

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission lisätalousarvioesityksestä nro 5 EU:n talousarvioon varainhoitovuodelle 2020 ja komission ehdotuksesta ennakoimattomiin menoihin varatusta liikkumavarasta (*lisäbudjetti 5/2020; Euroopan unioni*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 3 päivänä kesäkuuta 2020 julkaisema ehdotus Euroopan unionin vuoden 2020 viidenneksi lisätalousarvioksi ja samana päivänä julkaisema ehdotus päätökseksi ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttöönotosta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2020

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Neuvotteleva virkamies Anna Hyvärinen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
17.6.2020

EU/2019/0277; EU/2020/0990

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION LISÄTALOUS-
ARVIOESITYKSESTÄ NRO 5 EU:N TALOUSARVIOON VARAINHOITOVUO-
DELLE 2020 JA KOMISSION EHDOTUKSESTA ENNAKOIMATTOMIIN MENOI-
HIN VARATUSTA LIIKKUMAVARASTA**

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 3.6.2020 ehdotuksen (COM(2020) 422 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi ennakoiduttomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttöönotosta Turkissa olevien pakolaisten humanitaarisen avun jatkamiseksi. Komissio antoi samana päivänä myös lisätalousarvioesityksen nro 5/2020 (COM(2020) 421 final) pakolaisavun jatkamisesta pakolaisille ja heitä vastaanottaville yhteisöille Jordaniassa, Libanonissa ja Turkissa, liittyen Syyrian kriisiin. Komission ehdotuksia käsitellään EU:ssa kiireellisinä.

2 Komission esitysten pääasiallinen sisältö

U-kirjelmä on laadittu englanninkielisen asiakirja-aineiston pohjalta.

2.1 Lisätalousarvioesitys 5/2020

Lisätalousarvioesityksessä 5/2020 komissio ehdottaa, että otettaisiin käyttöön yhteensä +585 miljoonaa euroa lisää sitoumuksina ja +168 miljoonaa euroa lisää maksuina. Lisätalousarvio koskisi EU:n talousarvion otsaketta 4 (Globaali Eurooppa). Lisätalousarvion käyttökohteena on pakolaisten ja heitä vastaanottavien yhteisöiden avustaminen Jordaniassa, Libanonissa ja Turkissa, liittyen pitkittyneeseen kriisiin Syyriassa. Sitoumusten lisäykset on tarkoitettu rahoittamaan talousarvion otsakkeen 4 liikkumavaraa sekä ennakoiduttomiin menoihin varattu liikkumavara-erityisvälineestä.

Komissio ehdottaa lisätalousarviolla 5/2020 muutoksia seuraaviin budjettilinjoin (summat euroina):

U 23/2020 vp

Käyttökohde	Budjettilinja	Nimi	Sitoumukset	Maksut
<i>Pakolaisapu Jordaniassa ja Libanonissa</i>	22 04 01 03	Välimeren maat – Luottamuksen rakentaminen, turvallisuus, ja konfliktien estäminen ja ratkaiseminen	+100 000 000	+100 000 000
<i>Pakolaisapu Turkissa</i>	23 02 01	Nopean, tehokkaan ja tarpeisiin perustuvan humanitaarisen avun ja elintarvikeavun toimittaminen	+458 000 000	+68 000 000
YHTEENSÄ			+585 miljoonaa euroa	+168 miljoonaa euroa

Jordania ja Libanon

Komission mukaan määrärahat, jotka on aiemmin budjetoitu Syyrian kriisiin liittyvään pakolaisapuun Jordaniassa ja Libanonissa vuonna 2020, on kokonaisuudessaan sidottu. Komissio ehdottaa +100 miljoonan euron lisäystä sitoumuksina ja maksuina. Lisäys kohdennettaisiin pakolaisille ja vastaanottaville yhteisöille Jordaniassa ja Libanonissa käytettäväksi koulutukseen, elatuksen turvaamiseen, terveyteen, vesi- ja jätehuoltoon sekä sosiaaliseen suojeluun. Pakolaisilla ei ole mahdollisuutta palata Syyriaan ja Covid-19-pandemia hankaloittaa yhä tilannetta. Komission mukaan Jordaniassa ja Libanonissa on eniten pakolaisia koko maailmassa suhteessa väkilukuun. Molempien maiden taloustilanne on hauras. Komission mukaan EU:n apu on hyvin tärkeää vakauden turvaamiseksi.

Turkki

Komissio ehdottaa +485 miljoonan euron lisäystä sitoumuksina ja +68 miljoonan euron lisäystä maksuina. Lisäys kohdennettaisiin humanitaariseen apuun pakolaisille Turkissa ja toteutettaisiin kahden ohjelman kautta, joita ovat Häätätilanteen sosiaalinen turvaverkko (Emergency Social Safety Net, ESSN) ja Ehdollinen käteissiirto koulutukseen (Conditional Cash Transfer for Education, CCTE).

ESSN-ohjelmasta maksetaan kuukausittain käteissuorituksia noin 1,7 miljoonalle pakolaiselle. Komission mukaan määrärahat tulevat käytetyiksi viimeistään ensi vuoden maaliskuussa. Ehdotettu +400 miljoonan lisäys sitoumuksina mahdollistaisi ohjelman jatkamisen ensi vuoden loppuun asti. Komission mukaan sitoumusten lisäys olisi tarpeen saada voimaan tämän vuoden kesällä, jotta ehditään koordinoita tarvittavat kysymykset Turkin viranomaisten kanssa.

CCTE-ohjelmasta maksetaan käteissuorituksia pakolaisperheille, joiden lapset käyvät koulua työskentelyn sijaan. Nykyinen sopimus päättyy kuluvan vuoden lokakuussa. Komission mukaan määrärahaan tarvitaan kiireellisesti +85 miljoonan euron lisäys sitoumuksina, jotta ohjelmaa voidaan jatkaa ensi vuoden loppuun saakka.

Lisäksi komissio kertoo, että vuoden 2020 EU:n talousarvion olemassa olevista määrärahoista on tarkoitus käyttää 50 miljoonaa euroa Turkin pakolaisille suunnattuihin kiireellisiin humanitaarisiin hankkeisiin mm. koulutuksen ja terveyden aloilla, jotta näitä hankkeita voidaan jatkaa yhdellä vuodella lisää.

Komission mukaan sen nyt ehdottama lisäys Turkin pakolaisapuun tarkoittaa sitä, että tarvitaan sopimusperusteista henkilöstöä avun toimeenpanoon ja taloudelliseen seurantaan. Komission mukaan tarve on 15 sopimusperusteista henkilöä kolmeksi vuodeksi 2021 alkaen.

2.2 Otsakkeen liikkumavaran sekä erityisvälineen käyttöönotto

Komission mukaan sitomaton liikkumavara otsakkeessa 4 on 103,4 miljoonaa euroa, mistä komissio ehdottaa käytettävän 100 miljoonaa euroa sitoumuksina pakolaisapuun Jordaniassa ja Libanonissa sekä jäljellä olevan 3,4 miljoonaa euroa sitoumuksina pakolaisapuun Turkissa.

Lisäksi komissio ehdottaa, että pakolaisapuun Turkissa kohdistuva lisäys katettaisiin pääosin, noin 481,6 miljoonan euron osalta, ennakoimattomiin menoihin varatusta liikkumavarasta. Komission mukaan muut talousarvion erityisvälineet vuodelle 2020 on jo aiemmin hyödynnetty täysimääräisesti, eikä enempää uudelleenkohdennuksen mahdollisuuksia ole. Ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttö hyvitetäisiin EU:n talousarvion otsakkeesta 5 (Hallinto), jonka sitoumusten liikkumavaraan tehtäisiin vähennys -16 248 368 euroa vuonna 2020, sekä otsakkeesta 2 (Kestävä kasvu: luonnonvarat), jonka sitoumusten liikkumavaraan tehtäisiin -465 323 871 euron vähennys vuonna 2020. Tämän jälkeen kuluvan vuoden EU:n talousarvion otsakkeessa 2 olisi liikkumavaraa jäljellä 48,7 miljoonaa euroa. Muihin kuluvan vuoden talousarvion otsakkeisiin ei jäisi lainkaan liikkumavaraa.

Neuvoston asetuksessa No 1311/2013 (kuluvan kehyskauden MFF-asetus) mahdollistetaan se, että ennakoimattomiin menoihin varattua liikkumavaraa voidaan käyttää korkeintaan se määrä, joka vastaa 0,03 prosenttia 28 jäsenvaltion yhteenlasketusta bruttokansantuotteesta. Ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara on viimesijainen erityisväline ja viimeinen keino reagoida ennalta arvaamattomiin olosuhteisiin. Monivuotisen rahoituskehyskehyksen teknisessä mukautuksessa vuodelle 2020 on määritelty, että ehdoton enimmäissumma tälle erityisvälineelle on 5 096,8 miljoonaa euroa.

Ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran osalta edellytyksenä on, että kuluvan tai tulevien vuosien talousarvion otsakkeiden liikkumavaraa vähennetään käyttöönottoa vastavalla määrällä. Koska vuosi 2020 on kuluvan rahoituskehyskauden viimeinen vuosi, sitoumusmäärärahat eivät saa ylittää kuluvan vuoden sitoumuskattoa, eli sitoumuksille asetettuja enimmäismääriä. Tämän vuoksi komissio ehdottaa tarvittavien määrärahojen hyvittämistä kuluvan vuoden talousarviosta, otsakkeiden 2 ja 5 käytettävissä olevista liikkumavaroista. Komission mukaan sen ehdotuksella ei ole vaikutusta rahoituskehyskehyksen sitoumusten kokonaiskattoon.

Komission mukaan ennakoiduttuihin menoihin varattua liikkumavaraa ei ole tarpeellista käyttää maksuihin lisätalousarvion nro 5/2020 yhteydessä. Vastaavat maksut voidaan suorittaa nykyisen maksukaton puitteissa.

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 määräenemmistöllä.

Toimielinten välinen sopimus 2.12.2013, 14 kohta.

Neuvoston asetus (EU, Euratom) No 1311/2013 (kuluvan rahoituskehyskauden MFF-asetus), 13 artikla.

Valtioneuvoston 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 585 miljoonaa euroa lisää sitoumuksina ja 168 miljoonaa euroa lisää maksuina.

Lisätalousarvioesityksen nro 5/2020 mukaan Suomen EU-maksut kasvaisivat kolmella miljonnalla eurolla komission edellisestä lisätalousarvioesityksestä nro 4/2020 (annettu 30.4.2020), jolloin Suomen maksuosuus nousisi 2 065 miljoonaan euroon. Lisäksi ehdotetusta sitoumusten lisäyksestä Suomen laskennallinen maksuosuus olisi kuusi miljoonaa euroa tulevina vuosina. Ehdotus kasvattaisi Suomen maksuja EU:lle yhteensä 9 miljoonaa euroa.

Kuluvalle vuodelle kansallisessa talousarviossa on budjetoitu maksuihin Euroopan unionille (mom. 28.92.69) yhteensä 2 087 miljoonaa euroa. Sitoumusten kasvu voidaan hoitaa nykyiseen kansalliseen kehykseen (julkisen talouden suunnitelmaan) sisältyvien Suomen EU-maksuihin liittyvien määrärahojen puitteissa.

5 Asian käsittely EU:ssa ja kansallinen käsittely

Komissio esitteli ehdotuksensa 4.6. budjettikomiteassa. Coreper 17.6. hyväksyy alustavasti komission ehdotukset ja käynnistää kirjallisen menettelyn neuvoston kannan vahvistamiseksi. Kirjallinen menettely päättyy kesäkuun lopussa.

Euroopan parlamentissa komission ehdotusten käsittelystä vastaa budjettivaliokunta. Alustavien tietojen mukaan parlamentti äänestäisi asiasta heinäkuun täysistunnossaan.

Tämä valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Kirjelmä on käsitelty valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ja valtioneuvoston yleisistunnossa.

Komission 3.6. antama lisätalousarvioesitys 5/2020 ja siihen liittyvä komission ehdotus ennakkoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttöön otosta saatettiin ensin kiireellisinä eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 97 §:n mukaisella selvityksellä (E 66/2020 vp). Kyse oli poikkeusmenettelystä, jossa perustuslain 96 §:n mukaisesta asiasta (U-asia) toimitettiin asian kiireellisyyden vuoksi perustuslain 97 §:n mukainen E-kirje. E-kirje käsiteltiin ja sovitettiin yhteen valtioneuvostossa EU 34 (budjetti- ja hallintoasiat) -jaostossa, kirjallisessa menettelyssä 10.-11.6.2020. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta käsittelee E-asiaa 16.6. ja suuri valiokunta 17.6.

Asian käsittelyaikataulu unionissa on kiireellinen. Kansallinen käsittely perustuslain 96 §:n mukaisessa menettelyssä ei ole ollut käytännössä mahdollista ennen kuin komission esitykset etenivät tosiasiallisesti päätettäviksi neuvostossa. Eduskunnalle toimitetaan nyt aiempaa E-kirjettä täydentävästi perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto uudistaa E-kirjeessä (E 66/2020 vp) esittämän kannanottonsa ja toteaa seuraavaa.

Valtioneuvosto voi hyväksyä komission lisätalousarvioesityksen nro 5/2020 ja komission ehdotuksen päätökseksi ennakkoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttöön ottamisesta.

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