyä.

Tähän asti vain ei-pakollisiin menoihin rajoitettuja toimielinten välisiä neuvotteluja on laajennettu koskemaan kaikkia menoja sekä menojen luokittelua pakollisiksi ja ei-pakollisiksi. Menojen luokittelua koskevia neuvotteluja helpotetaan lisäämällä sopimukseen pakollisten menojen määrittelmä sekä luettelo, jossa ilmoitetaan, miten pakolliset menot ja ei-pakolliset menot tavallisesti luokitellaan rahoitusnäkökymien eri otsakkeiden ja alaotsakkeiden kohdalla.

Varainhoitoa koskevien säännösten osalta sopimuksessa tehdään ero yhteispäätösmenettelyssä hyväksyttäviä monivuotisia ohjelmia koskevien säädösten ja muiden säädösten välillä. Vain yhteispäätösmenettelyssä hyväksyttäviä monivuotisia ohjelmia koskevissa säädöksissä voi olla sellaisia varainhoitoa koskevia säännöksiä (kyseisen ohjelman rahoituspuitteet ohjelman koko voimassaoloajaksi), joihin toimielimet sitoutuvat talousarviomenettelyssä. Jos muunlaisiin säädöksiin sisältyy varainhoitoa koskevia säännök-

siä, kyseisillä säännöksillä on vain ohjeellinen luonne.

Nykyisessä sopimuksessa selkiytetään myös, milloin talousarvioon otettujen määrärahojen käyttö edellyttää perussäädöksen antamista etukäteen. Vain neljänlaisia määrärahoja koskee poikkeus yleisestä oikeusperustan vaatimuksesta:

- määrärahat, jotka on osoitettu kokeilu- luonteisiin pilottihankkeisiin, jotka voidaan ottaa talousarvioon enintään kahdeksi vuodeksi ja joiden kokonaismäärä saa olla enintään 32 milj. euroa;

- määrärahat, jotka on osoitettu yhteisön lainsäädäntöehdotuksia valmistelevaan toimintaan, jotka voidaan ottaa talousarvioon enintään kolmeksi vuodeksi ja joiden kokonaismäärä saa olla enintään 30 milj. euroa kunakin varainhoitovuotena ja yhteensä 75 milj. euroa;

- määrärahat, jotka on osoitettu komission toteuttamiin erityisiin toimiin, jotka liittyvät komission institutionaalsiin oikeuksiin tai johtuvat EY:n perustamissopimuksesta (mm. sosiaalipolitiikkaan liittyvät tutkimukset ja lausunnot sekä Euroopan laajuisia verkkoja koskevaa yhteistyötä edistävät aloitteet); ja

- määrärahat, jotka on osoitettu kunkin toimielimen toimintaan sen hallinnollisen itsenäisyyden nojalla.

Sopimus sisältää myös määräyksiä, joilla kalastussopimukseen liittyvät menot jaetaan kyseisten budjettikohtien määrärahojen ja varauksen kesken riippuen siitä, milloin sopimukset tulevat voimaan varainhoitovuoden aikana. Rahamäärät, jotka liittyvät kyseisen varainhoitovuoden alun jälkeen voimaan tuleviin uusiin tai uudistettaviin sopimukseen, asetetaan varaukseen ennen kuin ne siirretään asianmukaisena hetkenä kyseiseen budjettikohtaan.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) toimintamenojen osalta toimielimet pyrkivät pääsemään vuosittain neuvottelumenettelyn puitteissa sopimukseen yhteisön talousarvioon otettavasta määrästä sekä tämän summan osoittamisesta YUTP:tä koskevan talousarvion luvun eri momenteille (mm. vaalien valvonta ja järjestäminen, selkkausten ehkäiseminen, aseidenriisuntakehitykseen annettava taloudellinen tuki sekä kiireelliset toimet). Kiireellisiin toimiin myönnetty varat

voivat olla enintään 20 % YUTP:tä koskevan talousarvion luvun kokonaismäärästä. Aina kun neuvosto hyväksyy YUTP:n alalla menoja aiheuttavan päätöksen, sen on välittömästi annettava parlamentille arvio suunnitelluista menoista. Komissio antaa budjettivallan käyttäjälle tiedot YUTP-toimien toteuttamisesta sekä rahoitustilanteesta loppuvuoden osalta.

Toimielinten välisen sopimuksen liitteenä on useita julistuksia. Niistä voidaan mainita mm. maatalouden menolinjausta koskeva julistus (jossa vahvistetaan menolinjausta koskevat periaatteet ja sen laskentatapa) sekä Balkanin tilannetta koskeva julistus (jossa annetaan mahdollisuus rahoitusnäkymien tarkistamiseen lisämenotarpeiden kattamiseksi).

3. Ehdotuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

3.1. Uuden toimielinten välisen sopimuksen tavoitteet

Komission ehdotus nojaa pitkälti nykyisen sopimuksen rakenteen hyödyntämiseen ja jatkamiseen. Komissio luonnehtii ehdotustaan lähinnä työasiakirjaksi neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission välisiä keskusteluja varten. Tämä heijastaa komission mahdollista valmiutta täsmentää ehdotukseen rahoituskehysneuvottelujen kuluessa. Neuvottelut uudesta toimielinten välisestä sopimuksesta käynnistyvät todennäköisesti vasta, kun jäsenmaat ovat saavuttaneet yksimielisyyden rahoitusnäkymistä ja rahoitusjärjestelmän uudistamisesta. Agenda 2000-neuvotteluissa yksimielisyys rahoitusnäkymistä ja rahoitusjärjestelmän uudistamisesta saavutettiin Berliinin Eurooppa-neuvostossa 25.3.1999 ja toimielinten välinen sopimus allekirjoitettiin 1,5 kuukautta myöhemmin 6.5.1999.

Komissio katsoo, että nykyinen sopimus on osoittautunut tehokkaaksi välineeksi talousarviota koskevan kurinalaisuuden edistämisessä hyväksytyjen rahoituskehysten puitteissa.

Komission mukaan nykyisen sopimuksen uudistaminen tulee nähdä mahdollisuutena ajantasaistaa ja yksinkertaistaa olemassa ole-

via sopimuksia ja yhteisiä julistuksia, jotka koskevat budjettiarvioita.

Uudella sopimuksella tulisi komission mukaan pyrkiä erityisesti joustavuuden lisäämiseen.

3.2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komissio lähtee hallitun menokehityksen turvaamiseksi nykyisten peruseriaatteiden säilyttämisestä tulevalla sopimuskaudella. Budjettikurin näkökulmasta Agenda 2000 on komission mukaan täyttänyt pääavoitteensa. Tähän asti joka vuodelle EU:n budjetti on hyväksytty. Molemmat budjettivallan käyttäjät ovat yhteisesti mukauttaneet rahoituskehyksiä vastaamaan unionin laajentumista 10 uudella jäsenmaalla.

Nykyisestä sopimuksesta komissio ehdottaa säilytettäväksi seuraavat kohdat muuttumattomina:

- menojen määrittäminen laajoille politiikkalohkoille kullekin vuodelle kaudella 2007—2013;

- määrärahojen ylärajojen määrittäminen maksusitoumusten osalta ja kullekin otaksakkeelle rahoituskehysten 2007—2013 puitteissa;

- menojen vuosittaisten määrärahojen määrittäminen maksusitoumuksiin ja maksumäärärahoihin käytettävälle määrärahoille; sekä

- vuosittaisten maksumäärärahojen ylärajan tulee kunnioittaa omien varojen enimmäismäärää (1,24 % EU:n BKTL:sta).

Komission ehdotus sisältää nykyisten säästösten yksinkertaistamista ja vakauttamista nykyisen sopimuksen osaksi. Komissio viittaa solidaarisuusrahaston kehittämistarpeeseen ja käyttötarkoituksen laajentamiseen.

Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö nojaa joustavuuden edistämiseen. Sen lähtökohtana on, että joustavuus ei ole ristiriidassa talousarvion kurinalaisuuden kanssa, vaan sen avulla voidaan varmistaa varojen tehokas kohdentaminen. Joustojen tarve liittyy käytännössä kuitenkin rahoituskehysesityksen kurinalaisuuteen, jota komission esityksessä ei arvioida. Molempia periaatteita tulisi siten soveltaa. Komissio toteaa kuitenkin, että useat tekijät (otsakkeiden ja alaotsakkeiden määrän kasvu, menojen erillään pitäminen jne.)

yhdessä sen kanssa, että tarkistusmenettelyä ei mielellään käytetä, ovat johtaneet vuosien mittaan siihen, että järjestelmästä on tullut jähkempi.

Komission mukaan joustojen aste on kehittynyt aikaa myöten. Nykyisellä rahoituskaudella joustovälineellä ja solidaarisuusrahastolla on kyetty vastaamaan ennakoimattomiin tapahtumiin ja resurssitarpeisiin. Komissio toteaa kuitenkin, että viimeaikainen joustovälineen käyttö paljastaa sen etääntyvän alkuperäisestä tavoitteesta. Komissio ei selvittä yksityiskohtaisesti tämän näkemyksensä tarkoituksena.

Jotta unioni voisi vastata tuleviin haasteisiin ja jotta talousarvion kurinalaisuuden ja resurssien tehokkaan kohdentamisen välistä oikeanlaista tasapainoa voitaisiin edistää avoimella ja uskottavalla tavalla, komissio ehdottaa seuraavia välineitä käytettäväksi tulevalla kaudella säilyttäen kuitenkin rahoituksen kurinalaisuuden keskeiset piirteet (maksusitoumusmäärärahojen vuotuisten menojen enimmäismäärä, maksumäärärahojen enimmäismäärä, omien varojen enimmäismäärän liikkumavara jne.):

- 1) Menokatkojen tarkistusmenettely: Se järjestetään vuosittaisen tarpeiden arvioinnin muodossa Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisen kolmikantakeskustelun yhteydessä ennen kunkin alustavan talousarvioesityksen esittämistä.

- 2) Uusi uudelleenkohdentamista koskeva joustavuus, jolla korvataan nykyinen joustoväline. Uuden välineen avulla budjettivallan käyttäjä voi kohdentaa määrärahoja uudelleen meno-otsakkeiden välillä tietyissä rajoissa (enimmillään 200 milj. euroa). Sen tulisi koskea kaikkia menoluokkia tai vähintään osaa niistä kunakin rahoitusnäköymien vuonna. Menettelyä tulisi soveltaa kaikkiin otsakkeisiin ja sille määrälle, jolla varoja saavan otsakkeen enimmäismäärä voitaisiin ylittää, olisi asetettava raja.

- 3) Nk. kasvun mukauttamiseen tarkoitettu rahasto, jota koskeva vuosittainen 1 mrd. euron budjettikohta olisi alaotsakkeessa 1a (kasvua ja työllisyyttä tukeva kilpailukyky). Rahaston tarkoituksena on lisätä menoista saatavaa hyötyä muuttuneissa tilanteissa, jotta kasvu- ja koheesiotavoitteiden toteuttaminen olisi optimaalista. Tätä yhden miljardin

euron suuruista rahastoa voitaisiin lisäksi kasvattaa kahden vuoden kuluttua käyttämättä olevilla koheesiainstrumenttien (aluekehitys- ja sosiaalirahasto) varoilla (nk. N+2-säännön mukaisesti sitoumukset, joita ei ole maksettu kahden vuoden kuluessa, peruuntuvat), kuitenkin enintään miljardilla eurolla.

Kasvurahaston varoja ohjattaisiin olemassa oleviin ohjelmiin alaotsakkeissa 1a (kasvua ja työllisyyttä tukeva kilpailukyky) ja 1b (koheesiota tukeva kilpailukyky) vuosittain kevään Eurooppa-neuvostossa tehdyn arvioinnin (tiekartan toimeenpanossa edistymisen) pohjalta.

4) Uusi menoluokittelu, joka sisältäisi otsakkeiden määrän vähentämisen ja sen, ettei otsakkeisiin sisältyisi korvamerkintäperiaatetta.

5) Euroopan solidaarisuus- ja nopean toiminnan instrumentin sisällyttäminen uusiin kehyksiin.

Näiden välineiden lisäksi komissio esittää kahta muuta elementtiä edistämään joustavuutta:

6) Rahoitusinstrumenttien yksinkertaistaminen ja määrän vähentäminen sekä

7) Mahdollisuus komissiolle poiketa 5 %:lla monivuotisten ohjelmien viitesummista, jotka on hyväksytty yhteispäätösmenettelyllä.

Komissio katsoo, että neuvoston asetus nro 2040/2000 tulisi kumota, koska se on käymässä tarpeettomaksi. Komissio toteaa, ettei ole enää tarvetta pitää yllä maatalouden ohjelinjaa. Komissio ehdottaa yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta uutta asetusta, jossa otettaisiin huomioon muut budjettikuria koskevat säädökset. Lisäksi komissio toteaa, ettei rahoitusreserviä ole olemassa.

Komissio perustelee myös talousarvion kurinalaisuutta koskevan asetuksen kumoamisesitystään sillä, että ulkoisia toimia ja hätäapua varten ei enää tarvita ad hoc -säädöksiä.

Säädösesityksen osa II pyrkii parantamaan vuosittaista talousarviomenettelyä. Monet näistä säädöksistä ovat budjettikäytännön tai aikaisempien sopimusten ja lausumien seurausta. Ne on tässä esityksessä ajantasaistettu vastaamaan uutta varainhoitoasetusta. Liitteet I–II muodostavat kiinteän osan ehdotettua sopimusta.

Komissio toteaa, että liite III tuottaa meno-

jen luokittelua pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin koskevan ajantasaistetun kuvan uudella otsakerakenteella.

Yhteispäätösmenettelyä koskevien viitesummien hyväksymisen osalta komissio ehdottaa säilytettäväksi ennallaan yhteisen julistuksen (6.3.1995), joka on sisällytetty nykyiseen toimielinten väliseen sopimukseen kohtaan 33. Komissio katsoo kuitenkin, että tiukat säännökset viitesummista tuottavat kasvavia rajoitteita budjettipolitiikalle. Komissio ehdottaakin, että budjettivallan käyttäjä tai komissio voisi poiketa 5 %:lla em. viitesummista.

4. Asian käsittelyvaiheet

4.1. Asian käsittely kansallisella tasolla

Suomen vaikuttaminen EU:n rahoitusnäkymien sisältöön alkoi jo vuoden 2002 lopulla, jolloin aloitettiin valmistelut Suomen strategisista painopisteistä EU:n uusia rahoitusnäkymiä koskien. Tämä painopisteitä koskeva kannanotto valmistui toukokuussa 2003 (E17/2003 vp). Eduskunnan eri valiokunnat käsitelivät kannanottomuistiota.

Kansallista valmistelua jatkettiin toukokuun 2003 kannanoton ja siihen liittyvän vaikuttamistyön pohjalta. Jatkovalmistelu kytkettiin komission rahoituskehystiedonannon valmisteluun (KOM (2004) 101 lopullinen, 10.2.2004). Hallitus hyväksyi tiedonantoon liittyvän kannanoton (E4/2004 vp) 11.2.2004. Suuri valiokunta antoi asiasta lausunnon valtioneuvostolle (SuVL 1/2004 vp — E4/2004 vp; 14.4.2004). Suuren valiokunnan lausuntoon sisältyvät liitteinä eri valiokunnilta saadut lausunnot (VaVL 13/2004 vp, HaVL 4/2004 vp, MmVL 7/2004 vp, TaVL 6/2004 vp, TyVL 2/2004 vp ja YmVL 10/2004 vp).

Näiden kannanottojen pohjalta hallitus on valmistellut tähän kirjelmään sisältyvän kannanoton, jossa on pyritty ottamaan huomioon komission heinäkuussa 2004 julkistamien lainsäädäntöesitysten vaikutukset, etenkin tiedonannon (KOM (2004) 487 lopullinen) ja toimielinten välistä koskevan sopimuksen ehdotuksen (KOM (2004) 498) lopullinen) osalta.

Kansallisella tasolla ei ole muutoin yksi-

tyiskohtaisesti tarkasteltu, mitä toimielinten välisen sopimuksen tulisi sisältää ja miten nykyistä sopimusta tulisi uudistaa ja kehittää.

4.2. Asian käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Kevään 2004 kuluessa neuvostotasolla ei käsitelty toimielinten välisen sopimukseen liittyviä asioita. Joustavuusasiat olivat kuitenkin esillä. Näkökantoja joustavuuteen tuodaan esille Eurooppa-neuvostolle toimitetussa selvityksessä (10219/04)

Suurin osa valtuuskunnista suhtautui hyvin epäilevästi komission ehdotuksiin muuttaa nykyisten rahoitusnäkökantojen joustajärjestelyä. Yleisesti esitettiin seuraavia näkökantoja:

— Nykyiset joustajärjestelyt ovat toimineet yleisesti ottaen tyydyttävästi ja turvanneet kaikkien tähän mennessä ilmenneiden poikkeuksellisten ja odottamattomien tarpeiden lisärahoituksen.

— Esitetyt ehdotukset olivat jossain määrin vaikeita sovittaa yhteen vakautta ja menojen rajoittamista koskevien vaatimusten kanssa; niiden uhkana on lisäksi Euroopan unionin pitkän aikavälin poliittisten tavoitteiden muuttaminen epäselvemmiksi. Erityisesti arvosteltiin ajatusta vuosittaisesta kolmikantakokouksesta tarkastusmenettelyn käynnistämiseksi.

— Joustavuutta voitaisiin lisätä nykyisten järjestelmien puitteissa, esimerkiksi varmistamalla, että kunkin otsakkeen enimmäismäärän alla on riittävästi liikkumavaraa. Korostettiin, että jos päätetään menoluokkien (otsakkeet ja alaotsakkeet) määrän vähentämisestä, se lisäisi jo itsessään järjestelmän sisäistä joustavuutta.

— Ehdotettua kasvun mukauttamiseen tarkoitettua rahastoa on syytä tarkastella edelleen siltä osin, kuinka se toimisi käytännössä (muun muassa alaotsakkeiden 1 a ja 1 b välillä). Jotkut valtuuskunnat vastustivat rahaston perustamista koskevaa ehdotusta sellaiseenaan, toiset vastustivat jyrkästi mahdollisuutta rahoittaa sitä n+2 -säännön soveltamisen jälkeen käyttämättömillä otsakkeen 1 b määrärahoilla.

Yleisistä kannoistaan huolimatta useat valtuuskunnat katsoivat, että komission ehdotusten tarkastelun jatkaminen edellyttäisi usei-

den kysymysten selventämistä, erityisesti ehdotetun kasvurahaston ja uudelleenkorjaamista koskevan välineen osalta (esim. alueet, joilla sitä voitaisiin käyttää, ja rajat, joiden puitteissa se toimisi).

Euroopan parlamentti antoi huhtikuussa 2004 omat päätelmänsä tulevien kehysten sisällöstä (PS_TA-prov (2004) 367). Niissä käsitellään jossakin määrin uuden sopimuksen mahdollisia periaatteita.

5. Taloudelliset ja muut vaikutukset

Toimielinten välinen sopimus keskittyy ensisijaisesti talousarviota koskevan kurinalaisuuteen ja talousarviomenettelyihin sekä niitä sääteleviin määräyksiin. Sopimuksella on Agenda 2007 -rahoituskokonaisuudessa keskeinen merkitys, ja sen pitäisi mahdollistaa EU:n politiikkojen toteuttaminen uusien haasteiden edessä sekä EU:n tuleva laajentuminen.

Sopimuksen ensimmäinen osa sisältää rahoitusnäkökannat vuosille 2007–2013 ja niiden soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Hyväksyttävän sopimuksen puitteissa toimielimet sitoutuvat noudattamaan menokehyksiä kunkin talousarviomenettelyn kuluessa ja talousarvion toimeenpanossa.

Rahoituskehysten vaikutuksia Suomen räkölkulmasta on arvioitu tarkemmin rahoituskehyyksiä koskevan valtioneuvoston kirjelmän yhteydessä.

Toimielinten välisen sopimuksen toisessa osassa määritetään yksityiskohtaiset säännöt vuosittaisen talousarviomenettelyn parantamiseksi. Budjettimenettelyn jatkuva parantaminen on sekä koko unionin että Suomen etu.

Budjettivaikutukset tarkentuvat kunkin vuoden talousarviomenettelyn ja toimeenpanon yhteydessä. Suomesta on tulossa entistä selvemmin nettomaksaja EU:n budjettiin, mistä syystä sopimuksen budjettikuria koskeviin säädöksiin tulee erityisesti kiinnittää huomiota.

6. Valtioneuvoston kanta

Valtiovarainministeriö ilmoittaa asian oltua valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan käsiteltävänä perustuslain 96 §:n 2 momentin no-

jalla valtioneuvoston kannanottona komission esityksestä uudeksi toimielinten väliseksi sopimukseksi seuraavaa:

Suomi pitää tärkeänä, että toimielinten välistä sopimusta talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja talousarviomenettelyn parantamisesta jatketaan ja kehitetään edelleen uudella rahoituskaudella 2007—2013. Tässä yhteydessä viitataan rahoituskehyksiä koskevaan kannanottoon, jonka linjauksia tulee soveltuvien osin hyödyntää valmisteltaessa uutta sopimusta toimielinten välillä.

On tärkeää luoda nykyistä selkeämmät pelisäännöt toimielinten väliselle sopimukselle talousarviomenettelyn tehostamiseksi. Komission tulee toimittaa kertomus 2000—2006 sopimuksen soveltamisesta mahdollisimman pian kohtaan 6 liittyen.

Uuden sopimuksen ei tule mitenkään muuttaa budjettivallan käyttäjien tasapainoa talousarviomenettelyssä.

Suomi katsoo, että komission ehdottama joustavuuden lisääminen eri välineillä liittyy ennen kaikkea talousarvion kurinalaisuuteen. Suomi katsookin, että mikäli neuvottelujen lopputuloksena on komission esitystä merkittävästi kurinalaisempi rahoituskehys, joustavuutta lisäävien elementtien käyttöönottoa voitaisiin harkita uudessa toimielinten välisessä sopimuksessa. Selkeämmillä menettelytavoilla ja tiukan budjettipolitiikan harjoittamisella varmistetaan varojen tehokas kohdentaminen.

Komission tärkeänä pitämä joustavuuden lisääminen voidaan Suomen näkemyksen mukaan varmistaa muilla tehostetuilla toimilla kuin toimielinten välisen sopimuksen sisältämillä joustomenettelyillä.

Suomi ei puolla komission joustoesityksiä sellaisenaan.

Tarpeelliset joustot vuosittain voidaan parhaiten turvata varaamalla eri otsakkeiden sisään marginaalia, jota voitaisiin tarvittaessa käyttää budjettiprosessien valmistelun yhteydessä ennalta arvaamattomiin tarpeisiin. Pääsääntönä tulisi olla vähintään 2 %:n marginaalin jättäminen kuhunkin otsakkeeseen (pl. rakennetoimet). Kriteerit ennalta arvaamattomien tarpeiden määrittelemiseksi tulisi luoda nykyistä selkeämmin ja yksiselitteisemmin.

Menokattojen tarkistusmenettely ei sovellu

Suomen mielestä kolmikantakeskusteluun. Saman asian ajaa menojen otsakkeisiin jätettävä riittävä marginaali. Tämän liikkumavaran käytöstä tulisi uudessa sopimuksessa olla konkreettiset tarkat menettelytapa- ja päätöksentekosäännöt.

Uusien rahoituskehysten valmistelussa tulee välttää keinotekoisien instrumenttien luomista, mihin mm. uuden kasvurahaston perustaminen voisi johtaa. Liika joustavuus hämärtää helposti poliittisia painopisteitä eikä johda terveen taloushallinnon toteuttamiseen tai resurssien tehokkaampaan käyttöön. Joustavuus lisääntyy mm. otsakkeiden lukumäärää ja rahoitusinstrumentteja vähentämällä.

Kasvurahaston luominen ei ole oikea tapa luoda komission kaavailemaa lisäjoustoa. Suomi ei puolla rahaston perustamista kohdan 27 mukaisesti. Lissabonin strategian tarpeet tulee hoitaa muilla budjettikeinoilla.

Sama pätee komission ehdotukseen uudesta uudelleenkohdentamista koskevasta joustavuudesta. Riittävät marginaalit ovat vastaus ennalta arvaamattomiin tarpeisiin ja tapahtumiin etenkin kilpailukyvyyn ja ulkosuhdeohjelmien osalta. Kohdan 26 modifikaatio tulee poistaa.

Suomi kannattaa menoluokittelun kehittämistä. Komission esittämä rakenne vaatii vielä merkittäviä parannuksia ja tarkistuksia.

Solidaarisuusrahaston kattamia toimintoja tulee jatkaa nykyiseltä pohjalta. Rahaston säädosperustaa tulee tarkentaa, mihin katastrofeihin ja millä perusteilla ja kriteereillä solidaarisuusrahaston tukea voidaan tarvittaessa jatkossa antaa. Nykyinen tukikäytäntö ei ole täyttänyt kaikkia asetuksen mukaisia kriteereitä. Kansalaisten suojeleminen laajamittaisilta katastrofeilta ei kuitenkaan edellytä solidaarisuusrahastoa varten määrärahan varoamista budjettiin vuosittain. Tulee soveltaa nykyistä käytäntöä eli rahoituskehysten ulkopuolista menettelyä.

Suomi ei hyväksy komission ehdotusta laajentaa solidaarisuusrahaston käyttötarkoituksia. Rahaston toiminnan tulee keskittyä puhtaasti luonnonkatastrofien ja muiden alueellisten katastrofien tuhojen kattamiseen.

Suomi ei myöskään puolla solidaarisuusrahaston ja sisäisen turvallisuuden asioiden yhdistämistä yhdeksi rahastoksi. Kumpaakin

toimintaa varten tarvitaan omat oikeusperustansa. Komission ehdottama rahastoajatus ei välttämättä tuo lisää perusteltua joustoa nykyiseen verrattuna eikä siten ole perusteita sisällyttää rahastoesitystä kohtaan 25.

Suomi tukee voimakkaasti komission pyrkimystä rahoitusinstrumentin yksinkertaistamiseksi ja määrän vähentämiseksi. Tältä osin tiekarttamenettelyä tulisi merkittävästi konkretisoida komission tähänastiseen esitykseen verrattuna.

Suomi lähtee siitä, että yhteispäätösmenettelyssä sovittuja viitesummia tulee kunnioittaa. Perustellumpi lähestymistapa on lähentää budjetti- ja lainsäädäntöprosesseja toisiinsa. Komission tulisi toimittaa tästä prosessista erillinen selvitys, mihin tulevilla kaudella olisi mahdollista päästä. Kohdan 36 uusi pykälä ei sisällä käytännön perusteita. Liikkumavaran käyttö ei voi olla perustelu kehysten ylärajan nostolle. Lisäksi esitetty 5%:n liikkumavara voidaan todentaa vasta ohjelman viimeisenä vuotena.

Suomi pitää tärkeänä, että rahoituksen kurinalaisuuden säilyttämiseksi rahoitusnäkymissä vahvistetaan kauden 2007—2013 kunkin vuoden osalta kullekin otsakkeelle ja alaotsakkeelle enimmäismäärä maksusitoumusmäärärahoina sekä enimmäismäärä maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen kokonaismäärälle.

Uudessa sopimuksessa menojen luokittelua tulee yhtenäistää liittyen kohtiin 33—34.

Kohdan 10 osalta viitataan Suomen rahoituskehyskannanottoon.

Kohtaan 11 liittyen tulisi lisätä kohta, jonka mukaan komissio kunkin määrärahasiirron yhteydessä todentaa, että lisäsitoumukset eivät johda kehysten ylärajan ylitykseen.

Kohdan 31 1 §:ää tulee täsmentää jäsenmaiden rakennerahastoennusteiden vastuiden osalta.

Kohdissa 41—42 ei tule mennä pidemmäl-

le toimielinten toiminnan näkökulmasta. EKR:n sisällyttämistä sopimukseen tulee tarkastella myöhemmän päätöksenteon valossa.

Liitteen II kohdan A revisio -kohta on tarpeeton. Lisäksi esityksen viimeisen sivun julistus ei ole vielä tarpeen tässä vaiheessa.

Suomi hyväksyy periaatteessa neuvoston asetuksen talousarvion kurinalaisuudesta kumoamisen. Tämä edellyttää nykyisen asetuksen perusperiaatteiden ja budjettikurirajoitteiden huomioon ottamista täydellisesti ja tehostetummin uudessa toimielinten sopimuksessa ja muissa uusissa säädöksissä. Tältä osin Suomi valmistelee yksityiskohtaiset kannat myöhemmässä vaiheessa.

Uuteen sopimukseen tulee sisällyttää selkeät menettelytavat varainhoitovuoden aikana tehtävistä korjaavista toiminnoista (jäsenmaksujen palautus lisäbudjetin avulla).

Sopimuksen yhteydessä tulee sopia pienten momenttien karsimisesta.

Pilotti- ym. hankkeiden osalta budjetin valmisteluprosessin tulee nojautua budjettivallan käyttäjien yhteiseen näkemykseen ja laadintaprosessiin. Esitettyihin summiin otetaan myöhemmin kantaa. Kohdan 31 säännöksiä tulisi täsmentää.

Lainantakuuvaraus suoraan omaksi budjettikohdaksi on periaatteessa hyväksyttävissä. Kohtaan 24 liittyen hätäapuvarauksen käyttö-tarkoitusta tulee vielä tarkemmin selvittää.

Koska kyseessä on vasta komission työasiakirjaa vastaava ehdotus ja koska sopimuksen sisältö muotoutuu ja kehittyy toimielinten neuvotteluprosessin kuluessa, hallitus valmistautuu tarkentamaan ja kehittämään kannanottojaan myöhemmissä vaiheissa.

Hallitus toteaa, että uudesta toimielinten välisestä sopimuksesta tulee varsinaisesti keskustella toimielinten välillä vasta, kun neuvosto on saavuttanut yksimielisyyden uusista rahoituskehyksistä 2007—2013 ja EU:n rahoitusjärjestelmän uudistamisesta.