

Näkökohtia Euroopan yhteisön talousarvion historiasta ja tulevaisuudesta*

ERKKI LIIKANEN

Euroopan komissio

1 Johdanto

Yhä kasvava joukko Euroopan maita on jo yli 45 vuoden ajan pitänyt päämääränään Euroopan kansojen entistä läheisemmän liiton luomista. Välittömästi toisen maailmansodan jälkeän hallitsevana motiivina oli sellaisten rakenteiden pystyttäminen, jotka estäisivät juuri koettun onnettomuuden toistumisen Euroopan ytimessä.

Arkisempi talouden elpymisen päämäärä tuli Euroopan yhdentymisen käyttövoimaksi muutamia vuosia myöhemmin alkuperäisen päämäärän kuitenkin unohtumatta.

Prosessi on harvoin edennyt vakaana: tavoiteltaessa omintakeista ylikansallista organisaatiota on vuoroin korostettu kansainvälisen järjestön roolia, vuoroin aitoa liittovaltiomallia, "Euroopan yhdysvaltoja".

Toimielinten rahoituskysymys heijastaa Euroopan yhdentymisprosessin keskeisiä ristiriit-

toja:

- Tulisiko yhteisön olla taloudellisesti riippumaton niin, että sen omat varat mahdollisesti sisältäisivät verotusoikeuden? Vai tulisiko sen toiminta rahoittaa jäsenvaltioiden rahoitusosuuksilla maiden parlamenttien valvonnassa?

- Mitkä toimet yhteisön tulisi rahoittaa kokonaan tai osittain?

- Miten yhteisön rahoittamista ja menoja koskeva päätösvalta olisi jaettava yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä? Miten se tulisi jakaa yhteisön toimielinten eli komission, neuvoston ja parlamentin kesken?

Nämä kysymykset tulevat entistä keskeisemmiksi yhteisön valmistellessa tähän asti hankalinta laajentumistaan. Mahdollisuus yhdentoista uuden jäsenvaltion liittymisestä seuraavan vuosikymmenen kuluessa vaatii taloudellisten seikkojen huolellista punnitsemista. Toimivilla ratkaisuilla autetaan merkittävästi laajentumisen onnistumista ja näin yhteisön menestyksen jatkumista.

Keskustelulle yhteisön rahoituksen tulevaisuudesta on valmiit puitteet: hallitusten välinen

* Esitelmä Kansantaloudellisessa yhdistyksessä 6. 2.1997

konferenssi (HVK) tarkistaa yhteisön toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän. Yhteisön rahoituskehystä vuoden 1999 jälkeen (ns. Santeirin pakettia) aletaan käsitellä komission esityksen pohjalta heti HVK:n päättymisen jälkeen.

Tältä kannalta saattaa olla hyödyllistä pohtia yhteisön talousarvion historiaa ja käydä läpi keskeisiin kysymyksiin menneisyydessä löydetty ratkaisut, jotta saadaan laajempaa näkökulmaa tulevaisuudessa eteen tuleville päätöksille.

2 Ensimmäiset kaksikymmentä vuotta (1951-1970): euroopan yhteisöjen kaksi rahoitusmallia

1950-luvulla perustettujen Euroopan yhteisöjen rahoitusjärjestelyt heijastelevat hyvin erilaisia tavoitetasoja. Yhtäältä perustettiin 18.4.1951 tehdyllä Pariisin sopimuksella Euroopan hiili- ja Teräsyhteisö, jonka toiminta-ala oli rajoitettu, mutta joka edellytti huomattavaa kansallisen suvereniteetin siirtämistä Euroopan tasolle.

Toisaalta 25.3.1957 tehdyillä Rooman sopimuksilla perustettiin Euroopan atomienergia-yhteisö (Euratom), joka keskittyi ydinvoimaan, ja laaja-alainen Euroopan talousyhteisö (EEC), joka edellytti valikoidumpaa suvereniteetin siirtämistä.

EEC:stä tuli nopeasti hallitseva malli, koska sen toiminta-ala oli laaja ja siinä oli sisään rakennettuna sellaiset menettelyt, jotka tekivät yhteisön kehittymisen mahdolliseksi. Erityisesti hiili- ja teräsyhteisö muodostaa kuitenkin mielenkiintoisen vastakohtaparin tarkasteltaessa Euroopan yhteisön rahoitusjärjestelmiä.

2.1 Euroopan hiili- ja teräsyhteisö - taloudellisen riippumattomuuden malli

Ylikansallisen luonteensa mukaisesti Euroopan hiili- ja teräsyhteisö oli alusta alkaen taloudelli-

sesti riippumaton, mikä perustui omiin varoihin. Keskeistä oli oikeus kantaa veroja erityisinä alakohtaisina maksuina.

2.1.1 Euroopan hiili- ja teräsyhteisö-maksut omina varoina

Hiili- ja teräsyhteisömaksua kannetaan hiili- ja terästuotannosta. Se vahvistetaan vuosittain eri hiili- ja terästuotteille niiden arvonlisän perusteella.

Maksun periaate on vahvistettu Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen 49 artiklassa. Korkean viranomaisen ja sittemmin komission veronkanto-oikeus on merkittävä, koska se päättää maksun perustan, suuruuden ja kaikki siihen liittyvät yksityiskohdat. Maksu on puhtaasti yhteisön kantama vero, sillä sen tuotosta ei jaeta mitään jäsenvaltioille.

Korkea viranomainen ja sittemmin komissio voi vapaasti määrätä maksun suuruuden kuuluttuaan asianomaisia toimialoja. Euroopan parlamentti antaa lausuntonsa, jolla on todellisuudessa voimakas vaikutus maksun suuruuteen. Vain siinä tapauksessa, että maksu olisi yli yhden prosentin, tarvittaisiin neuvoston ennakkohyväksyntä. Näin ei ole koskaan käynyt.

Ensimmäisten neljän vuoden aikana (1953-56) maksu vaihteli 0,30%:sta 0,90%:iin, jotta voitiin luoda takuurahasto huomattavien halpakorkoisten lainojen myöntämiseksi näiden alojen jälleenrakentamiseen sodan jälkeen (Euroopan hiili- ja teräsyhteisö-lainojen luokitus on AAA).

Hiili- ja teräsyhteisön rahoitustoimet ovat mittavia. Vuosina 1952-70 hiili- ja teräsyhteisö myönsi 941 miljoonaa ecua¹ lainoina näille toimialoille. Vuosittaisten rahoitustoimien netto-

¹ Kokonaismäärä 1952-1996: 22,5 miljardia ecua.

tuotosta erityisesti kerääntyneiden varojen korkoina tuli hiili- ja teräsyhteisölle toinen merkittävä talousarvion tulolähde.

2.1.2 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön menot

Hiili- ja teräsyhteisön varoilla rahoitetaan pääasiassa toimialojen tutkimusta, hiili- ja terästeollisuuden saneerauksen sosiaalista hoitoa (yhdessä jäsenvaltioiden kanssa) ja talouden terveille aloille suuntautuville investoinneille myönnettävää korkotukea sekä hiili- ja terästeollisuuden taantumisesta kärsiville alueille tarjotun taloudellisen uudistamisen tukea. Vuoteen 1970 mennessä hiili- ja teräsyhteisön talousarvio ylitti 45 miljoonan ecun rajan.

2.1.3 Budjettivallan käyttäjä Euroopan hiili- ja teräsyhteisössä

Korkealla viranomaisella ja sittemmin komissiollla on täysi budjettivalta, mutta Euroopan parlamentti vaikuttaa kannallaan hiili- ja teräsyhteisön menoihin.

2.2 EEC - kehittyvän kansainvälisen järjestön rahoitusmalli

2.2.1 Rahoitus yhdessä jäsenvaltioiden kanssa

EEC:n ja Euratomin rahoittamisessa perustajavaltiot palasivat perinteiseen menetelmään, jossa kansainvälisen järjestön toiminta katetaan jäsenvaltioiden rahoituksella. Jäsenvaltiot jakavat keskenään yhteisön menot poliittisesti sovitulla asteikoilla, prosentiosuuksina kokonaismenoista (ETY:n perustamissopimuksen 200 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 172 artikla).

Asteikot vaihtelivat hallintomenojen, Euroopan sosiaalirahaston ja tutkimus- sekä inves-

tointibudjetin osalta. Yksimielisin päätöksiin voitiin sopia uusia asteikkoja. Niinpä 1960-luvulla aloitetun yhteisen maatalouspolitiikan rahoittaminen perustui uudentilaisiin asteikkoihin.

Asteikkojen eriyttämisen ansioista oli mahdollista sopia kunkin yhteisön menoluokan osalta rahoituksen oikeudenmukainen jakautuma. Esimerkiksi tutkimusmäärärahojen jakautumassa otettiin huomioon maiden tieteellisteknisen kehityksen taso. Italialle myönnettiin erityisasema sosiaalirahaston osalta. Poliittisilla seikoilla oli myös painonsa. Niinpä Ranska ja Saksa maksoivat kaikissa tapauksissa yhtä suuren osuuden.

2.2.2 Yhteisön ensimmäiset menot

Ensimmäisten kolmen vuoden aikana EEC:n ainut menoerä liittyi sen hallintoon. Vuoteen 1969 mennessä hallintomenojen (johon hiili- ja teräsyhteisö ja Euratom luettiin jo tuolloin mukaan) osuus oli pudonnut viiteen prosenttiin yleisestä talousarviosta, jollaisena se on pysytellyt siitä lähtien.

Euroopan sosiaalirahasto aloitti toimintansa vuonna 1961. Aloitustaso oli 8,6 miljoonan ecun luokkaa vuonna 1961, ja vuonna 1969 oli 71 miljoonassa ecussa.

Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto (EMOTR) perustettiin vuonna 1962. Tukiosaston ensimmäiset budjetoidut menot toteutuivat vuonna 1965 (29 miljoonaa ecua). Maatalousmenot kasvoivat nopeasti. Ne olivat yhteisön suurin menoerä jo vuonna 1967 ja kohoivat 1 669 miljoonaan ecuun vuonna 1969.

2.2.3 Budjettivalta kokonaan neuvostolla

Kansallisia rahoitusosuuksia ohjasi menojen kasvu. Menojen suuruudesta riippumatta astei-

kot takasivat tarvittavat varat. Järjestelmä oli avoin ja se salli menojen nopean kasvun. Vuosina 1958-69 näin rahoitettu talousarvio kasvoi 7,3:sta 1 905 miljoonaan ecuun. Rahoitusjärjestelmä ei koskaan pettänyt, koska jäsenvaltiot maksoivat aina tarvittavat summat ajoissa.

Oli johdonmukaista, että kansallisiin rahoitusosuuksiin perustuvista menoista päättäminen kuului sille toimielimelle, jossa jäsenvaltiot olivat suoraan edustettuina eli neuvostolle. Komissio laati alustavan talousarvioesityksen, Euroopan parlamentilla oli oikeus ehdottaa muutoksia, mutta neuvosto teki päätökset määränemmistöllä. Komissio toteutti talousarvion.

2.3 Euratom - ensisijaisesti puite tutkimustoiminnalle

Euratomin rahoitusjärjestelmä oli pääpiirteissään sama kuin EEC:n.

Euratomin perustamissopimuksessa tehtiin ero maksusitoumusmäärärahojen ja maksumäärärahojen välillä (176 artiklassa), joka sittemmin laajeni myös EEC:n talousarvioon. Tämä talousarvioonottamismenetelmä koski sellaisia toimia, joissa rahoitus jakautuu useammalle vuodelle: siinä kirjataan erikseen allekirjoitetujen menosopimusten rahamäärä (sitoumukset) ja niistä hankkeen toteuttamisen myötä aiheutuvat menot. Tästä seuraa, että vuosittaisessa talousarviossa on eriteltävä maksusitoumus- ja maksumäärärahat.

Euratomin perustamissopimuksessa määrättiin yhteisestä tutkimusohjelmasta, jonka toteuttamiseksi luotiin Yhteinen tutkimuskeskus viemään tekniikan kehitystä eteenpäin ja edistämään ydinteollisuuden tuotantoa Euroopassa. 60-luvun alussa Euratomin tutkimusmenot olivat yhteisötason huomattavin menoerä: esimerkiksi vuonna 1965 EEC käytti 77 miljoonaa ecua hiili- ja teräsyhteisön talousarvion ollessa

36 miljoonaa ecua, kun Euratomilla oli 120 miljoonaa ecua käytössään. Vuonna 1970 Euratomin tutkimus- ja investointibudjetti sisällytettiin yleiseen talousarvioon. Yhteiselle tutkimuskeskukselle tehtiin uusi organisaatio ja sen toiminta laajennettiin ydinteollisuuden ulkopuolelle vuonna 1971.

3 1970-1988: omintakeisen rahoitusjärjestelmän synty ja ajautuminen kriisiin

1970-luvulle tultaessa Euroopan yhteisöjen toimielimet ja taloudellinen toiminta on suurelta osalta yhdistetty. EEC:n taloudellinen malli on sivuuttanut muut ja määrännyt menoja ja tuloja koskevat Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion säännöt.

Vain hiili- ja teräsyhteisön toimintabudjetti rakentuu taloudelliselle riippumattomuudelle, mutta sen arvo on varsin pieni suhteessa nopeasti kasvavaan yleiseen talousarvioon. (1969: yleinen talousarvio 1 905 miljoonaa ecua, hiili- ja teräsyhteisön toimintabudjetti 46 miljoonaa ecua).

Varainhoitoa koskeva keskustelu on siitä alkaen keskittynyt Euroopan yhteisöjen yleisen talousarvion ympärille.

3.1EEC:n rajoitettu taloudellinen riippumattomuus

3.1.1 Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet vs. omat varat

Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin perustunut järjestelmä oli johdonmukainen ja toimi hyvin. Se edellytti kuitenkin aina sopimusta rahoituksen jakautumasta uuden politiikan osalta, mikä esti niiden kehittymistä. Yhteisö oli lisäksi riippuvainen kansallisista parlamenteista, joiden

oli vahvistettava jäsenvaltioiden maksuosuudet osana kansallista talousarviomenettelyä. Tässä tarjoutui mahdollisuus yrittää vaikuttaa yhteisön päätöksiin. Vastaavanlaisena tilanteena voi pitää sitä, kun Yhdysvaltojen kongressi jäädytti 90-luvulla maksunsa Yhdistyneille kansakunnille.

Kansallisiin rahoitusosuuksiin sisältyvien haittojen ohella myös yhteismarkkinat olivat ajamassa yhteisöä toisenlaiseen rahoittamislogiikkaan. Itse asiassa tavaroiden vapaa liikkuvuus merkitsi sitä, että rajatulleja ei voida enää kohdistaa tiettyyn maahantuloaikaan. Yhteismarkkinoilla tullit siirretään yhteisön toimielinten omiksi varoiksi yhteisten menojen kattamiseksi.

ETY:n perustamissopimuksen 201 artikla antoi näin yhteisölle mahdollisuuden koota omia varoja. Siinä mainittiin erikseen yhteisen tullitariffin mukaiset tullimaksut. Vuonna 1962 tehty päätös yhteisestä maatalouspolitiikasta (YMP) edellytti maatalousmaksujen keräämistä yhteisölle heti maatalouden sisämarkkinoiden toteuduttua.

Komissio teki ensimmäinen ehdotuksensa 201 artiklan täytäntöönpanosta vuonna 1965. Yhteisön ajautuminen poliittiseen kriisiin 60-luvun puolivälissä ja yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisessa ilmenneet vaikeudet lykkäsivät kuitenkin päätöksenteon aina vuoden 1969 loppuun saakka.

Epäröintiä aiheutti myös se, että omien varojen järjestelmä ei samalla tavoin takaa maksajalle täyttä vastinetta kuin jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien järjestelmä. Maksuosuusjakautumaa ei enää erikseen vahvisteta ennen uuden politiikan aloittamista. Sitä ei edes voida määrittellä tarkasti etukäteen. Maksuosuusjakautumasta tuli siksi jatkuva kiistakysymys yhteisön siirryttyä omien varojen järjestelmään.

3.1.2 Yhteisön omien varojen järjestelmä

Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien korvaamisesta yhteisön omilla varoilla tehtyt 21.-22.4.1970 tehtyt Luxemburgin sopimukset merkitsivät uuteen aikakauteen siirtymistä rahoituksessa. Tullit ja maatalousmaksut tilitettiin yhteisölle (10%:lla vähennettynä jäsenvaltioiden hallintokulujen peittämiseksi). Riittävien varojen keräämiseksi lisättiin kolmantena varojen lähteenä arvonlisäveroon perustuvat alv-varat, jotka vastaavat enintään 1% arvonlisäveron määräytymisperusteesta. Uusi omien varojen järjestelmä otettiin asteittain käyttöön, ja alv:n määräytymisperusteen yhtenäistämisen hankaluuden takia se kokonaisuudessaan käyttöön vasta 80-luvulla.

Yhteisön omien varojen peruspiirre on yhteisön oikeus kannettuihin veroihin. Koska jäsenvaltiot keräävät yhteisön omat varat, yhteisön riippumattomuus nojautuu siihen, että kunnioitetaan sen oikeutta luoda, tarkastaa ja saada omia varoja.

Vuonna 1970 käyttöön otetut verotusmenettelyt eroavat toisistaan siinä, miten niillä voi kerätä todellisia omia varoja: erotuksena hiili- ja teräsyhteisö-maksuista, jotka ovat mitä ilmeisimmin omia varoja, tullit ja maksut ovat eräänlaista välimaastoa: (yksilöt joutuvat maksamaan ne yhteisölle, ne perustuvat perustamissopimukseen, yhteisö toimii lainsäätäjänä, ne ovat erillinen vero - lukuun ottamatta 10%:n vähennystä jäsenvaltioille). Sen sijaan yhteisön osuus alv:sta ei ole yhtä selkeästi omia varoja (yhteisön lainsäädäntövalta ei ole kattava, se saa vain osan veron tuotosta, veronmaksaja ei voi havaita yhteisön osuutta).

Komission oikeus saada omia varoja ei edellytä kansallisten parlamenttien erityistä hyväksyntää talousarviomenettelyn yhteydessä, mutta kansallisiin talousarvioihin on kyllä sallittua

ottaa yhteisön saamiset.

Omista varoista tehty päätös noudattaa samaa yhdentymislogiikkaa kuin Euroopan parlamentin jäsenten valitseminen suorilla vaaleilla. Se merkitsee veroja koskevan päätösvallan osittaista siirtymistä jäsenvaltioilta yhteisölle ja näin ollen kansallisilta parlamenteilta yhteisölle. Tämä institutionaalinen näkökohta selittää sen, että omia varoja koskevat päätökset (ETY:n perustamissopimuksen 201 artikla) edellyttävät paitsi yksimielistä neuvoston päätöstä myös kansallisten parlamenttien vahvistusta.

Yhteisön taloudellinen riippumattomuus jäi kuitenkin melko rajoitetuksi. Vuonna 1970 tehty ensimmäinen omia varoja koskeva päätös oli hyvin kattava yhteisölle kokonaan tai osittain siirrettyjen omien varojen lähteiden suhteen ja siirrettäville varoille asetettiin katto - samaa linjaa noudattivat vuosina 1984, 1988 ja 1993 tehdyt omia varoja koskevat päätökset. Taloudellista riippumattomuutta voi olla vain silloin, kun yhteisö voi päättää verokannasta (vaikka yksimielisellä päätökselläkin).

Komissio teki vuonna 1973 ensimmäisen ehdotuksen tähän suuntaan: yhteisön mahdollisuus muuttaa alv-varojen enimmäismäärää ilman kansallisten parlamenttien vahvistusta. Tähän jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole koskaan suostuneet. Kun yhteisöllä ei ole mahdollisuutta ottaa velkaa toimintansa rahoittamiseksi, koko rahoitusjärjestelmä on täysin joustamaton sen jälkeen kun katto on saavutettu.

3.1.3 Ensimmäiset tarpeelliset tarkistukset

3.1.3.1 ALV-katon nostaminen

Tultuaan vuonna 1980 kokonaan voimaan omien varojen järjestelmä kulki pian tiensä päähän. Kolmenlaisista varoista kaksi tuotti arvioitua

vähemmän: tullit pysyivät paikoillaan ennen kaikkea uusien tullialennuskierrosten ja tärkeimpien kauppakumppanien kanssa tehtyjen uusien suosituimmuusopimusten takia. Maatalousmaksut suorastaan taantuivat yhteisön tultua maataloustuotannossaan omavaraisemmaksi. Samanaikaisesti menoihin kohdistui uusia paineita erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan sekä uusien yhteisöpolitiikkojen takia.

Siksi jäsenvaltiot maksoivat täydentäviä tilapäisiä maksuosuuksia vuosina 1984-85 ja sopivat Fontainebleaun neuvostossa 25.-26.6.1984 alv-perustaisten varojen katon nostamisesta 1,4%:iin vuodesta 1986 alkaen. Maatalouden menoja jouduttiin silti lykkäämään vuodesta 1986 seuravalle vuodelle ja samoin vuonna 1987 yhteisön talousarvion tasapainottamiseksi.

3.1.3.2 Maksuhelpotusten myöntäminen Yhdistyneelle kuningaskunnalle

Kun menoja ja niiden rahoittamista koskevat päätökset oli eriytetty, oli olemassa vaara, että jokin jäsenvaltio alkaisi pitää maksuosuuttaan kohtuuttomana.

Kysymys oli tullut esiin ensimmäisen kerran siirryttäessä omien varojen järjestelmään Yhdistyneen kuningaskunnan vuonna 1973 tapahtuneen liittymisen jälkeen, sillä maa sai yhteisestä maatalouspolitiikasta vain vähän tuloja Yhdistyneen kuningaskunnan maatalouden rakenteen poiketessa muista jäsenvaltioista.

Ensimmäinen ratkaisuyritys sovittiin maaliskuussa 1975 (niin että se ehti yhteisön jäsenyyttä koskeneeseen Yhdistyneen kuningaskunnan kansanäänestykseen). Mekanismin perusteet olivat kuitenkin niin tiukat, etteivät edellytykset koskaan täyttyneet.

Vuosien 1980-84 talousarvioissa neuvosto hyväksyi tilapäiset maksupalautukset Yhdisty-

neelle kuningaskunnalle (eli korjauksen, joka tehtiin ottamalla käyttöön tilapäiset lisämenot).

Fontainebleaussa sovittiin vuonna 1984 ratkaisu Yhdistyneen kuningaskunnan osalta. Lisämenoihin turvautumisen sijaan päätettiin alentaa maan alv-maksuosuutta suhteessa sellaisiin menoihin, joiden voidaan katsoa liittyvän Yhdistyneeseen kuningaskuntaan (tämä ei koske perinteisiä omia varoja). Yhteisön talousarvion huomattavin rahoittajamaa Saksa sai itselleen maksuhelpotuksia jaettaessa Ison-Britannian korjauksen vaikutus muiden jäsenvaltioiden kesken.

Fontainebleaun sopimuksessa korostettiin menopolitiikan olevan varsinainen keino talousarvion epätasapainon korjaamiseksi, mutta samalla otettiin käyttöön tulojen tasausjärjestelmä. Fontainebleaun päätös oli tarkoitettu tilapäiseksi, mutta sitä sovelletaan edelleenkin (siihen on tehty joitakin tarkistuksia omien varojen järjestelmään myöhemmin hyväksytyjen muutosten vuoksi).

Se myös avasi portit uusille korjauksille suodessaan jäsenvaltiolle mahdollisuuden pitää maksurasitustaan liiallisena. Vaikka tällaisia kantoja onkin toistuvasti esitetty, uusiin korjauksiin ei ole tähän mennessä ryhdytty.

3.1.4 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tarvitsemat tilapäiset maksusuoritukset

Hiili- ja teräsyhteisön maksut pysyivät 70-luvun alusta 90-luvun alkuun kapealla vaihteluvälillä (0,29% ja 0,31%). Suurena syynä tähän oli Euroopan parlamentin kielteinen kanta maksun mainittavaan korottamiseen. Korotusta olisi tarvittu, sillä menot kasvoivat nopeasti 67 miljoonasta ecusta vuonna 1978 255 miljoonaan ecuun vuonna 1984 erityisesti terästeollisuuden kriisin takia.

Jäsenvaltioiden onnistui lopulta sopia tila-

päisistä maksusuorituksista rahoitusvaikeuksien voittamiseksi.

Nämä maksusuoritukset ja uusien jäsenvaltioiden liittymismaksut hiili- ja teräsyhteisölle vähensivät tämän yhteisön omarahoitteista luonnetta. Jäsenvaltioiden suora ja epäsuora rahoitus muodosti noin 10% hiili- ja teräsyhteisön kaikkien aikojen yhteenlasketusta rahoituksesta. Tällä tulee olemaan vaikutusta, kun EHTY:n varat jaetaan perustamissopimuksen voimassaoloajan päättyessä vuonna 2002.

3.2 Tehtävien ja menojen asteittainen laajeneminen

Omien varojen järjestelmä joutui yhteisön nopeasti kasvavien menojen jatkuvaan paineeseen.

Maatalousmenot vaikuttivat selvästi eniten. Yhteiset markkinajärjestelyt olivat onnistuneet yhä useamman maataloustuotteen osalta edistämään tuotantoa täyteen omavaraisuuteen saakka. Tarjonta alkoi ylittää kysynnän. Interventiot, varastointi ja satunnaiset varastojen tyhjenysmyynnit paljon alle tuotantokustannusten nostivat EMOTR:n tukiosaston menot 1 756 miljoonasta ecusta vuonna 1971 (kuusi jäsenvaltiota) aina 22 950 miljoonaan ecuun vuonna 1987 (kaksitoista jäsenvaltiota).

80-luvun puolellessa josta alv-varojen katon nostaminen 1%:sta 1,4%:iin osoittautui riittämättömäksi yhteisön talousarvion tasapainottamiseksi. Maatalousministerit kuitenkin torjuivat valtionvarainministerien yritykset rajoittaa maatalousmenoja.

Lisäksi myös yhteisön menoista rahoitettu muu kuin maatalouteen liittyvä toiminta kasvoi nopeasti ja lisäsi paineita omia varoja kohtaan. Omien varojen järjestelmä helpotti uusien menojen hyväksymistä, koska enää ei ollut tarvetta sopia rahoitusosuuksista kunkin politiikan

osalta. Lisäksi valtaosa uusista toimista kuului Euroopan parlamentin päätösvallan alaisuuteen, ja se halusi laajentaa toiminta-alaansa (ks. jäljempänä).

Merkittäviä uusia toiminta-aloja olivat (ensimmäinen toteuttamisvuosi suluissa): Euroopan aluekehitysrahasto (1975), ympäristönsuojelupolitiikka (1975), kuluttajansuoja (1976), kansalaisjärjestöjen tukeminen (1976), toiminta koulutuksen alalla (1976), toiminta teollisuuspolitiikan alalla (1977), Välimeri-pöytäkirjat (1977), yhteinen kalastuspolitiikka (1978), toiminta liikenteen alalla (1978), tietotekniikan tutkimustoiminta (Esprit, 1984), tutkimuksen ja kehityksen ensimmäinen puiteohjelma (1984-87), integroidut Välimeri-ohjelmat (1985).

Vuoteen 1987 mennessä muut kuin maatalous- ja hallintomenot (jotka ovat pysyneet 5%:na kokonaismenoista) olivat 10 miljardin ecun luokkaa ja niiden osuus yhteisön menoista noin 30%.

3.3 Neuvoston ja parlamentin välinen vallanjako

3.3.1 Parlamentin nousu toiseksi budjettivallan käyttäjäksi

Kansalliset parlamentit saattoivat hyväksyä yhteisön omia varoja koskevien valvontamahdollisuuksien kaventumisen vain, jos kansainvälinen valvonta oli toteutuva jossain määrin Euroopan parlamentin kautta.

Siksi Luxemburgin sopimus huhtikuulta 1970 ja sitä täydentävä 22.7.1974 tehty Brysselin sopimus määräsivät yhteisölle uuden talousarviomenettelyn.

Uuden menettelyn ytimenä on menojen jakaminen kahteen luokkaan: yhtäältä menot, jotka väistämättä seuraavat perustamissopimuk-

sesta ja sen mukaisista säädöksistä (ETY:n perustamissopimuksen 203 artikla) eli pakolliset menot sekä toisaalta ei-pakolliset menot. Tyyppillisiä pakollisia menoja ovat maataloustuottajille menevät yhteisen maatalouspolitiikan säädösten mukaiset yhteisön maksut tai yhteisön ulkopuolella maksut sellaisille maille, jotka saavat kansainvälisten sopimusten nojalla tukea yhteisöltä. Pakollisten ja ei-pakollisten menojen tarkka raja on kuitenkin edelleen poliittinen kiistakapula (ks. 3.3.2).

Vuoden 1975 talousarviosta lähtien Euroopan parlamentilla on lopullinen päätösvalta ei-pakollisten menojen osalta, kun taas pakollisten menojen osalta se kuuluu edelleen neuvostolle.

Parlamentin pelivaraan tehtiin kuitenkin heti uusi rajoitus, ETY:n perustamissopimuksen 203 artiklan 9 kohdassa tarkoitettu enimmäismäärä, jolla ei-pakollisia menoja voidaan korottaa kuluvaan varainhoitovuoteen nähden. Komission on talousarviomenettelyn aloittamisen yhteydessä ilmoitettava kasvun yläraja, jossa otetaan huomioon bruttokansantulon kehitys ja kansallisten talousarvioiden kasvu sekä inflaatio.

Euroopan parlamentti on saanut myös oikeuden hylätä painavista syistä neuvoston talousarvioesitys kokonaisuutena. Euroopan parlamentin puhemiehen on julistettava yhteisön talousarvio hyväksytyksi.

Omien varojen järjestelmään siirtymistä seurasi siis Euroopan parlamentin kohoaminen yhteisössä budjettivallan toiseksi käyttäjäksi. Euroopan parlamentin oma päätösvalta tosin rajoittui alun perin 3,5%:iin yhteisön talousarviosta, jolloin se vastasi hallintomenojen osuutta.

3.3.2 Jatkuvat kiistat

Vaikka Euroopan parlamentin panos lakien

säättämisesssä oli vähäinen vuonna 1991 tehtyyn Maastrichtin sopimukseen saakka, sille oli kertynyt huomattavaa budjettivaltaa 70-luvun puolestavälistä lähtien. Parlamentti keskitti aloitteensa budjettivaltansa käyttämiseen ja laajentamiseen.

Pakollisten ja ei-pakollisten menojen rajanveto oli toimielinten jatkuva kiistakysymys. Toimielinten puheenjohtajien yhteinen julistus 1.7.1982 on harvoja yhteisen perustan aineksia. Siinä määritellään pakollinen meno sellaiseksi, joka budjettivallan käyttäjän on otettava talousarvioon, jotta yhteisö voi vastata perustamissopimuksista ja niiden nojalla annetuista säädöksistä johtuvista sitoumuksistaan sekä yhteisön sisällä että ulkopuolella. Julistuksessa sovittiin myös vuoden 1982 talousarvion kaikkien toimien luokitus ja menettely uusien toimien luokittelumiseksi.

Käytännönläheinen toimintatapa - jota helpottivat osaltaan vähän aikaisemmin sovitut sovittelemennettelyt (yhteinen julistus vuodelta 1975, toimielinten välinen sopimus vuodelta 1993) - on tehnyt mahdolliseksi useimpien yhteisön talousarvioiden vahvistamisen sopimalla ensin kiistanalaisten budjettikohtien rahamäärät. Kiistat jatkuivat kuitenkin edelleen. Niitä ruokki 80-luvun jälkipuoliskolla erityisesti se, että pakollisten menojen kasvulle ei ollut rajoitusta, kun taas ei-pakollisten menojen suurin sallittu kasvu oli määritelty. Kun omat varat oli käytetty loppuun, pakolliset menot uhkasivat syrjäyttää ei-pakolliset menot.

Euroopan parlamentti pyrki kasvattamaan budjettivaltansa kyseenalaistamalla ei-pakollisten menojen kasvun ylärajan. Itse asiassa jo perustamissopimus tarjosi kaksi tapaa kasvattaa ei-pakollisia menoja kasvun ylärajaa nopeammin:

- Ensiksikin, jos neuvosto on kasvattanut ei-pakollisia menoja yli puolella kasvuvuorasta, par-

lamentille jää vielä pelivaraa päättää menoista, jotka vastaavat vähintään puolta alkuperäisestä kasvusta. Kiistelyn jälkeen tämä vahvistettiin vuoden 1982 yhteisessä julistuksessa.

- Toiseksi, neuvosto ja parlamentti voivat yhdessä sopia kasvun ylärajan ylittämistä yhteisön toiminnan sitä vaatiessa.

Näiden vaihtoehtojen seurauksena ei-pakollisten menojen kasvu on itse asiassa joka vuosi ylittänyt suurimman sallitun kasvun vuodesta 1975 lähtien.

Uusien yhteisöpolitiikkojen asteittainen syntyminen ja kaikkien keinojen määrätietoinen käyttäminen ei-pakollisten menojen kasvattamiseksi laajensivat parlamentin budjettivaltaa. Vuoden 1997 talousarviossa ei-pakolliset menot ylittävät ensimmäistä kertaa pakolliset menot - komission määrittelytavalla - maksusitoumusmäärärahojen osalta.

Uudesta rahoitusjärjestelmästä johtuva yhteisön lainsäädäntö- ja budjettivallan epäsuhta synnytti uuden ristiriidan kysymyksestä, mitkä toimet voidaan rahoittaa yhteisön talousarviossa.

Neuvosto piti kiinni kannasta, että vain yhteisön uuden lainsäädännön avulla olisi mahdollista ottaa yhteisön talousarvioon uusia toimia (lukuunottamatta sellaisia, jotka ovat aivan välttämättömiä toimielinten toiminnalle). Se yritti käyttää hallitsevaa asemaansa lakien säättämisesssä voidakseen edelleenkin harjoittaa myös ei-pakollisten menojen laadullista valvontaa.

Euroopan parlamentti puolestaan julisti, että talousarvio on toteutettava, vaikka se sisältäisi-kin uusia toimia. Se siis vaati itselleen uuden budjettivaltansa nojalla aloiteoikeutta yhteisön toimien osalta.

Perustamissopimuksesta ei löydy määräyksiä kiistan ratkaisemiseksi. Vuoden 1982 yhteinen julistus oli edistysaskel sikäli, että toimieli-

met sopivat kaikkien merkittäviä yhteisön uusia toimia varten talousarvioon otettujen määrärahojen käytön edellyttävän perusasetuksen laatimista etukäteen. Varainhoitoasetus ja toimielinten välinen sopimus vuodelta 1993 viittaavat tähän tekstiin. Sen soveltaminen on kuitenkin jäänyt kiistanalaiseksi, sillä merkittävän uuden toimen käsitteestä ei ole kyetty sopimaan.

4 1988-1999: Rahoituksen uusi ulottuvuus ja uudet vaatimukset

4.1 Taloudellista riippumattomuutta heikentävä uusi omien varojen laji

Tilanne, jossa joustamaton omien varojen järjestelmä joutui kohtaamaan maatalousalan alati lisääntyvät vaatimukset samaan aikaan kun neuvosto ja Euroopan parlamentti taistelivat budjettivallasta, muodostui vakavaksi esteeksi yhteisön kehittymiselle. Talouden umpikuja uhkasi jo yhtenäismarkkinahankkeen luomaa elinvoimaista kehityssuuntaa. Koska yhtenäismarkkinoita haluttiin hyödyntää täysipainoisesti ja talouselämäkin osoitti elpymisen merkkejä, jäsenvaltiot suostuivat siihen, että yhteisön rahoitukselle annettiin uusi ulottuvuus samalla kun ryhdyttiin soveltamaan uusia taloudenpidon kurinalaisuutta koskevia periaatteita. Konfliktia Euroopan parlamentin kanssa lievensivät uusien yhteistoimintamenettelyjen ohella ennen muuta Euroopan parlamentin uudet mahdollisuudet määrätä yhteisön menoista.

4.1.1 Brysselin Eurooppa-neuvosto 1988

Brysselin Eurooppa-neuvosto hyväksyi (11.-12. helmikuuta 1988) toimenpidepaketin, jonka tarkoituksena oli taata yhteisölle riittävät,

vakaat ja taatut tulot samalla kun sen menoihin alettiin soveltaa uusia vaatimuksia.

Omien varojen järjestelmää järjeistettiin.

Arvonlisäverosta kertyvien omien varojen laskennassa käytettäväksi arvonlisäveron määräytymisperusteeksi määrättiin enintään 55% kunkin jäsenvaltion bruttokansantulosta. Näin haluttiin rajoittaa arvonlisäveron takautuvaa vaikutusta: maissa, joissa elintaso on keskimääräistä alempi, kulutusmenojen osuus on yleensä keskimääräistä korkeampi, jolloin arvonlisäveron määräytymisperuste ja siten myös osuus yhteisön talousarvion rahoituksesta paisuu suhteettoman suureksi. Enimmäisverokannan määrittämisen ansiosta alv-perustaisesta tulokannasta tuleekin käytännössä bruttokansantuloon perustuva rahoitusosuus. Kyse ei olekaan enää verosta, jolloin todellisen oman varan tunnusmerkit häviävät.

Yhteisön kasvavien menojen kattamiseksi perustettiin lisäksi uusi tuloluokka, ns. neljännet varat eli jäsenvaltioiden bruttokansantuloon perustuva rahoitusosuus. Markkinahintaisen BKTL:n katsottiin nimittäin heijastavan parhaiten jäsenvaltioiden taloudellista tilannetta ja kykyä osallistua yhteisön rahoitukseen.

Neljännet varat on tarkoitettu tasapainottavaksi tekijäksi, jonka avulla varmistetaan, että kaikki menot tulevat katetuiksi sen jälkeen kun muiden omien varojen tuotto on otettu huomioon.

BKTL:oon perustuvalla tuloluokalla puuttuvat perinteisen oman varan tunnusmerkit: se on vero, joka kannetaan jäsenvaltioilta, ei yksityisiltä kansalaisilta. Ainoastaan yhteisön oikeus varainhankintaan on entisenlainainen.

Lopuksi korvattiin alv-määräytymisperusteen enimmäismäärä katolla, jota sovelletaan

kaikkiin omiin varoihin ja joka määriteltiin tietyn prosenttiosuudeksi yhteisön yhteisestä BKTL:sta. Maksusitoumuksiin käytettävänä määrärahoina määriteltynä tämän katon oli määrä nousta vuoden 1988 1,15 prosentista 1,20 prosenttiin vuonna 1992.

Yhdistyneelle kuningaskunnalle suoritettavat maksupalautukset säilyvät Fontainebleau sopimusten mukaisesti ennallaan. Palautukset vain lasketaan uuden omien varojen järjestelmän mukaisesti: muilta jäsenvaltioilta kerättäviä osuuksia ei lasketa enää alv-määräytymisperusteen vaan BKTL:n mukaan.

4.1.2 Järjestelmää laajennetaan Edinburghin Eurooppa-neuvostossa 1992

Joulukuussa 1991 tehdyn Maastrichtin sopimuksen jälkeen Edinburghin Eurooppa-neuvostossa hyväksyttiin joulukuussa 1992 uusi yhteisön rahoituskehys.

Omien varojen järjestelmä säilyi pääpiirteittäin ennallaan. Alv-varojen merkitystä vähensi entisestään alv-kertoimen alentaminen vuoden 1994 1,4 prosentista 1 prosenttiin vuonna 1999, samoin kuin BKTL:sta laskettavan alv-määräytymisperusteen enimmäismäärän alentaminen 55:stä 50 prosenttiin vuoteen 1999 mennessä (jo vuoteen 1995 mennessä koheesiorahaston tukeen oikeutettujen jäsenvaltioiden osalta).

Kaikkien omien varojen enimmäismäärää nostetaan vähitellen, niin että se vuoteen 1999 mennessä on 1,27% yhteisön yhteenlasketusta BKTL:sta.

4.2 Menot kasvavat huomattavasti, kurinalaisuutta lisätään

Samalla kun Brysselin Eurooppa-neuvosto hyväksyi helmikuussa 1988 omien varojen huo-

mattavan lisäämisen se vaati, että talousarviota koskevaa kurinalaisuutta olisi tehostettava yhteisön eri menoluokkien keskinäisen tasapainon parantamiseksi ja niiden kasvun hillitsemiseksi.

4.2.1 Budjettikuria maatalousmenoihin

Maatalousmenojen osalta, jotka muodostavat pääosan pakollisista menoista, neuvosto teki 24.6.1988 päätöksen talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta. Päätöksessä luotiin maatalouden päälinjaus, joka määrittelee EMOTR:n tukiosaston menojen enimmäismäärän: sen vuotuinen kasvu saa olla enintään 74% yhteisön BKTL:n vuotuisesta kasvusta. Samassa yhteydessä ryhdyttiin toimenpiteisiin varastojen arvon alentamiseksi ja talouden vakauttamismekanismien voimistamiseksi. Jos komissio arvioi menojen nousevan päälinjausta suuremmiksi, sen on laadittava ehdotus toimista, jotka neuvoston on toteutettava kahden kuukauden kuluessa tilanteen korjaamiseksi.

Päälinjausta on kuitenkin noudatettu, ja itse asiassa maatalousmenot ovat usein jääneet huomattavasti sen alle. Edelleen on kuitenkin ratkaisematta järjestelmälle ominainen jännite, joka syntyy siitä, että yhtäältä lainsäädännöllisillä päätöksillä pyritään ensisijaisesti täyttämään maatalouden tarpeet, jotka talousarvion kannalta ovat pakollisia menoja, kun toisaalta olisi otettava huomioon myös budjettikurin vaatimukset.

4.2.2 Ensimmäiset rahoitusnäkymät 1988-1992

Yhteisön muiden menojen osalta neuvosto ja parlamentti tekivät kesäkuussa 1988 toimitilten välisen sopimuksen vuosien 1988|1992 rahoitusnäkymistä, joissa määrätään eri meno-

luokkien monivuotiset enimmäismäärät. Paitsi EMOTR:n tukiosastoa, jonka osalta enimmäismääränä on päälinjaus, rahoitusnäkymissä määritellään omina otsakkeinaan rakenteelliset tukitoimet, monivuotisilla määrärahoilla rahoitettavat politiikat, muut politiikat, takaisinmaksut ja hallinto sekä rahoitusvaraus.

Monivuotinen rahoituskehys mahdollistaa talousarvion keskeisten menoluokkien hallitun ja ennakoitavissa olevan kehityksen. Rahoitusnäkymien myötä neuvosto hyväksyi menojen vuotuiseksi reaalikasvuksi 3,9% maksusitoumusmäärärahoina ja 3,4% maksumääräyksiin varattuina määrärahoina riippumatta siitä, mikä on kasvun enimmäismäärä, jota ei tosiasiallisesti enää sovelleta. Tämä huomattava, ennalta sovittu menojen lisäys oli parlamentille tärkein syy, jonka perusteella se saattoi hyväksyä eri menoluokille asetettavia enimmäismääriä koskevat lisärajoitukset.

Eniten lisäystä myönnettiin rakenteellisiin tukitoimiin. Niille varatusta enimmäismäärästä tuli menotavoite, jonka avulla edunsaajille voitiin taata niiden saaman tuen tosiasiallinen kaksinkertaistuminen vuodesta 1987 vuoteen 1993. Samanlaisiksi menotavoitteiksi määriteltiin myös Portugalin teollisuuden kehitysohjelma, yhdenmetyt Välimeren ohjelmat sekä tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelma.

Rahoitusnäkyviä tarkistettiin seitsemän kertaa, erityisesti siksi, että oli tarpeen vastata uuden ulkopoliittisen tilanteen tuomiin haasteisiin (mm. yhteistyö Itä-Euroopan maiden kanssa ja Saksan yhdistyminen). Rahoitusnäkymien tosiasiallinen vuotuinen kasvu oli vuosina 1988/1992 5,5% maksusitoumusmäärärahoina ja 5,2% maksumääräyksiin varattuina määrärahoina.

4.2.3 Uudet rahoitusnäkyvät 1993-1999

Edinburghin Eurooppa-neuvosto hyväksyi joulukuussa 1992 rahoitusnäkymien jatkamisen vuoteen 1999; asiasta tehtiin uusi toimielinten välinen sopimus joulukuussa 1993. Vuotuiseksi reaalikasvuksi sovittu 3,3% maksusitoumusmäärärahoina ja 3,3% maksumääräyksiin varattuina määrärahoina oli vain hiukan vähemmän kuin edellisellä kaudella.

Menojen pääluokkia ryhmiteltiin jossain määrin uudestaan, jotta yhteisön toimien tärkeimmät menoerät tulisivat selvemmin nähtäviksi. Oman kattonsa ovat saaneet yhteinen maatalouspolitiikka (otsake 1), rakennetoimet (otsake 2), sisäiset politiikat (otsake 3), ulkoiset politiikat (otsake 4), hallintomenot (otsake 5) sekä varaukset (otsake 6). Uusista varauksista sovittiin takuurahaston luomiseksi yhteisön lainoille sekä ennakoimattomia hätäapumenoja varten.

Maatalouden päälinjaus säilyi pääosin ennallaan.

Uusien rahoitusnäkymien keskeisenä osana oli jälleen rakenteellisten toimien voimakas kehittäminen tavoitteeseen 1 kuuluville alueille myönnettävän tuen kaksinkertaistamiseksi vuoteen 1999 mennessä ottamalla huomioon uusi koheesiorahasto. Lisää varoja myönnettiin myös tutkimukseen sekä yhteisön uusille vastualueille Euroopan laajuisiin verkkoihin, koulutukseen, teollisuuteen ja kulttuuriin, ja lisäksi perustettiin varat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä oikeus- ja sisäasiain alalla suoritettavaa toimintaa varten.

Uusia rahoitusnäkyviä on tarkistettu toistaiseksi vain kerran, vuoden 1995 alussa tapahtuneen laajentumisen huomioon ottamiseksi. Kahden selvän nettomaksajan (Ruotsin ja Itä-

vallan) ja kolmannen mahdollisen nettomaksajan (Suomen) liittyminen yhteisöön helpotti jonkin verran vanhoihin nettomaksajiin kohdistuvaa taloudellista painetta.

4.3 Neuvoston ja parlamentin yhteistyö, suhteiden kiristyminen

Monivuotiset toimielinten väliset sopimukset tarjosivat ulospääsyn 1980-lukua leimanneista talousarviokiistoista. Oli sekä neuvoston että parlamentin edun mukaista noudattaa menokehystä. Vuoteen 1992 asti tehtyjen säännöllisten tarkistusten yhteydessä oli mahdollista sopia vaihtuvien olosuhteiden edellyttämistä muutoksista.

Suhteet ovat alkaneet kiristyä uudelleen vasta viime aikoina. Vuonna 1994 laajentumista silmällä pitäen tehty rahoitusnäkymien tarkistus jäi alhaisemmaksi kuin mihin uusien jäsenvaltioiden rahoitusosuudet olisivat antaneet mahdollisuuden. Komission maaliskuussa 1996 tekemä ehdotus eri menoluokkien kattojen tarkistamiseksi siten, että menot voitaisiin keskittää yhteisön ensisijaisina pidettyihin kohteisiin (Euroopan laajuiset verkot, tutkimus ja PK-yritykset), ei saanut neuvoston hyväksyntää.

Neuvoston ja parlamentin välinen kiista budjettivallasta on kaiken aikaa kytenyt pinnan alla.

Budjettivallan molemmat käyttäjät sopivat vuonna 1993 tehdyllä toimielinten välisellä sopimuksella rakennetoimien ja sisäisten politiikkojen luokittelun ei-pakollisiksi menoiksi. Ne ottivat myös käyttöön uuden, pakollisia menoja koskevan ad hoc -neuvottelumenettelyn.

Tästä huolimatta parlamentti halusi yksinään tehdä muutoksia menoihin, joita se piti ei-pakollisina, mutta jotka neuvosto ja komissio katsoivat vuoden 1995 talousarviossa pakollisiksi menoiksi. Yhteisöjen tuomioistuin kumosi

vuoden 1995 talousarvion marraskuussa 1995 vaati parlamenttia ja neuvostoa sopimaan jaon pakollisiin ja ei-pakollisiin menoihin. Uusi talousarvio vuodelle 1995 hyväksyttiin saman vuoden joulukuussa, niin että pakollisten menojen määrä sovittiin. Pakollisten menojen käsitteen määrittelemisessä ei kuitenkaan edistytty lainkaan.

Kysymys oikeusperustasta on ratkaisematta, sillä komission heinäkuussa 1994 tekemää ehdotusta neuvoston ja parlamentin välisistä keskinäisistä pelisäännöistä ei ole vielä hyväksytty.

5 Tulevaisuuden näköaloihin liittyvät haasteet

Tällä hetkellä, jolloin yli puolet vuonna 1993 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen voimassaoloajasta on kulunut, yhteisön taloudellinen asema on turvattu. Sen rahoituskehys antaa mahdollisuudet toteuttaa yhteisöpolitiikkojen laajan kirjon ainakin tämän vuosikymmenen loppuun.

Ilmapiiri yhteisön rahoituksen ympärillä on samanaikaisesti muuttunut. Kesti kolme vuotta kansallisilta parlamenteilta ratifioida Edinburghin yksimieliset päätökset. Koska kansallisiin talousarvioihin kohdistuvat voimakkaat paineet EMU:n vuoksi, jäsenvaltiot ovat entistä valppaampia yhteisön tason tiukan varainhoidon suhteen.

Yhteisön on otettava huomioon tämä ilmapiirin muutos valmistellessaan keskusteluja tulevasta rahoituskehyksestä.

5.1 Kattava kehys itälaajentumista varten

Voimassa oleva päätös yhteisön omista varoista edellyttää kattoa, joka on 1,27% yhteisön BKTL:stä vuonna 1999. Järjestelmä pysyy voi-

massa, kunnes tehdään uusi päätös. Komissio kuitenkin raportoi järjestelmän toiminnasta osana näkemyksiään yhteisön tulevasta rahoituksesta seuraavan laajentumisen yhteydessä.

EU:n laajentuminen Keksi- ja Itä-Euroopan maihin on luonnollisesti myös suuri budjettikysymys. Maiden kansantuote on keskimäärin 1/3 EU:sta. Siksi on selvää, että kaikki hakijamaat tulevat olemaan ns. nettosaajia yhteisön budjetista.

Jäsenvaltioissa vallitsevassa budjetti-ilma- piirissä jotkut valtiot ovat jo ehtineet ilmoittaa pitävänsä välttämättömänä omien varojen katon säilyttämistä 1,27%:ssa myös laajentuneessa yhteisössä.

Jos näin käy, yhteisölle eniten menoja aiheuttavat politiikat, alue- ja maatalouspolitiikka, vaativat mukautusta. On myös keskusteltava näiden politiikkojen soveltamisesta uusissa jäsenvaltioissa. Suurin syy tähän on hakijamaiden kehityksen yhteisöstä poikkeava taso ja erityisesti erot maataloustuotannossa.

Komissio antaa heti hallitustenvälisen konferenssin jälkeen näitä kysymyksiä koskevan tiedonannon. Näin voisi tapahtua jo heinäkuussa 1997. Tiedonanto on pohjana keväällä 1998 tehtävän muodollisen esityksen valmistelukusteluille.

5.2 Omien varojen järjestelmän tarkistaminen

Omien varojen järjestelmän tarkistamiseen laajentumista varten liittyy myös yleisempiä kysymyksiä.

Yhteisön omien varojen järjestelmä täyttää nykyisellään perustavoitteensa: sillä rahoitetaan yhteisön menot. 80-luvun kaltaisilta rahoituskriiseiltä on välttytty.

Järjestelmä on kuitenkin asteittain muuttanut luonnettaan ja tullut taas lähemmäksi kansallisten rahoitusosuuksien järjestelmää kuin todelli-

sia omia varoja. Tämä suuntaus todennäköisesti jatkuu. Perinteisten omien varojen merkitys vähenee jatkuvasti. BKTL-perustaiset varat tulevat yhteisön pääasialliseksi rahoituslähteeksi.

Näin ollen on aiheellista kysyä, pitäisikö olla erillinen yhteisövero, joka edustaisi todellisia omia varoja. Tällaiseen ajatukseen liittyy kolme merkittävää ongelmaa:

- Ei ole olemassa veroa, joka nykyistä järjestelmää paremmin vastaisi jäsenvaltioiden maksukykyä. Jotta rahoitusosuuksien jakautuma säilyisi oikeudenmukaisena, yhteisöveroon olisi liitettävä jonkinlainen tasausmekanismi.

- Yhteisölle suoritetuista maksuista suurin osa ei näy veronmaksajalle. Yhteisövero mielletäisiin siksi veronkorotukseksi, jota tulitaisiin vastustamaan, vaikka todellisuudessa yhteisön rahoitustarve säilyy muuttumattomana.

- Mikään vero ei voi taata yhteisön menojen tasaista ja ennustettavaa rahoitusta. Verotulojen vaihtelun takia tarvittaisiin joka tapauksessa tasapainottavia varoja. Tai sitten yhteisön talousarvioon olisi varattava mahdollisuus luotonottoon.

5.3 Neuvoston ja parlamentin uusi sopimus

Uuden laajentumisen taloudellisten vaikutusten tehokas hoitaminen edellyttää uutta neuvoston ja parlamentin välistä sopimusta.

Vaikka neuvosto ja kansalliset parlamentit edelleenkin vahvistavat katon yhteisön varoille, Euroopan parlamentin kanssa on sovittava uudesta yhteisön menokehyksestä.

Uusi toimielinten välinen sopimus olisi neuvoteltava ennen vuoden 1999 loppua, mikä muodostunee Suomen puheenjohtajakauden tärkeäksi tehtäväksi.