

U 57/2020 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission lisätalousarvioesityksestä nro 10 EU:n talousarvioon varainhoitovuodelle 2020 (*lisäbudjetti 10/2020; Euroopan unioni*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 9 päivänä lokakuuta 2020 julkaisema ehdotus Euroopan unionin vuoden 2020 kymmenenneksi lisätalousarvioksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2020

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Neuvotteleva virkamies Anna Hyvärinen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
5.11.2020

EU/2019/0277

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION LISÄTALOUS-
ARVIOESITYKSESTÄ NRO 10 EU:N TALOUSARVIOON VARAINHOITOVUO-
DELLE 2020**

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 9.10.2020 ehdotuksen 10. lisätalousarvioesityksestä EU:n vuoden 2020 yleiseen talousarvioon (COM (2020) 962 final; englanninkielinen kieliversio julkaistiin tarkistettuna 13.10.2020, COM (2020) 962 final/2). Lisätalousarvioesityksellä nro 10/2020 korotetaan maksumäärärahojen tasoa päivitetyn ennusteen mukaisesti ja ottaen huomioon kokonaismäärärahasiirrossa tehtävät uudelleenkohdennukset (*Global transfer*, DEC 16/2020). Tulopuolta tarkistetaan ottaen huomioon valuuttakurssierojen vaikutukset ja lisäskotutot. EU:n vuoden 2020 talousarvioon tehdään vielä eräitä rajatumpia mukautuksia, jotka koskevat maataloustukirahaston määrärahojen tasoa ja neljää EU:n hajautettua virastoa (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen ESMA, Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen EIOPA, Euroopan pankkiviranomainen EBA ja Euroopan työviranomainen ELA).

Komission lisätalousarvioletystä nro 10/2020 ei käsitellä neuvostossa erityisen kiireellisenä.

2 Komission esityksen pääasiallinen sisältö

2.1 Yleistä

Komissio ehdottaa lisättävän sitoumuksia yhteensä noin +36,4 miljoonalla eurolla ja maksuja yhteensä noin +1 569,3 miljoonalla eurolla lisätalousarvioletyksessä nro 10/2020. Lisäksi tulopuolella tehtäisiin muihin tuloihin 588 miljoonan euron vähennys ja vastaava BKTL-perusteisten maksujen lisäys jäsenvaltioille.

2.2 Maksumäärärahojen tason korotus

Komissio tekee vuosittain ehdotuksen kokonaismäärärahasiirrosta. Ehdotus perustuu siihen, miten talousarvio on tosiallisesti toteutunut ja millainen varainhoitovuoden lopun maksumäärärahatilanteen odotetaan olevan. Tänä vuonna määrärahojen uudelleenkohdentamisella ei voida kattaa kaikkia päivitettyjen menoennusteiden mukaisia tarpeita. Komissio on arvioinut maksumäärärahaliäystarpeiden olevan yhteensä 2 125,2 miljoonaa euroa ja uudelleenkohdennuksilla näistä tarpeista pystytään kattamaan ainoastaan 595,4 miljoonaa euroa. Tästä syystä komissio ehdottaa lisätalousarvioletyksessä nro 10/2020 1 529,8 miljoonan euron liäystä maksumäärärahoihin sen varmistamiseksi, että kaikki maksupyyntöt saadaa maksettua vuonna 2020, eikä vuodeksi 2021 jää epätavallisen suurta maksamatta olevien maksupyyntöjen kertymää.

Lisäantyneet maksumäärärahatarpeet koskevat seuraavia otsakkeita:

Otsake 1a: Yritysten ja pk-yritysten kilpailukyky (COSME) ja EU:n hajautetut virastot

Covid-19-pandemiasta johtuen komissio päätti kohdentaa 1 000 miljoonaa euroa Euroopan strategisten investointien rahastosta (EFSD) olemassa oleviin takausjärjestelyihin. Osana tätä hanketta COSME-ohjelman lainatakausjärjestelyä vahvistettiin 714 miljoonan euron edestä, jotta yritysten likviditeettitilannetta voitaisiin parantaa. Täytäntöönpanokumppanina toimiva Euroopan investointirahasto (EIF) julkaisi tarkistetun kiinnostuksenilmaisupyynnön rahoituslaitoksille, mikä suljettiin toukokuun lopussa. Tästä johtuen COSME-ohjelman lainatakausjärjestelyä täytyy entisestään vahvistaa, sillä Euroopan investointirahaston käteisvaratarpeet tulee ensin kattaa COSME-ohjelman lainatakausjärjestelyn kautta ennen varsinaisen rahoituksen myöntämistä Euroopan strategisten investointien rahastosta. Sen jälkeen, kun komissio on kattanut lisämääräraharavetta mahdollisimman pitkälti sisäisin uudelleen kohdennuksin, komissio ehdottaa 93,8 miljoonan euron maksumäärärahojen lisäystä COSME-ohjelmaan.

Komissio ehdottaa lisätalousarvioesityksessä nro 10/2020 lisäksi, että koronaviruksen vaikutuksesta syntyneet säästöt Euroopan työviranomaiselle sekä kolmelle valvontaviranomaiselle (Euroopan pankkiviranomainen, Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen, sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) vähennetään niiden vuoden 2020 budjeteista. Vähennys määrärahoihin olisi noin -12,2 miljoonaa euroa sitoumuksina ja noin -9,1 miljoonaa euroa maksuina.

Otsake 1 b: Verkkojen Eurooppa - koheesiorahasto (CEF-CF)

Verkkojen Eurooppa-välineen koheesiorahaston (CEF-CF) toimeenpano edistyy odotettua nopeammin ja maksumääräraharapet kasvavat. Ohjelman tuensaajien on tehtävä ns. välimaksupyynnöt kahden vuoden välein, mutta halutessaan ne voivat tehdä hakemuksen myös vuosittain. Tänä vuonna useampi suuri tuensaaja on päätnyt hyödyntämään tätä joustoa. Komission mukaan toimeenpanon nopeaa edistymistä ei osattu ennustaa vuoden 2020 budjetin osalta, mistä johtuen maksumäärärahojen taso ei ole riittävä. Tutkittuaan uudelleenkohdistamisen mahdollisuudet, komissio ehdottaa lisätalousarvioesityksessä nro 10/2020 100 miljoonan euron maksujen lisäystä CEF-CF-ohjelmaan, jotta määräaikoja ja oikeudellisia sitoumuksia voidaan kunioittaa.

Otsake 2: Maaseuturahasto, maaseudun kehittäminen sekä maataloustukirahasto, muut menotarpeet

Maaseuturahaston osalta komissio on käynyt läpi jäsenmaiden elokuussa jättämät maksutarveennusteet kuluvan vuoden osalta. Komission arvion perusteella maaseuturahaston maksuja tulee lisätä +750 miljoonalla eurolla. Ennusteet sisältävät niin aiemmin käynnistyneiden ohjelmien maksatuksia, mutta myös Covid-19 takia maanviljelijöille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille tarkoitetut kertamaksutukien tarpeet.

Maataloustukirahaston osalta Covid-19 -kriisin vaikutuksiin vastatakseen komissio ehdotti kahta maatalousmarkkinoille kohdennettua pakettia. Ensimmäisen paketin tarkoituksena oli tarjota ennakkomaksuja sekä taata suorien tukien toimilla rahoitettujen ohjelmien tasainen täytäntöönpano. Ensimmäisen paketin avulla joustavoitettiin myös tarkastusten toteuttamista. Toisella paketilla pyrittiin tarjoamaan tukitoimenpiteitä erityisesti hedelmä-, vihannes- sekä viinisektoreille. Näiden toimien avulla komission on mahdollistanut maaseuturahaston täydellisen käytöasteen vuoden 2020 määrärahojen osalta. Maaseuturahaston käyttöaste on ollut vuoden 2020 alusta lähtien hyvin korkealla tasolla erityisesti suorien tukien osalta ylittäen edellisten vuosien

käytön. Markkinamenojen osalta loppuvuoden toteutukseen kuitenkin liittyy vielä epävarmuuksia. Maaseuturahaston käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen arvioidaan olevan 176 miljoonaa euroa budjetoitua matalammat. Tämän vuoksi ennakoidaan maltillista riskiä pienen alijäämän osalta. Odotettu alijäämä pystytään kuitenkin kattamaan otsakkeen 2 käytettävissä olevan liikumavaran puitteissa. Näiden tietojen valossa komissio ehdottaa tuottajaorganisaatioille kohdennettujen toimintamenojen lisäämistä noin +48,7 miljoonaa euroa niin sitoumuksina kuin maksuina.

Nämä toimet yhteensä lisääisivät otsakkeen 2 sitoumuksia yhteensä noin +48,7 miljoonaa euroa ja maksuja yhteensä noin +798,7 miljoonaa euroa.

Otsake 4: IPA II, ENI ja DCI

EU pyrkii vastaamaan Covid-19-pandemian haasteisiin myös ulkosuhderahoituksessaan (*Global EU response to Covid-19*). Ulkosuhderahoituksessa on myös hiljattain otettu käyttöön Team Europe -käsite, joka toimii ikään kuin sateenvarjona monen tyyppiselle toiminnalle. Komissio on viime keväänä ja sen jälkeen uudelleenohjelmoinut toimintansa IPA II, ENI ja DCI-välineissä. IPA II on liittymistä edeltävää apua koskeva väline, ENI on Euroopan naapuruusväline ja DCI on kehitysapuväline. Uudelleenohjelmoinnin johdosta on todettu, että tarvitaan maksujen vahvistamista näissä kolmessa välineessä yhteensä 586 miljoonalla eurolla.

IPA II -välineeseen tarvitaan komission mukaan maksujen lisäystä liittyen yhtäältä sopimuksiin Montenegron, Albanian, Kosovon, Serbian, Pohjois-Makedonian ja Turkin kanssa ja toisaalta liittyen talousarviotukeen Serbialle, Albanialle ja Pohjois-Makedonialle.

ENI-välineeseen komissio ehdottaa maksujen lisäystä liittyen budjettitukiohjelmiin Marokkoa, Tunisiaa, Jordaniaa, Algeriaa, Georgiaa ja Armeniaa koskien. Lisäksi etupainotettaisiin useiden muiden kansallisten ja alueellisten ohjelmien ns. kirjekuoria, tarkoituksena tukea pk-yrityksiä ja näin lisätä vakautta mm. Itä-Ukrainassa ja Armeniassa.

DCI-välineen osalta kiireisimmät tarpeet on katettu osittain määrärahojen uudelleenkohdistuksilla. Komission mukaan maksuja on tarpeen lisätä koskien suorituksia Nepalille, Myanmarille, Kambodzalle, Tadzikistanille, Uzbekistanille ja Afganistanille.

U 57/2020 vp

Komissio ehdottaa lisätalousarvioesityksessä nro 10/2020 muutoksia seuraaviin budjettimomentteihin (summat euroina):

Käyttökohde	Budjettimomentti	Nimi	Sitoumukset	Maksut
<i>Otsake 1 a; Kilpailukyky, pk-yritykset</i>	02 02 02	Pienten ja keski suurten yritysten (pk-yritysten) rahoituksen saannin parantaminen pääoma- ja velkajärjestelyin		+93 800 000
<i>Otsake 1a; EU:n hajautetut virastot</i>	12 02 04	Euroopan pankkiviranomainen (EBA)	-1 416 000	-1 416 000
	12 02 05	Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA)	-314 636	-314 636
	12 02 06	Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA)	-7 383 576	-7 383 576
	04 03 15	Euroopan työviranomainen (ELA)	-3 105 725	
<i>Otsake 1 b; Verkkojen Eurooppa, koheesiorahasto</i>	06 02 01 04	Verkkojen Eurooppa –väline – koheesiorahaston osuus		+100 000 000
<i>Otsake 2; Maaseuturahasto – Maaseudun kehittäminen</i>	05 04 60 01	Maaseudun kestävän kehityksen edistäminen sekä alueellisesti ja ympäristön kannalta tasapainoisemman, ilmastomyönteisemmän ja innovatiivisemman unionin maatalousalan edistäminen		+750 000 000
<i>Otsake 2; Maataloustukirahasto. Muut menotarpeet</i>	05 02 08 03	Tuottajaorganisaatioiden toimintarahastot	+48 655 078	+48 655 078
<i>Otsake 4; IPA II, Länsi-Balkan</i>	22 02 01 01	Länsi-Balkan - Tuki poliittisille uudistuksille ja niihin liittyvälle lainsäädännön asteittaiselle mukauttamiselle unionin säännöstöön		+40 000 000
<i>Otsake 4; IPA II, Länsi-Balkan</i>	22 02 01 02	Länsi-Balkan – Tuki taloudelliselle, sosiaaliselle ja alueelliselle kehitykselle ja siihen liittyvälle lainsäädännön asteittaiselle mukauttamiselle unionin lainsäädäntöön		+70 000 000
<i>Otsake 4; IPA II, Turkki</i>	22 02 03 01	Turkki - Tuki poliittisille uudistuksille ja niihin liittyvälle lainsäädännön asteittaiselle mukauttamiselle unionin säännöstöön		+10 000 000
<i>Otsake 4; IPA II, Turkki</i>	22 02 03 02	Turkki - Tuki taloudelliselle, sosiaaliselle ja alueelliselle kehitykselle ja siihen liittyvälle lainsäädännön asteittaiselle mukauttamiselle unionin säännöstöön		+90 000 000
<i>Otsake 4; ENI, Välimeren maat</i>	22 04 01 02	Välimeren maat – Köyhyyden vähentäminen ja kestävä kehitys		+221 000 000
<i>Otsake 4; ENI, Itäinen kumppanuus</i>	22 04 02 02	Itäinen kumppanuus – Köyhyyden vähentäminen ja kestävä kehitys		+65 000 000
<i>Otsake 4; DCI, Aasia</i>	21 02 02	Yhteistyö Aasian kanssa		+50 000 000
<i>Otsake 4; DCI, Keski-Aasia</i>	21 02 03	Yhteistyö Keski-Aasian kanssa		+15 000 000
<i>Otsake 4; DCI; Afganistan</i>	21 02 05	Yhteistyö Afganistanin kanssa		+25 000 000
YHTEENSÄ			+36 435 141	+1 569 340 866

2.2. Tulopuolen mukautus – valuuttakurssierot ja sakkotulot

EU:n talousarvio vahvistetaan euroina, kun taas jäsenvaltioiden maksuosuudet määritellään kansallisessa valuutassa. Jäsenvaltioiden vuosittaiset maksut maksetaan 12 kuukausieränä (kahdestoistaosina). Jokainen erä, joka on tehty muussa valuutassa kuin euroina, kirjataan tileille käyttäen sen kuukauden vaihtokurssia, jonka aikana maksu suoritetaan.

Euroalueen ulkopuolella olevien jäsenvaltioiden osalta EU:n talousarvio muunnetaan kansalliseksi valuutaksi käyttäen talousarviovuotta edeltävän kalenterivuoden viimeisen pankkipäivän valuuttakurssia (31.12.2019). Mahdolliset erot valuuttakursseissa, joita käytetään kuukausittaisen kahdestoistaosien laskemiseen kansallisessa valuutassa ja näihin kahdestoistaosiin sovellettavissa kirjanpidollisissa valuuttakursseissa, johtavat väistämättä eroihin omien varojen määrissä euroina ilmaistuna talousarviossa ja määrissä, joita jäsenvaltiot tosiallisesti tilittävät.

Kuluvan vuoden tammi-kesäkuun välisenä aikana on omille varoille kirjattu -400,6 miljoonan euron valuuttakurssierot, jotka huomioitiin lisätalousarviossa nro 7/2020. Lisätalousarviossa nro 7/2020 komissio ennakoi, että valuuttakurssierojen negatiivinen kehitys saattaisi vielä aiheuttaa budjettivajeen riskin vuoden loppuun mennessä. Punnan kurssimuutoksista johtuen (heinä-syyskuun aikana) syntyi -180 miljoonan euron valuuttakurssialijäämä, jonka lisäksi komissio arvioi alijäämän lisääntyvän vielä -536 miljoonalla eurolla vuoden loppuun mennessä. Komissio ehdottaakin lisätalousarviossa nro 10/2020 716 miljoonan euron suuruista mukautusta koskien valuuttaeroja. Varainhoitoasetuksen artiklan 44 mukaan komissio voi tehdä tuloperusteisia lisätalousarvioesityksiä, kun omia varoja ja muita tuloja koskevaa ennustetta tarkistetaan ajantasaisten talousennusteiden perusteella.

Lisäksi komissio ehdottaa lisätalousarviossa nro 10/2020 sakkotuloennusteiden kasvattamista yhteensä +128 miljoonan euron edestä, syyskuun loppuun mennessä tuloutettujen sakkotulojen perusteella.

Komissio ehdottaa lisätalousarvioesityksessä nro 10/2020 muutoksia seuraaviin tulomomentteihin (summat euroina):

Käyttökohde	Tulomomentti	Nimi	Määrä
<i>Tulot; valuuttakurssierot</i>	3 9 0	Valuuttakurssieroihin liittyvä mukautus omissa varoissa	-716 000 000
<i>Tulot; sakkotulot</i>	7 1 0	Sakot, uhkasakot ja seuraamusmaksut, jotka liittyvät kilpailusääntöjen täytäntöönpanoon	+71 000 000
<i>Tulot; sakkotulot</i>	7 1 1	Perussopimuksen mukaisen velvollisuuden täyttämättä jättämisen toteamista koskevan Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion noudattamatta jättämisestä jäsenvaltioille määrätty uhkasakot tai kiinteämääräiset hyvitykset	+57 000 000
YHTEENSÄ			-588 000 000

3 EU-oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 314 artikla ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artikla. Erityinen lainsäätämismenettely, neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen ja riittävä. Ehdotuksissa noudatetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

4 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaan asema, ja talousarvioon

Lisätalousarvioesityksellä ei ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön tai Ahvenanmaan asemaan.

Lisätalousarvioesityksessä otettaisiin käyttöön yhteensä 36,4 miljoonaa euroa sitoumuksina ja 1 569,3 miljoonaa euroa lisää maksuina. Lisäksi tehtäisiin EU:n talousarvioon tulopuolelle 588 miljoonan euron vähennys.

Ehdotus kasvattaisi Suomen maksuja EU:lle vuonna 2020 yhteensä noin 31,8 miljoonalla eurolla. Suomen EU-maksujen kasvu voidaan hoitaa käytettävissä olevien kansallisen talousarvion määrärahojen puitteissa.

5 Asian käsittely EU:ssa ja kansallinen käsittely

Ehdotusta käsitellään neuvoston budjettikomiteassa, minkä jälkeen se siirtyy Coreperin käsiteltäväksi. Coreper käynnistää sitten kirjallisen menettelyn neuvoston kannan vahvistamiseksi.

Komission ehdotus edellyttää myös käsittelyä Euroopan parlamentissa. Asian valmistelusta vastaa Euroopan parlamentissa budjettivaliokunta.

Tämä valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu valtiovarainministeriössä. U-kirjelmä käsiteltiin ja sovitettiin yhteen valtioneuvostossa EU 34 (budjetti- ja hallintoasiat) –jaostossa kirjallisessa menettelyssä 23.10.-26.10.

Mitä tulee muihin asian käsittelyyn vaikuttaviin tekijöihin, komission lisätalousarvioesitys nro 10/2020 liittyy ensinnäkin neuvoston budjettikomiteassa käsiteltävään kokonaismäärärahasiirtoon (DEC 16/2020). Toiseksi esitys liittyy aiempaan lisätalousarvioesitykseen nro 8/2020, jossa tarkistettiin EU:n vuoden 2020 talousarvion maksuja tietyillä kiireelliseksi katsotuilla aloilla. Komission lisätalousarvioesityksestä nro 8/2020 toimitettiin eduskunnalle E-kirje (E 98/2020 vp) ja U-kirjelmä (U 47/2020 vp).

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto voi kokonaisarvion perusteella hyväksyä lisätalousarvioesityksen nro 10/2020.

Valtioneuvosto kuitenkin korostaa, että tarpeet tulee ensisijaisesti pyrkiä hoitamaan määrärahoja uudelleen kohdentamalla. Lisäksi valtioneuvosto korostaa, että ehdotettujen sitoumus- ja maksumäärärahojen lisäysten tulee olla perusteltuja ja vastata todellisia tarpeita. Valtioneuvoston mukaan siltä osin kuin lisätalousarvioesityksessä maksujen lisäykset vuodelle 2020 ovat tosiasiallista maksujen aikaistamista, niin kyseiset lisäykset tulee huomioida vähennyksinä tulevana varainhoitovuosina.

Mikäli ehdotuksen sisältö muuttuisi neuvoston käsittelyssä, poikkeuksellisten käsittelyolosuhteiden ja kiireellisuuden johdosta valtioneuvosto arvioisi ja voisi hyväksyä muutoksia ottaen huomioon Suomen kokonaisuuden.