



EUROOPAN PARLAMENTTI

2009 - 2014

Kulttuuri- ja koulutusvaliokunta

31.1.2011

TYÖASIAKIRJA

kestävän Euroopan unionin poliittisista haasteista ja rahoituksesta vuoden 2013 jälkeen (SURE-valiokunta)

Kulttuuri- ja koulutusvaliokunta

Esittelijä: Cătălin Sorin Ivan

1. Euroopan unionin talousarvio ja vuotuinen talousarviomenettely

Euroopan unionin talousarvio kattaa kaikki Euroopan unionin toimielinten menot tiettyinä vuosina. Siinä vahvistetaan tulot ja menot ja luetellaan kaikki toiminnot, joita on rahoitettava, sekä vahvistetaan käytettävissä olevien määrärahojen ja henkilöstön kokonaismäärät.

Perussopimuksissa on määrätty Euroopan unionin menoista. Vuotuinen talousarvio ei voi olla alijäämäinen, joten tulojen on kunkin vuonna katettava kaikki menot. Tuloja saadaan pääosin kolmesta lähteestä:

- tullit
- osuus yhdenmukaisen määräytymisperusteen mukaisesti kerätystä arvonlisäverosta (ALV) kustakin jäsenvaltiosta
- jäsenvaltioiden maksuosuus bruttokansantulon (BKTL) mukaisesti laskettuna.

Vuotuisessa talousarviomenettelyssä määritellään EU:n menojen yksityiskohdat monivuotisessa rahoituskehyksessä vahvistettujen rajojen puitteissa. Parlamentti ja neuvosto neuvottelevat vuotuisista menosuunnitelmista komission ehdotuksen pohjalta.

Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen parlamentti ja neuvosto ovat molemmat todellisia lainsäätäjiä koko talousarvion osalta. Neuvostossa ja parlamentissa on vain yksi käsittely. Entinen jako pakollisiin (pääosin maatalousmenoja) ja ei-pakollisiin menoihin (lähes kaikki muut menot) on poistettu.

2. Kulttuuri- ja koulutusvaliokunnan budjettikohdat

Kulttuurivaliokunta vastaa noin 65 budjettikohdasta, joiden määrärahat ovat vuosittain yhteensä noin 2 miljardia euroa eli noin 1,8 prosenttia koko EU:n talousarviosta. Suurin osa tästä kuuluu monivuotisen rahoituskehysten otsakkeeseen 1a "Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky", mutta huomattavia määriä on myös otsakkeissa 3b "Kansalaisuus" ja 5 "Hallinto".

Suurin osa menoista kuuluu seitsemään monivuotiseen rahoitusohjelmaan. Nämä ohjelmat ovat parlamentin poliittisen toiminnan hyvin näkyviä elementtejä, lähellä kansalaisia ja usein hyvin suosittuja (esimerkiksi opiskelijavaihtoja koskeva Erasmus-ohjelma, joka on osa elinikäisen oppimisen ohjelmaa, tai Euroopan kulttuuripääkaupunki-toiminta, joka on osa Kulttuuri 2007 -ohjelmaa).

3. Monivuotinen rahoituskehys

Monivuotisessa rahoituskehyksessä (engl. lyhenne MFF) vahvistetaan enimmäismäärät menokategorioille ("otsakkeet") selkeästi määritellyksi ajaksi. Se on lähinnä monivuotinen suunnitelma kaikkien Euroopan unionin määrärahojen käyttämisestä, ja Euroopan parlamentti ja neuvosto sopivat siitä.

Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa monivuotinen rahoituskehys (entinen nimitys "rahoitusnäkökulmat") vahvistettiin parlamentin, neuvoston ja komission välisillä sopimuksilla. Koska kyse oli pääosin poliittisista sopimuksista, niillä ei ollut samanlaista oikeudellista

sitovuutta kuin yhteispäätökseen perustuvalla lainsäädännöllä. Esimerkiksi nykyinen rahoituskehys vuosiksi 2007–2013 perustuu 17. toukokuuta 2006 tehtyyn toimielinten sopimukseen talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta¹.

Lissabonin sopimuksella rahoituskehyksestä tuli pakollinen. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 312 artiklan mukaan neuvosto antaa asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys vähintään viiden vuoden jaksolle, saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

Komission on määrä esittää ehdotuksensa seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi ennen vuoden 2011 heinäkuun 1. päivää. Komissio julkaisi lokakuussa 2010 tiedonannon EU:n talousarvion kokonaistarkastelusta [KOM(2010)0700], jossa tarkastellaan eräitä EU:n talousarvioon liittyviä kysymyksiä, joilla on merkitystä seuraavan ja myöhempien rahoituskehysten kannalta.

4. Kestävän Euroopan unionin poliittisia haasteita ja rahoitusta vuoden 2013 jälkeen käsittelevä erityisvaliokunta (SURE)

Kestävän Euroopan unionin poliittisia haasteita ja rahoitusta vuoden 2013 jälkeen käsittelevä erityisvaliokunta (SURE) perustettiin heinäkuussa 2010. Sen toimikausi kestää vuoden.

SURE-valiokunnalla on seuraavat vastuut:

- määritellä parlamentin ensisijaiset poliittiset tavoitteet vuoden 2013 jälkeen voimaan tulevaa monivuotista rahoituskehystä varten sekä lainsäädännön että talousarvionäkökohtien kannalta;
- arvioida unionin tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvitsemat rahoitusvarat 1. tammikuuta 2014 alkavalla kaudella;
- määritellä seuraavan monivuotisen rahoituskehysten kesto;
- ehdottaa näiden ensisijaisten poliittisten tavoitteiden ja muiden tavoitteiden mukaisesti rakennetta tulevalle monivuotiselle rahoituskehykselle ja ilmoittaa unionin toiminnan keskeiset alat;
- antaa suuntaviivat varojen alustavaa jakoa varten monivuotisen rahoituskehysten otsakkeiden välillä ja sisällä ensisijaisten tavoitteiden ja ehdotetun rakenteen mukaisesti;
- määritellä EU:n talousarvion rahoitusjärjestelmän uudistuksen ja menojen uudelleentarkastelun välinen yhteys, jotta budjettivaliokunnalla on vakaa perusta uudesta monivuotisesta rahoituskehyksestä käytäviä neuvotteluja varten.

Lyhyesti sanottuna SURE-valiokunta valmistelee parlamentin neuvottelukannan seuraavasta rahoituskehyksestä. Se antaa täysistunnolle mietinnön kesäkuussa 2011 ja tarkastelee siinä seuraavan rahoituskehysten pituutta, rakennetta ja joustoa sekä sitä, missä määrin EU:n menot ovat perusteltavissa todistettavissa olevalla "eurooppalaisella lisäarvolla".

¹ EUVL C 139, 14.6.2006.

Kutakin pysyvää valiokuntaa on pyydetty laatimaan lausunto SURE-valiokunnalle. Mietintöluonnos esitetään SURE-valiokunnassa (kahdessa osassa) 17. maaliskuuta ja 7. huhtikuuta. Äänestys järjestettäneen 26. toukokuuta.

a) **Rakenne (ja jousto)**

Komissio

Edellä mainitussa komission tiedonannossa EU:n talousarvion kokonaistarkastelusta viitataan siihen, että nykyinen rahoituskehys on liian joustamaton, koska rahoituskehyksellä ja ohjelmilla ei ole aina pystytty vastaamaan ratkaisevan tärkeiden poliittisten tavoitteiden ja muuttuvien olosuhteiden asettamiin haasteisiin. Siinä korostetaan, että "on löydettävä asianmukainen tasapaino ennustettavuuden ja tärkeinä tavoitteina olevien joustavuuden, ehtojen asettamisen ja tuloksiin perustuvan maksatuksen välillä samoin kuin yksinkertaistamisen ja moitteettoman varainhoidon edellyttämän valvonnan välillä".

Komission mukaan on ilmeisen hyödyllistä, jos talousarvion rakenne ja tasapaino kuvastavat EU:n poliittisia prioriteetteja. Komissio ehdottaa kahta muutosvaihtoehtoa:

1. otsakkeiden määrän vähentäminen kuudesta kolmeen ja alaotsakkeiden poistaminen tai
2. talousarvion järjestäminen Eurooppa 2020 -strategian ympärille siten, että on kolme otsaketta ja neljä alaotsaketta.

SURE-valiokunta

SURE-valiokunnan keskusteluasiakirjassa, joka käsittelee joustoa vuoden 2013 jälkeisessä rahoituskehyksessä (esittelijä: Salvador Garriga Polledo), kommentoidaan edellä mainittuja komission esittämiä vaihtoehtoja:

1. tarjoaa huomattavan parannuksen joustoon; poliittinen näkyvyys ja avoimuus sen sijaan vähenee;
2. komission pitäisi esittää yksityiskohtia eri politiikan alojen sovittamisesta Eurooppa 2020 -strategian alaotsakkeisiin, koska rahoituskehyn jousto riippuu laajalti siitä, miten tämä tehdään.

CULT-valiokunta

Tällä hetkellä suurin osa CULT-valiokunnan budjettikohdista on eri alaotsakkeissa otsakkeessa 1a "Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky" ja 3b "Kansalaisuus" (kullakin Eurooppa-koululla, joista CULT vastaa EP:ssa, on oma budjettikohtansa, kuten myös johtokunnalla otsakkeessa 5 "Hallinto").

Otsakkeiden ja alaotsakkeiden vähentäminen lisäisi joustoa ja auttaisi määrärahojen suuntaamisessa uudelleen budjettikohtien kesken. Otsakkeen 3b osalta saadut kokemukset ovat osoittaneet, että vaikeuksia ilmenee, jos useita suhteellisen pieniä ohjelmia niputetaan yhteen pienessä alaotsakkeessa: menestyvien ohjelmien rahoitusta on vaikea lisätä tai on

vaikea suunnata varoja pois ohjelmista, joissa käyttöaste on ollut ennakoitua alempi. Pieniä alaotsakkeita pitäisi siis välttää.

b) Kesto (ja jousto)

Perussopimuksen mukaan monivuotisen rahoituskehysten pitää kattaa vähintään viisi vuotta. Edelliset kolme rahoituskehystä ovat kattaneet seitsemän vuotta.

Komissio

Komission tiedonannossa tarkastellaan seuraavia vaihtoehtoja:

- **5 vuotta** (hyötynä se, että uudet tarpeet pystyttäisiin ottamaan huomioon; haittana se, että voisi olla liian lyhyt asianmukaiseen suunnitteluun ja syvällisempiin muutoksiin ohjelmien sisällä)
- **7 vuotta, ja viiden vuoden jälkeen tehtäisiin kattava väliarviointi**, jotta lopullinen määrärahojen jako suoritettaisiin nimenomaisesti Eurooppa 2020 -strategian mukaisesti
- **10 vuotta, niin että suoritettaisiin laaja väliarviointi (5 + 5)**; tämä vaihtoehto mahdollistaisi riittävän jouston prioriteettien muuttamiseksi merkittävästi. Yleiset enimmäismäärät ja keskeiset oikeudelliset välineet voitaisiin vahvistaa 10 vuodeksi, mutta resurssien jakaminen otsakkeiden sisällä ja priorisointi ohjelmissa ja välineissä voitaisiin kuitenkin jättää avoimeksi uudelleenarviointia varten.

SURE-valiokunta

SURE-valiokunnan keskusteluasiakirjassa, joka käsittelee vuoden 2013 jälkeisen rahoituskehysten kestoja (esittelijä: Salvador Garriga Polledo), tarkastellaan vaihtoehtoja seuraavasti:

- **Vaihtoehto 1:** viiden vuoden rahoituskehys vuodesta 2014 alkaen eli heti nykyisen kehysten päättymisestä alkaen
- **Vaihtoehto 2:** viiden vuoden rahoituskehys vuodesta 2021 alkaen, johon siirrytään seitsemän vuoden siirtymäkauden rahoituskehysten jälkeen (2014–2020), jotta mahdollistetaan porrastettu synkronisointi parlamentin ja komission toimikausien kanssa,
- **Vaihtoehto 3:** viiden vuoden rahoituskehys vuodesta 2016 alkaen, johon siirrytään sen jälkeen, kun nykyistä rahoituskehystä on jatkettu, jotta mahdollistetaan porrastettu synkronisointi parlamentin ja komission toimikausien kanssa,
- **Vaihtoehto 4:** kymmenen vuoden rahoituskehys, jossa on laaja väliarviointi; komission 5 + 5-ehdotus.

Siinä esitetään myös, että saattaisi olla mahdollista yhdistää joustotarve ja tarve luoda pidempiä ohjelmasyklejä, ja pohditaan muun muassa, miten monivuotisten ohjelmien kesto pitäisi synkronisoida rahoituskehysten keston.

CULT-valiokunta

On ratkaisevan tärkeää löytää tasapaino ennustettavuuden ja jouston välille, jotta voidaan mahdollistaa pitkän aikavälin johdonmukaisuus ja ennustettavuus monivuotisten ohjelmien täytäntöönpanossa sekä talousarviopsyklin moitteeton toiminta. Kulttuuri- ja koulutusohjelmien osalta liian lyhyt sykli voisi haitata ohjelmien täytäntöönpanoa, kun taas liian pitkä sykli voisi olla joustamaton.

c) Eurooppalainen lisäarvo ja poliittiset prioriteetit

Komissio

Komission tiedonannon mukaan on tärkeää määrittää, milloin Euroopan unionin talousarvion kautta toteutettavat menot ovat tehokkaampia kuin kansalliset. EU:n talousarviosta olisi rahoitettava toimia, joita jäsenvaltiot ja alueet eivät itse pysty rahoittamaan, tai toimia, joissa EU:n rahoituksella voidaan varmistaa paremmat tulokset. Lyhyesti sanottuna sillä pitäisi mahdollistaa muutoin mahdollottomat toimet: sen pitäisi todellakin tuottaa jotain "lisää" ja etenkin ns. eurooppalaista lisäarvoa.

SURE-valiokunta

SURE-valiokunnassa on keskusteltu erityisesti eurooppalaista lisäarvoa koskevan käsitteen kvantifioimisen vaikeudesta, tarpeesta lisätä tehokkuutta, mitä tulee kansallisten talousarvioiden esittämiseen, koordinointiin, ja EU:n talousarvioon kohdistuvasta lisäpaineesta, kun ajatellaan Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomia uusia toimivaltuuksia.

CULT-valiokunta

Seuraavasta rahoituskehyksestä on keskusteltava tilanteessa, jossa useimmissa jäsenvaltioissa on erittäin vaikea valtion tuloja koskeva tilanne. Kansalliset menosuunnitelmat ja yleisemminkin jäsenvaltioiden sisäpolitiikat joutuvat seuraavan kymmenen vuoden ajan kärsimään veronkorotuksista, menoleikkauksista ja sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksesta julkisen budjettivajeen ja velan vähentämiseksi kestäväälle tasolle. Näin ollen CULT-valiokunnan vastuulla olevien ohjelmien nykyisten menotasojen puolustamisen (puhumattakaan lisäämisestä) on perustuttava selkeään ja vakuuttavaan osoitukseen niiden eurooppalaisesta lisäarvosta: jäsenvaltiot pitää vakuuttaa siitä, että Euroopan tason menot itse asiassa säästävät rahaa verrattuna samoihin menoihin tiettyihin politiikkoihin kansallisella tasolla.

Mitä tulee elinikäisen oppimisen ohjelmaan ja sen opiskelijavaihto-osuuksiin, ja etenkin Erasmus-ohjelmaan, kysyntä on tällä hetkellä huomattavasti tarjontaa suurempaa ja toteutusprosentti on lähes sata. Näin ollen on täysin perusteltua sanoa, että nämä ohjelmat tuottavat selkeää ja mitattavissa olevaa eurooppalaista lisäarvoa. Komissio ehdottaa, että näitä liikkuvuusohjelmia laajennetaan ja että resurssien jako voitaisiin linkittää läheisemmin määrärahojen käyttöön.

Valiokunnan pitää ottaa huomioon, missä määrin sama pätee toisiin ohjelmiin, joista se on parlamentissa vastuussa. Media 2007 -ohjelma on aika erilainen tapaus, koska sen "tuotteita" ovat koulutus-, tuotanto- ja jakeluhankkeet. Samaa voidaan sanoa Kulttuuri 2007 -ohjelmasta.

Sen sijaan nuorisoa ja kansalaisuutta koskevat ohjelmat pyrkivät aika erilaisiin tavoitteisiin, ja kumpikin sisältää huomattavasti rahoitusta Euroopan tason kansalaisjärjestöille, jotka edustavat kansalaisyhteiskunnan osia.

Kun nyt otetaan huomioon edellä mainittu vaikea taloudellinen tilanne sekä selvä mahdollisuus, että seuraava rahoituskehys saattaa johtaa pelkään entiseen tasoiseen rahoitukseen, on keskeisen tärkeää maksimoida eri politiikkojen, ohjelmien ja rahoituskehysten osien synergiat. SURE-valiokunnan pitäisi korostaa erityisesti synergioiden maksimoinnin tärkeyttä sovitettaessa yhteen maatalous- ja rakennepolitiikkaa ja toisaalta elinikäistä oppimista, nuorisoa ja kulttuuria koskevia hankkeita.