



Reilun 120 miljardin euron kysymys: kuinka saada tolkku EU:n budjetista?

Mepit ja jäsenmaiden rahaministerit pääsivät loppuvuodesta sopuun siitä, mihin sa-toihin budjettiotsakkeisiin EU:n reilun 120 miljardin euron talousarvio käytetään. Bud-jettineuvottelujen suurin haaste oli löytää rahoitus Euroopan talouden elvytykseen vuonna 2010 sovituille 2,4 miljardille eurolle. Mutta kuka päättää mistäkin EU:n raha-kirstun suhteen, ja mistä kaikki nuo miljardit tulevat ja mihin ne menevät? Lue tee-mamme, niin tiedät.

Lissabon: parlamentille lisää budjettivaltaa

Euroopan parlamentti päättää 1. joulukuuta 2009 voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen myötä koko EU-budjetista yhdessä jäsenmaiden neuvoston kanssa. Aiemmin parlamentilla ei ollut viimeistä sanaa muun muassa maatalouteen tai kansainvälisiin sopimuksiin liittyvistä "pakollisista" menoista (noin 45 % EU:n talousarviosta). Lissabonin sopimus poisti erottelun pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin. Sopimus myös yksinkertaistaa budjettipäätöksentekoa.

Vuoden 2010 talousarvio on samalla neljäs, joka hyväksyttiin unionin 7-vuotisen budjetti-sopimuksen eli monivuotisen rahoituskehyyksen 2007–2013 puitteissa. Lissabonin sopimus tekee EU:n monivuotisesta rahoituskehyyksestä sitovan.

Omintakeinen ja vaatimaton budjetti

EU:n talousarvio on monellakin tapaa omintakeinen. Kansallisista valtionkassoista poiketen Euroopan unioni ei voi kattaa mahdollista alijäämää lainarahalla. Kaikki menot on siis katet-tava tuloilla tai niin kutsutuilla EU:n omilla varoilla, joista jäsenmaat sopivat yhdessä.

Vaikka yhä uusia toimivaltuuksia ja tehtäviä on siirretty jäsenmailta Euroopan unionille, sen budjetti vie edelleen alle prosentin 27 jäsenmaan yhteenlasketusta bruttokansantulosta – noin 67 eurosenttiä päivässä tai 246 euroa vuodessa jokaista EU:n noin 495 miljoonaa kan-salaista kohden.

Monivuotiset rahoitusnäkymät

EU:n jäsenmaita edustava ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti päättävät unionin talousarviosta vuosittain. Tehostaakseen päätöksentekoa ja välttääkseen 1980-luvun aikaiset budjettikiistat, neuvosto ja parlamentti hyväksyvät nykyisin komission ehdotuksen pohjalta monivuotisen rahoituskehyn.

Monivuotinen rahoituskehys

Lissabonin sopimus teki EU:n monivuotisesta budjettisuunnittelusta sitovan. Kehys vahvistaa useamman budjettivuoden (jatkossa vähintään viiden nykyisten seitsemän sijaan) jaksolle vuotuiset ylärajat (katot) kullekin menoluokalle tai otsakkeelle (maatalous, ympäristö, ulkosuhteet jne.) sekä koko budjetille.

Vaikka EU:n vuotuisen talousarvion tulee pysyä sovituissa monivuotisissa rajoissa, antaa toimielinten välinen sopimus jonkin verran liikkumavaraa ja joustavuutta ennakoimattomia menoja varten, joita on tarvittu etenkin ulkosuhteiden puolella (esimerkiksi luonnonkatastrofien aiheuttaman humanitaarisen avun rahoittamiseksi).

Nykyinen monivuotinen rahoituskehys ulottuu vuoteen 2013. Parlamentti on tosin ehdottanut sen ulottamista aina vuoteen 2015 tai 2016, jotta seuraava kehys vastaisi paremmin parlamentin ja komission toimikautia.

Monivuotinen rahoituskehys 2007–2013

2007–2013 rahoituskaudelle laadittu uusi menorakenne vastaa aiempaa paremmin EU:n haasteita ja tavoitteita. Monivuotinen rahoituskehys jakautuu viiteen otsakkeeseen:

- **Kestävä kasvu** -otsakkeen alle on varattu 382 miljardia euroa seuraaville seitsemälle vuodelle lähinnä rakennesuunnitelmia, tutkimusta ja koulutusta varten.
- **Luonnonvarojen kestävä hallinta ja suojelu** sisältää 371 miljardia euroa lähinnä yhteisen maatalouspolitiikan mutta myös ympäristöpolitiikan rahoittamiseen.
- **Unionin kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus** varaa 10,77 miljardia oikeus- ja sisäasioihin sekä toimiin Euroopan kansalaisuuden edistämiseksi muun muassa nuorisovaihdon, ystävyyskaupunkitoiminnan, kansalaisyhteiskunnan yhteistyön sekä median ja kulttuurin avulla.
- **EU kansainvälisenä toimijana** rahoittaa 49,5 miljardin edestä toimia kehitysyhteistyön, ihmisoikeuksien edistämisen, ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja naapuruuspolitiikan alueilla.
- **Hallinto** (mukaan lukien käännöspalvelut) -otsakkeelle on varattu budjetista noin 5,75 % eli 49,8 miljardia.

Budjettikomissaari (silloin vielä ehdokas) **Janusz Lewandowski** kertoi mepeille tammikuussa kuulemisessaan, että rahoituskehyn väliarviointi on odotettavissa aikaisintaan heinäkuulla 2010.

Kuinka vuotuisesta budjetista päätetään?

1. joulukuuta 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus teki Euroopan parlamentista yhdenvertaisen budjetinlaatijan jäsenmaiden neuvoston kanssa. Ne päättävät nyt yhdessä kaikista EU:n menoista. Sopimus myös yksinkertaistaa budjettipäätöksentekoa.

EU-budjetti Lissabonin sopimuksen aikana

Lissabonin sopimus poisti erottelun ns. "pakollisiin" ja "ei-pakollisiin" menoihin. Parlamentilla ei aiemmin ollut viimeistä sanaa pakollisista, kuten maatalouteen tai kansainvälisiin sopimuksiin liittyvistä menoista.

EU:n budjettivallan käyttäjät parlamentti ja neuvosto päättävät lopullisen talousarvion sisällöstä jatkossa yhdellä käsittelykierroksella nykyisten kahden käsittelyn sijaan. Talousarvio laaditaan sitovan monivuotisen rahoituskehysten puitteissa. Mikäli kaksikko ei pääse budjetin sisällöstä yhdellä kierroksella sopuun, neuvotteluja jatketaan ns. budjettisovittelussa. Vuoden 2011 EU-budjetti laaditaan uusin pelisäännöin, joista toimielinten on vielä sovittava.

Vuotuinen budjettikierros käynnistyy varsinaisesti huhtikuun lopulla tai toukokuun alkupuolella kun komissio hyväksyy alustavan esityksensä talousarvioksi konsultoituaan eri osastojaan. Neuvosto ja parlamentti (budjettivaliokunta) käsittelevät komission ehdotusta ja neuvottelevat siitä kesän ja alkusyksyn mittaan. Lopullisesta vuoden 2011 talousarviosta päätetään marras-joulukuulla 2010.

Vuoden 2010 talousarvioon: elvytysbudjetti

Parlamentti hyväksyi vuoden 2010 EU-budjetin toisessa käsittelyssä 17. joulukuuta. Jäsenmaiden neuvoston kanssa käytyjen neuvottelujen tuloksena vuoden 2010 budjetti on 141,4 miljardia euroa maksusitoumuksina ja 122,9 miljardia euroa maksumääräyksinä (eli toteutuvina menoina). Maksumäärärahat vastaavat 1,04:ää prosenttia EU:n bruttokansantulosta.

Vuoden 2010 budjetin päätavoitteena on Eurooppaa kalvaneen taantuman peittoaminen. Budjettineuvottelujen suurin haaste olikin löytää rahoitus aikaisemmin sovitulle talouden elvytys suunnitelmalle (2,4 miljardia euroa vuonna 2010). Budjetti myös vahvistaa parlamentin painotukset muun muassa energiaan ja yrittäjyyteen ja varmistaa maitosektorin 300 miljoonan euron tuen.

Talouden elvytys suunnitelma

Euroopan unionin viiden miljardin euron talouden elvytys suunnitelma kattaa vuodet 2009 ja 2010. Se tukee energiaprojekteja ja laajakaistayhteyksien kehittämistä maaseutualueilla. Kun paketista sovittiin vuonna 2009, jälkimmäisen puoliskon rahoitus (2,4 miljardia euroa) oli vielä auki. Rahoitukseen sovittiin käytettäväksi erityisesti maatalouden ja hallinnon ylijäämää ja liikkumavaraa vuosilta 2009 ja 2010. Lisäksi jäsenmaat maksavat EU:n kassaan yhteensä 120 miljoonan euron lisäpotin.

Yksi talouden elvytys suunnitelmasta rahoitettavista hankkeista on Suomen ja Viron välille rakennettava Estlink 2 -merikaapeli. Sen rahoitukseksi on alustavasti varattu sata miljoonaa euroa.

Itämeri-strategia

Parlamentti hyväksyi 20 miljoonan euron määrärahan EU:n Itämeri-strategialle, lähinnä koordinaatio- ja tiedotustarkoitukseen. Tämä määräraha on reservissä, kunnes komissio toimittaa raportin siitä, miten määräraha aiotaan käyttää.

Tukea maitotilallisille

Vuoden 2010 EU-budjetti neuvoteltiin vanhoilla pelisäännöillä, joiden mukaan parlamentilla ei ollut viimeistä sanaa maatalousmenojen suhteen. 1. joulukuuta voimaan tulleen "Lissabonin sopimuksen henki" – kuten parlamentin unkarilainen budjettiesittelijä **László Surján** (keskustaoikeisto) asian ilmaisi – avitti neuvotteluita ja mepit saivat varmistettua 300 miljoonan euron tuen maidon hintakriisistä kärsineiden tuottajien avuksi. Parlamentti on vaatinut tukea jo vuosikaudet.

Parlamentti onnistui lisäämään myös muun muassa energiatutkimukseen, elinikäiseen oppimiseen ja yrittäjyyteen varattuja määrärahoja.

Jokaisessa budjettilinjassa on kahdenlaisia budjettimäärärahoja: maksusitoumuksia ja maksumäärärahoja. Maksusitoumukset kertovat, kuinka suuriin summiin EU voi sitoutua tietyn vuoden aikana (esimerkiksi allekirjoittamalla sopimuksia tai aloittamalla tarjouskilpailun). Maksumäärärahojen taso säätelee vuoden aikana todella toteutuneita maksuja.

Mistä raha tulee?

Euroopan unionin budjetin tulopuoli perustuu niin sanotulle *omien varojen* järjestelmälle. EU:lla on tätä nykyä neljänlaisia omia varoja: tuontimaksuja ja tulleja, maatalousmaksuja sekä osuudet jäsenmaiden arvonlisäveroista ja bruttokansantulosta (ns. "neljäs vara").

Termillä omat varat on haluttu korostaa sitä, että kyse ei ole vain jäsenmaiden maksuosuuksista vaan tuloista, jotka kuuluvat unionille sen tehtävien toteuttamiseksi ja sen toimivallan käyttämiseksi, jota jäsenmaat ovat unionille siirtäneet. Varat siis kuuluvat EU:lle ilman jäsenvaltioiden erillisiä päätöksiä.

Omien varojen järjestelmä

Tuontimaksut, tullit ja maatalousmaksut muodostivat alun perin suurimman osuuden omista varoista. Vuonna 2010 näiden osuus on enää 11,55 % EU-budjetin tulopuolesta. Samaten arvonlisäverot muodostavat vuonna 2010 enää 11,35 % unionin tuloista, kun niiden osuus budjettituloista oli yli puolet vielä 1990-luvun puolivälissä. 1988 käyttöönotettu neljäs, eli BKTL-vara, vastaa kuluvana vuonna 75,94 %:sti tuloista. Loput reilu prosentti kertyy muun muassa edelliseltä budjettivuodelta siirretyistä käyttämättömistä varoista.

Koska EU:lla ei ole omaa veronkantojärjestelmää, siirtävät jäsenmaat keräämänsä tullit ja maksut sekä ALV- ja BKTL-varat kuukausittain Euroopan komissiolle.

Nykyinen omien varojen järjestelmä perustuu jäsenvaltioiden sopimukseen, jonka kansalliset parlamentit ovat vahvistaneet. Jäsenmaat määrittävät omille varoille enimmäismäärän, joka on nykyään 1,24 % niiden yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Ylärajan tarkoituksena on rajata menokehitystä. Kuten edellä näimme, EU:n menot ovat todellisuudessa pikemminkin yhden prosentin luokkaa.

EP: omien varojen järjestelmä uudistettava

Thatcherin Iso-Britannialle 1980-luvulla neuvottelema korjausmekanismi, sitä seuranneet jäsenmaiden maksuosuuksien sovittelut sekä myöhemmät erityisjärjestelyt tekivät ilmeiseksi tarpeen uudistaa EU:n rahoitusjärjestelmää. Kuten järjestelmän tulevaisuutta vuonna 2007 pohtinut esittelijä **Alain Lamassoure** (keskustaoikeiston EPP-ryhmä), Ranskan entinen valtiovarainministeri tiivisti: "Vuosi vuodelta jäsenmaat onnistuivat saamaan erityisjärjestelyitä. Rahoitusjärjestelmästä on lopulta tullut niin monimutkainen, että se on epädemokraattinen ja täysin käsittämätön kansalaisille".

Parlamentti on halunnut uudistaa unionin tulopuolen tavalla, joka korostaisi jäsenmaiden tasa-arvoa ja veisi pohjaa nettomaksuajattelulta.

Lewandowski: "Eurooppa ei ole valmis eurooppalaiseen veroon"

Budjettivaliokunnan ja talousarvion valvontavaliokunnan mepit tenttasivat budjettikomis-saariehdokas **Janusz Lewandowskia** tammikuulla muun muassa mahdollisen EU-veron käyttöönotosta. "Eurooppa ei ole valmis eurooppalaiseen veroon", puolalainen sanoi, kuitenkin todeten, että hän ei vastusta ajatusta EU:n omasta verosta. Lewandowski otti esille uusia talousarvion rahoitusmalleja kuten "Tobinin veron" kansainvälisille rahasiirroille.

Totuus "nettomaksajista"?

Saksan arvioidaan tuovan EU:n kassaan vuonna 2010 hiukan alle 20 % sen tuloista. Ranska (18 %), Italia (13,9 %), Iso-Britannia (10,4 %) ja Espanja (9,6 %) ovat kokonaisuusluokkaan seuraavaksi suurimmat maksumiehet. Suomen osuus tulee olemaan 1,65 prosentin luokkaa.

Julkisuudessa vertaillaan usein sitä, mitkä jäsenmaat "hyötyvät" ja mitkä "häviävät" EU:ssa. Jäsenmaiden "nettomaksuosuuksia" vertaillaan siltä pohjalta, mitä maat tuovat EU:n rahoitukseen suhteessa siltä saamiinsa varoihin. "Nettomaksajia" olisivat siten jäsenmaat jotka osallistuvat muita suhteellisesti suuremmalla osuudella EU:n rahoittamiseen. Nettomaksajat siis hyötyisivät suhteessa vähemmän EU:sta ja sen politiikoista (etenkin maatalouden ja aluetukien suhteen).

Määrällisellä panos-hyöty -suhteella laskien Saksa, Ranska, Hollanti, Italia, Iso-Britannia ja Ruotsi ovat EU:n suurimmat nettomaksajat.

Rahoitusosuuksien ja jäsenmaihin EU:lta takaisin virtaavien varojen arviointi ja "nettotaaseen" määrittely on kuitenkin edellä esitettyä monimutkaisempi laskuharjoitus etenkin seuraavien syiden vuoksi:

- Huomattava osuus EU:n budjettivaroista ei palaa jäsenvaltioihin vaan päättyy kolmannsiin maihin esimerkiksi osana EU:n naapuruus- ja kehitysyhteistyöpolitiikkoja. Myös EU:n toimielinten rahoitus vie oman osuutensa (6 % vuonna 2006) unioni kassasta. Ulkosuhteet ja hallintomenot muodostavat noin 13 % EU:n menoista.
- EU-hankkeiden toteutus ja niistä kertyvä hyöty ylittää usein jäsenmaiden rajat. Esimerkiksi ruotsalais-suomalainen yhteisyritys voi vastata silta- tai tiehankkeesta Suomessa ja saada sen toteutukseen EU-rahaa.
- Tullimaksuja perivät ja saavat kontolleen ne jäsenmaat, joihin tavara EU:n alueelle saapuu. Tosiasiallisesti tullin maksaa kuitenkin tuotteen ostava kuluttaja. Siten esimerkiksi saksalainen autonostaja maksaa osana autonsa hintaa tullin, jonka Antwerpenin satama Belgiassa on perinyt EU-markkinoille tulevilta korealaisilta autoilta.

EU on lisäksi perusluonteeltaan ja tavoitteiltaan jäsentensä keskinäistä solidaarisuutta korostava yhteisö. Se on perustamissopimuksensa mukaan sitoutunut "...lujittamaan talouksiensa ykseyttä ja takaamaan niiden sopusointuisen kehityksen vähentämällä eri alueiden välisiä eroavuuksia ja muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä". Unionin budjettivarojen uudelleenjako on sikäläkin olennainen osa eurooppalaista integraatioprojektia.

Vastuu budjettivarojen käytöstä

Euroopan komissio vastaa EU:n budjetin toimeenpanosta budjettivuoden aikana. Se voi kunkin budjettivuoden syyskuuhun saakka esittää lisätalousarvioita, jotka valmistellaan samaan tapaan kuin vuotuinen budjettikin. Neuvosto ja parlamentti hyväksyivät vuonna 2007 seitsemän lisätalousarviota. Osa varoista voidaan tietyn ehdoin myös siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle.

Vaikka komissio kantaakin poliittisen vastuun EU:n budjetin toteuttamisesta, jäsenmaiden viranomaiset toimeenpanevat käytännössä yli 80 % unionibudjetin menoista. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen mukaan unionin budjetin toimeenpanossa syntyy eniten ongelmia jäsenmaiden tasolla. Euroopan parlamentti onkin vaatinut jäsenmaiden hallituksia kantamaan enemmän vastuuta EU-varojen asianmukaisesta käytöstä.

Komissio raportoi EU-budjetin toimeenpanosta jäsenmaiden neuvostolle ja parlamentille toimittamalla näille edellisen varainhoitovuoden tilit sekä taseen, johon on merkitty varat ja vastuut.

Vastuuvapausmenettely

Euroopan parlamentti valvoo EU-budjetin toteuttamista vastuuvapausmenettelyllä. Menettelyllä pyritään varmistamaan, että Euroopan unionin toimielimet ovat käyttäneet budjettivarsa asianmukaisesti, sekä selvittämään kuluneen vuoden tulot ja menot.

Parlamentin päätös vastuuvapaudesta päättää kunkin vuoden budjetin toteuttamisen. Se päättää vastuuvapauden myöntämisestä, lykkäämisestä tai epäämisestä tilintarkastustuomioistuimen kertomusten ja neuvoston suosituksen perusteella. Myöntämällä komissiolle vastuuvapauden parlamentti antaa sille puhtaat paperit unionin budjetin toteuttamisesta.

Parlamentin talousarvion valvontavaliokunta valmistelelee päätöksen vastuuvapaudesta. Se seuraa budjetin toimeenpanoa varainhoitovuoden kuluessa myös kuulemalla komissaareja näiden hallinnonalojen varainkäytöstä.

EP lykkäsi vastuuvapauden myöntämistä

Parlamentti päätti huhtikuussa 2009 lykätä vuoden 2007 vastuuvapauden myöntämistä jäsenmaiden ministerineuvostolle – ensimmäistä kertaa. Neuvoston ns. hallintomenoja käytetään yhä enemmän ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan sekä sisä- ja oikeusasioiden operationaalsiin menoihin, mikä edellyttää tiiviimpää parlamentaarista valvontaa, parlamentti katsoi. Se oli tuloksetta perännyt neuvostolta lisätietoa varainkäytöstä.

Parlamentti myönsi vastuuvapauden kaikille muille EU:n toimielimille ja virastoille, mukaan lukien Euroopan komissiolle, jonka kautta suurimmat EU-rahamen virrat kulkevat. Saatuaan neuvostolta lisäselvitystä, parlamentti myönsi sille lopulta vastuuvapauden marraskuun täysistunnossaan.

"Vastuuvapausmenettely suojaa veronmaksajien etuja"

Vastuuvapauden epääminen on hyvin harvinaista ja EP turvautuu tähän valvonta-arsenaalinsa "ydinpommiin" harkiten. Se kieltäytyi joulukuussa 1998 myöntämästä komissiolle vastuuvapautta vuoden 1996 talousarvion toteuttamisesta, mikä johti lopulta Jacques Santerin johtaman komission eroon maaliskuussa 1999.

Talousarvion valvontavaliokunnan puheenjohtaja, liberaalidemokraattien **Luigi de Magistris** (Italia) muistuttaa, että vastuuvapausmenettelyn "tavoitteena on suojella Euroopan veronmaksajien etuja, tarkistaa, että heidän rahansa käytetään hyvin, tuhlailematta, ja arvioida Eurooppa-politiikkojen täytäntöönpanon todelliset kustannukset ja hyödyt. De Magistris pitää tärkeänä vahvistaa valiokunnan roolia "jatkuva taistelussa petoksia ja väärinkäytöksiä vastaan".