

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission esityksestä Euroopan unionin varainhoitovuoden 2021 yleiseksi talousarvioksi (*budjetti; Euroopan unioni*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle yleisaineisto komission 24. päivänä kesäkuuta 2020 hyväksymästä Euroopan unionin vuoden 2021 talousarvioesityksestä ja talousarvioesityksestä laadittu muistio.

Helsingissä 27 päivänä elokuuta 2020

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Neuvotteleva virkamies Anna Hyvärinen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
27.8.2020

EU/2020/0606

EUROOPAN KOMISSION ESITYS EUROOPAN UNIONIN YLEISEKSI TALOUSARVIOKSI VARAINHOITOVUODEKSI 2021; YLEISKATSAUS

1 Yleistä

Euroopan komissio hyväksyi 24.6.2020 vuoden 2021 Euroopan unionin talousarvioesityksen valmisteluun liittyvän ennakoarvion vuodelle 2021 (Statement of Estimates of the European Commission for the financial year 2021). Kaikille virallisille kielille käännettynä talousarvioesitys julkaistiin 27.7.2020, jolloin se myös toimitettiin neuvostolle ja Euroopan parlamentille.

EU:n talousarviota vuodelle 2021 ei voida hyväksyä ennen seuraavasta monivuotisesta rahoituskehystä vuosille 2021–2027 koskevan asetuksen hyväksymistä, mistä komissio on antanut muutetun ehdotuksen 28.5.2020 (COM(2020) 443 final). EU:n tulevaa monivuotista rahoituskehystä sekä elpymisvälinettä koskevissa neuvotteluissa Eurooppa-neuvostossa saavutettiin ratkaisu 21.7.2020. Komissio on kertonut antavansa vuoden 2021 talousarvioesitystä koskevan oikaisukirjelmän sen jälkeen, kun Eurooppa-neuvostossa on saavutettu rahoituskehyssovinto ja kun Euroopan parlamentti on antanut sille hyväksyntänsä.

EU:n talousarvio jakautuu maksusitoumusmäärärahoihin (sitoumukset) ja maksumäärärahoihin (maksut). Sitoumuksia voidaan verrata valtuuksiin kuitenkin siten, että EU-budjetissa kaikki määrärahat täytyy ensin sitoa ennen kuin ne voidaan maksaa. Sitoumus on oikeudellinen velvoite tiettyjen määrärahojen maksamiseen. Sitoumuksilla ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Taloudelliset vaikutukset tulevat siinä vaiheessa, kun sitoumukset muuttuvat käytännön kassavirraksi eli maksuiksi. Maatalouden suorien tukien ja hallinnon osalta sitoumukset ja maksut ovat samalla tasolla. Käytännössä kaikkien muiden otsakkeiden osalta maksut konkretisoituvat myöhemmin, joskus vuosiakin sitoumusten perässä. Tästä syystä maksut ovat perinteisesti vuosibudjetissa sitoumuksia alemmalla tasolla. Alkavan rahoituskehyskauden alkuvuosien maksatukset tulevat olemaan enimmäkseen 2014–2020 kauden sitoumuksiin liittyviä. Kansalliset EU-maksut määräytyvät maksujen eli kassavirran perusteella.

2 Komission talousarvioesityksen pääasiallinen sisältö

2.1 Yleistä

Vuoden 2021 talousarvio on järjestyksessään ensimmäinen tulevan rahoituskehyskauden aikana sekä ensimmäinen nykyisen komission ohjelman ja prioriteettien mukaisesti valmisteltu talousarvioesitys. Sen avulla komissio pyrkii toteuttamaan prioriteettejaan vihreämmästä (European Green Deal) ja digitaalisesta Euroopasta, kaikille toimivasta taloudesta, eurooppalaisen elämäntavan tukemisesta sekä EU:n globaalista roolista ja demokratian tukemisesta.

Komission ehdotuksen lähtökohtana on, ettei Yhdistynyt kuningaskunta enää osallistu vuoden 2021 unionin talousarvion rahoittamiseen muuten kuin niiden ohjelmien osalta, joihin se haluaa

osallistua tulevalla rahoituskehyskaudella. Yhdistyneen kuningaskunnan osallistuminen tuleviin ohjelmiin ratkaistaan meneillään olevissa neuvotteluissa unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan tulevasta suhteesta.

Yhdistynyt kuningaskunta tulee kuitenkin vastaamaan osaltaan ennen vuotta 2021 sovittujen taloudellisten velvoitteiden täyttämisestä erosopimuksensa puitteissa. Komission ehdotuksessa Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusosuus johtuen edeltävien vuosien velvoitteista olisi yhteensä 7 412 miljoonaa euroa. Tästä 6 886 miljoonaa euroa olisi rahoituskehyskaudelta 2014–2020 periytyvien maksamattomien sitoumusten osuutta, 29 miljoonaa euroa osuutta unionin vastuista (mm. eläkkeistä) ja 498 miljoonaa euroa perinteisiä omia varoja eli tullee vuoden 2021 kahden ensimmäisen kuukauden ajalta

2.2 Elpymisväline

Vuonna 2021 on tarkoitus käynnistyä elpymiskokonaisuus Covid-19-epidemian aiheuttamasta talouskriisistä elpymiseksi. Antamassaan muutetussa ehdotuksessaan neuvoston päätökseksi EU:n omien varojen järjestelmäksi (COM(2020) 445 final, 28.5.2020), komissio ehdotti valtuutta ottaa unionin lukuun lainaa pääomamarkkinoilta yhteensä 809 000 miljoonaa euroa (750 000 miljoonaa euroa vuoden 2018 hinnoin) elpymisvälinettä varten vuosien 2021–2024 aikana.

Komission mukaan elpymisvälinettä varten lainatut varat katsottaisiin poikkeuksellisina ja kertaluonteisina määrinä ulkoisiksi käyttötarkoitukseen sidotuiksi tuloiksi (external assigned revenue). Ne eivät muodostaisi tuloa eivätkä menoa vuosibudjetissa.

Komissio ehdottaa otettavaksi uudesta elpymisvälineestä sitoumusmäärärahoina yhteensä 211 250,3 miljoonaa euroa ja maksumäärärahoina yhteensä 37 141,5 miljoonaa euroa vuonna 2021.

2.3 Menot

Komission vuoden 2021 talousarvion keskeisimpinä tavoitteina ovat elpyminen koronaviruksen ja Euroopan talouden uudelleenkäynnistäminen mm. työllisyyttä ja investointeja tukemalla. Budjetissa on myös huomioitu siirtyminen vihreään, digitaaliseen ja kestävään Eurooppaan. Tämä näkyy erityisesti otsakkeessa 1 Sisämarkkinat, innovaatiot ja digitaalitalous. Komissio ehdottaa otsakkeen 1 ohjelmiin sitoumuksina talousarvioon 21 360 miljoonaa euroa (-22 % vrt. vuoteen 2020). Lisäksi elpymisvälineestä käytettäisiin varoja 22 968 miljoonaa euroa.

Yhteenkuuluvuutta ja arvoja koskeva otsake 2 on myös keskeisessä roolissa Covid-19-epidemiasta ja sen taloudellisista vaikutuksista elpymisessä. Komissio ehdottaa talousarvioesityksessä vuodelle 2021 koheesioon sitoumuksina yhteensä 51 487,2 miljoonaa euroa (-23,9 % vrt. vuoteen 2020). Lisäksi komissio ehdottaa elpymisvälineestä käytettävän 174 018 miljoonaa euroa.

Maatalouden tukeminen säilyy edelleen EU:n talousarvion merkittävänä menokohteena. Otsakkeeseen 3 Luonnonvarat ja ympäristö komissio ehdottaa sitoumuksiksi 58 441,1 miljoonaa euroa (-2,4 % vrt. vuoteen 2020). Lisäksi komissio ehdottaa elpymisvälineen kautta sitoumuksia 7 957 miljoonaa euroa.

Otsakkeessa 4 Muuttoliike ja rajaturvallisuus komissio esittää lisäyksiä erityisesti rajaturvallisuuteen. Yhteensä vuodelle 2021 esitetään otsakkeen 4 sitoumuksiin 3 060,8 miljoonaa euroa

(+29,3 % vrt. vuoteen 2020). Elpymisvälineestä ei suunnitella käytettävän määrärahoja otsakkeeseen 4 vuonna 2021.

Otsake 5 Palautumiskyky, turvallisuus ja puolustus on talousarvion rakenteessa uusi otsake. Talousarvioesityksessä ehdotetaan aiempaa vahvempia panostuksia muun muassa puolustukseen sekä terveyden suojeluun ja pelastuspalveluun. Otsakkeen 5 ohjelmien sitoumuksiin komission ehdottaa 2 189 miljoonaa euroa (-50,2 % vrt. vuoteen 2020) ja lisäksi elpymisvälineestä 1 695,3 miljoonaa euroa.

Otsake 6 Naapurialueet ja maailma koskee ulkosuhderahoitusta. Komissio esittää otsakkeen 6 sitoumuksiin 16 113,6 miljoonaa euroa (+35,5 % vrt. vuoteen 2020) ja lisäksi uudesta elpymisvälineestä 4 612 miljoonaa euroa. Osa lisäyksestä selittyy seuraavan rahoituskehyksen uudella rakenteella, kun Euroopan kehitysrahastolla aiemmin toteutettuja toimia rahoitettaisiin vuodesta 2021 alkaen talousarviosta.

Talousarviossa on otsake vielä eurooppalaiselle julkishallinnolle (otsake 7), mihin komissio ehdottaa sitoumuksina 10 451,2 miljoonaa euroa (+2,2 % vrt. vuoteen 2020). Elpymisvälineestä ei ehdoteta määrärahoja otsakkeeseen 7.

Komission antamassa EU:n vuoden 2021 talousarvioesityksessä panostetaan ilmastomuutoksen torjuntaan liittyviin toimiin. Talousarvioesityksessä pyritään ilmastotavoitteiden valtavirtaistamiseen siten, että huomattava osa varojen käytöstä edistäisi ilmastotavoitteita (climate mainstreaming). Komission talousarvioesityksessä tavoitteena on, että seuraavalla rahoituskehyskaudella 25 % kunkin vuosibudjetin määrärahoista tukisi ilmastotavoitteiden saavuttamista. Komission mukaan vihreässä siirtymässä erityisen keskeisiä välineitä uusia välineitä ovat uusi Elpymis- ja palautusmiskiväline (RRF) ja uusi REACT-EU-koheesioväline. Muita ilmastokannalta keskeisiä rahoitusohjelmia ovat Horisontti Eurooppa, kansainvälinen fuusiokokeilureaktori ITER, InvestEU, Verkkojen Eurooppa, Euroopan aluekehitysrahasto, Koheesiorahasto, Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto, Euroopan maatalouden tukirahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto, Euroopan meri- ja kalastusrahasto, Ympäristö- ja ilmastotoimien ohjelma, Naapuruus- ja ulkosuhdeväline, Merentakaiset maat ja alueet sekä Liittymistä edeltävä tuki (IPA III). Ilmastotavoitteiden valtavirtaistamista käsitellään yksityiskohtaisemmin komission talousarvioesityksen Työasiakirjassa I.

Vuoden 2021 talousarvioesityksen kokonaissumma sitoumuksina on rahoituskehyksen sisäpuolelle kuuluvien ohjelmien osalta 163 102,9 miljoonaa euroa (1,16 % EU27:n BKTL:stä). Maksuista esityksen kokonaistaso on 161 853,3 miljoonaa euroa (1,16 % EU27:n BKTL:stä). Kun mukaan lasketaan rahoituskehyksen ulkopuoliset erityisvälineet, talousarvioesityksen kokonaissumma on sitoumuksina 166 746,2 miljoonaa euroa (1,19 % EU27:n BKTL:stä) ja maksuina 163 515,1 miljoonaa euroa (1,17 % EU27:n BKTL:stä). Kokonaisuutena sitoumukset alenisivat -9,7 % ja maksut kasvaisivat +0,8 % vuoteen 2020 verrattuna. Talousarvioesityksessä kokonaistason ja rahoituskehyksen katon välinen liikkumavara ennakoimattomiin menoihin vastaamiseksi (marginaali) on maksujen osalta 4 328,6 miljoonaa euroa (pois lukien erityisvälineet) ja sitoumusten osalta 1 788,1 miljoonaa euroa. Edellä mainitut luvut eivät kuitenkaan sisällä elpymisvälinettä, jonka osuus vuoden 2021 EU-ohjelmien kokonaisrahoituksesta olisi merkittävä.

EU:n talousarvion maksujen osalta komissio kiinnittää huomiota siihen, että rahoituskehyskauden 2014–2020 ohjelmat tulee saattaa tehokkaasti päätökseen. Ottaen huomioon, että vuoden

2021 talousarvio tulee olemaan seuraavan rahoituskehyskauden ensimmäinen talousarvio, on huolehdittava sujuvasta siirtymästä. Vuonna 2021 tullaan maksamaan sekä edellisellä kehyskaudella tehtyjen sitoumusten maksuja, että uuden kehyskauden sitoumusten maksuja. Komission mukaan tarvitaan asianmukainen maksutaso ensi vuoden talousarviossa, jotta EU voi toteuttaa velvoitteensa suhteessa rahoituksen saajiin. Komission mukaan 4 328,6 miljoonan euron marginaali kokonaistason ja rahoituskehysten katon välillä perustuu komission parhaaseen arvioon tällä hetkellä maksutarpeista.

Rahoituskehysten ulkopuolisiin erityisrahoitusvälineisiin (Euroopan globalisaatiorahasto, Euroopan unionin solidaarisuusrahasto, Solidaarisuus- ja hätäapuvaraus) komissio esittää kaikkiin sitoumuksiin 3 643,2 miljoonaa euroa ja maksuihin 1 661,8 miljoonaa euroa. Huomionarvoista on, että komissio on aiemminkin esittänyt erityisvälineiden maksuja rahoituskehysten ulkopuolelle, mutta tämä ei ole kuitenkaan lopulta toteutunut. Sitoumusten osalta erityisvälineitä koskeva esitys perustuu käytettävissä olevien sitoumusten enimmäismäärään, eikä tarkkoja käyttökohteita esityksessä ole esitetty. Lisäksi komissio ehdottaa Joustovälineeseen 582 miljoonaa euroa maksuihin. Vuoteen 2020 verrattuna sitoumukset laskevat -2 169,6 miljoonaa euroa (-37,3 %) ja maksut kasvavat 536,7 miljoonaa euroa (+31,4 %). Vuoden 2020 aikana erityisvälineiden käyttö on Covid-19 kriisin takia ollut tavanomaista voimakkaampaa, jolloin alustavat arviot erityisvälineiden käytöstä ovat kuluvaan vuoteen matalammat.

Alla on komission talousarvioesityksen yhteydessä esittämä taulukko sitoumusten ja maksujen kehittymisestä otsakkeittain varainhoitovuosina 2020–2021. Vuoden 2020 luvut sisältävät lisätalousarviot nro 1–5 ja myös lisätalousarvioesityksen nro 6/2020, joka todennäköisesti tulee raukeamaan. Komissio on lisäksi, talousarvioesityksensä antamisen jälkeen, antanut lisätalousarvioesityksen nro 7/2020 liittyen talousarvion maksuihin, mikä tulee vaikuttamaan 2020 ja 2021 väliseen vertailuun maksujen osalta.

Taulukko 1: Talousarvioesitys 2021

Talousarvioesitys 2021

Maksusitoumus- (MSM) ja maksumääräraha (MM), miljoonaa euroa käyvin hinnoin

	Talousarvioesitys 2021		Talousarvio 2020 (ml. LTA:t 1-5 ja LTAE 6)		Osuus talousarvioesityks-stä 2021 (%)		Ero 2021–2020		Ero 2021/2020 (%)	
	(1)		(2)		(3)		(1 – 2)		(1 / 2)	
	MSM	MM	MSM	MM	MSM	MM	MSM	MM	MSM	MM
1. Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	21 360,0	17 573,3	27 378,1	22 070,0	12,8 %	10,7 %	-6 018,1	-4 496,7	-22,0 %	-20,4 %
Rahoituskehyksen katto	21 805,0									
Liikkumavara	445,0									
2. Yhteenkuuluvuus ja arvot	51 487,2	62 625,2	67 656,3	56 339,8	30,8 %	38,2 %	-16 169,1	6 285,3	-23,9 %	11,2 %
Rahoituskehyksen katto	51 730,0									
Liikkumavara	242,8									
josta Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio (2.a)	47 149,5	58 687,3	63 568,1	52 508,6	28,2 %	35,8 %	-16 418,6	6 178,6	-25,8 %	11,8 %
josta Investoinnit kilpailukykyyn, ihmisiin ja arvoihin (2.b)	4 337,7	3 937,9	4 088,2	3 831,2	2,6 %	2,4 %	249,5	106,7	6,1 %	2,8 %
3. Luonnonvarat ja ympäristö	58 441,1	56 249,5	59 887,9	57 863,9	35,0 %	34,3 %	-1 446,8	-1 614,3	-2,4 %	-2,8 %
Rahoituskehyksen katto	58 656,0									
Liikkumavara	214,9									
josta Markkinoihin liittyvät menot ja suorat tuet	40 179,1	40 164,9	43 410,1	43 380,0	24,0 %	24,5 %	-3 231,0	-3 215,2	-7,4 %	-7,4 %
4. Muuttoliike ja rajaturvallisuus	3 060,8	2 723,5	2 367,8	2 168,0	1,8 %	1,7 %	693,0	555,4	29,3 %	25,6 %
Rahoituskehyksen katto	3 287,0									
Liikkumavara	226,2									
5. Palautumiskyky, turvallisuus ja puolustus	2 189,0	1 810,5	4 391,9	2 738,8	1,3 %	1,1 %	-2 202,8	-928,3	-50,2 %	-33,9 %
Rahoituskehyksen katto	2 359,0									
Liikkumavara	170,0									
6. Naapurialueet ja maailma	16 113,6	10 418,8	11 888,6	10 057,3	9,6 %	6,4 %	4 225,0	361,5	35,5 %	3,6 %
Rahoituskehyksen katto	16 179,0									
Liikkumavara	65,4									
7. Euroopan julkishallinto	10 451,2	10 452,5	10 222,3	10 225,3	6,3 %	6,4 %	229,0	227,2	2,2 %	2,2 %
Rahoituskehyksen katto	10 875,0									
Liikkumavara	423,8									

U 43/2020 vp

Määrärahat yht. otsakkeet 1-7	163 102,9	161 853,3	183 792,8	161 463,1	97,8 %	99,0 %	-20 969,8	390,2	-11,3 %	0,2 %
josta joustovälineellä		582,9								
Rahoituskehyksen katto	164 891,0	165 599,0								
Liikkumavara	1 788,1	4 328,6								
Menot % BKTL:sta	1,16 %	1,16 %	1,08 %	0,95 %						
Muut erityisvälineet	3 643,2	1 661,8	860,3	691,0	2,2 %	1,0 %	2 783,0	970,8	323,5 %	140,5 %
Yhteensä kaikki	166 746,2	163 515,1	184 653,0	162 154,1	100 %	100 %	-17 906,8	1 361,0	-9,7 %	0,8 %
Menot % BKTL:sta	1,19 %	1,17 %	1,09 %	0,95 %						

Taulukko 2: Elpymisväline ja talousarvioesitys 2021

sitoumukset milj. euroa käyvin hinnoin

Otsake	EU:n elpymisväline yhteensä	Arvio vuodelle 2021 EU:n elpymisvälineestä	Talousarvioesitys 2021	Yhteensä 2021
Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	75 966,0	22 968,0	21 360,0	44 328,0
Yhteenkuuluvuus ja arvot	388 222,8	174 018,0	51 487,2	225 505,2
Luonnonvarat ja ympäristö	49 286,0	7 957,0	58 441,1	66 398,1
Muuttoliike ja rajaturvallisuus			3 060,8	3 060,8
Palautumiskyky, turvallisuus ja puolustus	10 638,6	1 695,3	2 189,0	3 884,4
Naapurialueet ja maailma	16 916,1	4 612,0	16 113,6	20 725,6
Euroopan julkishallinto			10 451,2	10 451,2
Muut erityisvälineet			3 643,2	3 643,2
Yhteensä	541 029,5	211 250,3	166 746,2	377 996,5
Elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) alla otetut lainat (EU:n budjetin ulkopuolelta)	267 955,0	132 651,0		
EU elpymisvälinemenettely yhteensä	808 984,5	343 901,3		

Otsake 1: Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous

Otsakkeesta 1 rahoitetaan tutkimusta ja innovaatioita, sekä tuetaan sisämarkkinoiden kehitystä, digitalisaatiota ja vihreää taloutta. Komission vuoden 2021 talousarvioesityksessä, joka on uuden rahoituskehyskauden ensimmäinen, otsakkeen painotukset ovat investoinneissa, digitalisatiossa ja Euroopan talouden vahvistamisessa. Komission mukaan Covid-19-kriisistä johtuen on entistä tärkeämpää, että EU-budjetti toimii jatkossakin investointien mahdollistajana Euroopassa.

Komissio esittää otsakkeeseen 1 sitoumusmäärärahoina 21 360 miljoonaa euroa ja maksumäärärahoina 17 573,3 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaisi sitoumusmäärärahoihin -22 % ja maksu-määrärahoihin -20,4 % laskua vuoteen 2020 verrattuna. Komissio esittää lisäksi uudesta elpymisvälineestä sitoumuksina 22 968 miljoonan euron ja maksuina 6 098,6 miljoonan euron lisäystä otsakkeeseen 1. Otsakkeen liikkumavaraksi jäisi 445 miljoonaa euroa.

Tutkimus ja innovaatio

Komission talousarvioesityksessä esitetään vuodelle 2021 sitoumuksina 13 394,3 miljoonaa euroa (-4,1 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 10 798,9 miljoonaa euroa (-14,7 % verrattuna 2020) Tutkimukseen ja innovaatioon. Rahoitusohjelmat ovat Horisontti Eurooppa, Euratom tutkimus- ja koulutusohjelma sekä ITER. Komissio esittää tämän lisäksi Tutkimus ja innovaatio- osioon sitoumuksina 5 046 miljoonan euron ja maksuina 560,6 miljoonan euron lisäystä uudesta elpymisvälineestä vuodelle 2021.

Otsakkeen 1 ylivoimaisesti suurin ohjelma on tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma Horisontti Eurooppa, johon esitetään sitoumuksina 12 264,5 miljoonaa euroa (-7 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 9 920 miljoonaa euroa (-14,5 % vrt. vuoteen 2020). Lisäksi Horisontti Eurooppa -ohjelmaan ehdotetaan elpymisvälineestä sitoumuksina 5 000 miljoonaa euroa.

Euroopan strategiset investoinnit

Komission talousarvioesityksessä esitetään sitoumuksina 5 044,2 miljoonaa euroa (-52,6 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 4 269,2 miljoonaa euroa (-39,5 % vrt. vuoteen 2020) Euroopan strategiaan investointeihin, sisältäen seuraavat rahoitusohjelmat: InvestEU, Verkkojen Eurooppa (CEF), Digitaalinen Eurooppa ja Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR). Komissio esittää lisäksi Euroopan strategiset investoinnit -osioon sitoumuksina 17 922 miljoonan euron ja maksuina 5 537,9 miljoonan euron lisäystä elpymisvälineestä. Elpymisvälineestä tuleva lisäys kohdistettaisiin Euroopan strategisten investointien rahastolle sekä uuteen InvestEU-ohjelmaan.

Uusi InvestEU-ohjelma yhdistää kaikki nykyiset EU:n rahoitusinstrumentit yhtenäiseksi investointiohjelmaksi. Ohjelman tavoitteena on täydentää avustusmuotoista rahoitusta esimerkiksi tutkimus- ja innovaatorahoituksessa ja saada liikkeelle yksityisiä investointeja. Komissio esittää talousarvioesityksessään InvestEU-ohjelmaan sitoumuksina 477,5 miljoonaa euroa. Komission talousarvioesityksessä ehdotetaan lisäksi 9 600 miljoonan euron lisäystä InvestEU-ohjelmaan elpymisvälineestä. Elpymisvälineestä ehdotetaan vielä 8 300 miljoonan euron kohdentamista Vakavaraisuustukivälineeseen (Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) puitteissa). Tarkoituksena on tukea Covid-19-epidemiasta kärsineiden yritysten pääomatarpeita.

Verkkojen Eurooppa -välineeseen ehdotetaan 3 014,7 miljoonaa euroa ja uuteen Digitaalinen Eurooppa -ohjelmaan 1 337,9 miljoonaa euroa vuodelle 2021.

Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston (EASA) määrärahat kasvaisivat ehdotuksen mukaan +2,5 %, Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA) +9,4 %, Euroopan unionin verkko- ja tietoturvviraston (ENISA) +5,5 % ja BEREC-viraston +1,9%. Energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyöviraston (ACER) määrärahat laskisivat komission ehdotuksen mukaan -12,5 % ja EU:n rautatieviraston (ERA) -6,3 %.

Sisämarkkinat

Komission talousarvioesityksessä esitetään sitoumuksina 888,2 miljoonaa euroa (+1,5 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 827,7 miljoonaa euroa (-0,3 % vrt. vuoteen 2020) otsakkeen 1 Sisämarkkinat-osioon, johon sisältyvät seuraavat rahoitusohjelmat: Sisämarkkinat-ohjelma, EU:n

petostentorjunta -ohjelma, sekä Fiscalis- ja Customs-ohjelmat. Komissio ehdottaa Sisämarkkinat-ohjelmaan sitoumuksina 575 miljoonaa euroa, EU:n petostentorjunta -ohjelmaan 24,1 miljoonaa euroa, Fiscalis-ohjelmaan 36,2 miljoonaa euroa ja Customs-ohjelmaan 126,9 miljoonaa euroa.

Euroopan kemikaalivirastolle (ECHA) ehdotetaan +6,2 % määrärahojen kasvua ja Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaiselle (EIOPA) +12,8 % määrärahojen kasvua verrattuna edellisvuoteen. Komission talousarvioesityksessä ehdotetaan Euroopan pankkiviranomaiselle (EBA) -4,6 % määrärahojen laskua ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle (ESMA) -20,9 % määrärahojen laskua.

Avaruus

Komission talousarvioesityksessä esitetään sitoumuksina 2 033,3 miljoonaa euroa (+7,7 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 1 687,4 miljoonaa euroa (+9,6 % vrt. vuoteen 2020) otsakkeen 1 Avaruus-osioon, johon sisältyvät Euroopan avaruushjelma ja Euroopan unionin avaruushjelmavirasto. Euroopan avaruushjelmalle ehdotetaan +7,7 % määrärahojen korotusta verrattuna vuoteen 2020 (yhteensä 1 997,4 miljoonaa euroa). Euroopan unionin avaruushjelmaviraston määrärahat kasvaisivat ehdotuksen mukaan +3,7 % suhteessa vuoteen 2020.

Komission talousarvioesityksen mukaisesti sitoumukset jakautuvat seuraavasti:

Taulukko 3: Talousarvion otsake 1

milj, euroa käyvin hinnoin

Otsake 1. Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	TAE 2021		Muutos 2021/ 2020 %
	milj. euroa	%-osuus	
Tutkimus ja innovaatio	13 394,3	62,7 %	-4,1 %
Horisontti Eurooppa	12 264,5	57,4 %	-7,0 %
Euratom tutkimus- ja koulutusohjelma	265,7	1,2 %	-33,3 %
ITER-ohjelma	864,0	4,0 %	136,7 %
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	p.m.	-	-
Euroopan strategiset investoinnit	5 044,2	23,6 %	-52,6 %
InvestEU-rahasto	477,5	2,2 %	-25,4 %
Verkköjen Eurooppa-väline (CEF)	3 014,7	14,1 %	-24,9 %
Digitaalinen Eurooppa	1 337,9	6,3 %	1 453,6 %
Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR)	p.m.	-	-
Hajautetut virastot	188,1	1 %	2,9 %
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	26,0	0 %	-95,4 %
Sisämarkkinat	888,2	4,2 %	1,5 %
Sisämarkkina-ohjelma	575,0	2,7 %	-5,3 %
EU-petostenttorjunta ohjelma	24,1	0,1 %	0,7 %
FISCALIS-ohjelma	36,2	0,2 %	9,4 %
CUSTOMS-ohjelma	126,9	0,6 %	68,6 %
Hajautetut virastot	118,5	0,6 %	-0,4 %
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	7,5	0,04%	-54,1 %
Avaruus	2 033,3	9,5 %	7,7 %
Euroopan avaruushjelma	1 997,4	9,3 %	7,7 %
Hajautetut virastot	35,9	0,2 %	3,7 %
Yhteensä	21 360,0	100 %	-22 %
<i>Rahoituskehityksen katto</i>	<i>21 805,0</i>		
<i>Liikkumavara</i>	<i>445,0</i>		
<i>Siirto elpymisvälineestä</i>	<i>22 968,0</i>		
Käytettävissä yhteensä	44 328,0		61,9 %

Otsake 2: Yhteenkuuluvuus ja arvot

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikalla pyritään kaventamaan EU:n eri alueiden ja jäsenvaltioiden kehityseroja sekä edistämään koheesiota. Tavoitteena on edistää kilpailukykyä ja kestävää kasvua sekä uudistaa taloudellisia ja sosiaalisia rakenteita. Ilmastomuutoksen torjuntatoimet saavat yhä enemmän painoarvoa. Otsakkeen 2 tukea saavat erityisesti heikoimmin kehittyneet alueet ja maat. Komission talousarvioesityksessä bruttokansantuote asukasta kohti säilyy hallitsevana kokonaisvarojen jakoperusteena, alueellisten erojen vähentämiseksi. Lisäksi

huomioon otetaan muita jakokriteereitä, kuten työttömyys (etenkin nuorisotyöttömyys), ilmastomuutos, maahanmuuttajien kotouttaminen jne. Harvaan asuttujen alueiden erityistilanne otetaan huomioon.

Otsakkeeseen sisältyy merkittäviä rakenteellisia ja määrärahojen mitoittamiseen liittyviä muutosehdotuksia verrattuna nykyisen ohjelmakauden koheesiotoimiin. Komission ehdotukset merkitsevät alue- ja koheesiotoimien monipuolistumista. Otsakkeen toimet ja rahoitusehdotukset sisältävät kaksi laajaa talousarvioesityksen kokonaisuutta: pyrkimyksen uudistetun ja nykyaikais-
tetun koheesiopolitiikan toteuttamiseen sekä pyrkimyksen vastata Covid-19 -pandemian talousvaikutuksiin. Keskiössä on etenkin elpymispaketin toteuttaminen, minkä toteuttamiseksi komission on antanut ehdotuksen elpymisvälineestä. Tarkoituksena on vaurioiden korjaaminen ja talouden vihreän, digitaalisen ja joustavan elpymisen valmistelu ja toteutus eri alueilla. Uudistettava koheesiopolitiikka rakentuu ”Älykäs Eurooppa” ja ”Vihreä Eurooppa” -tavoitteille.

Koheesiotuen myöntäminen edellyttää kansallisen julkisen rahoituksen ja yksityisen rahoituksen panostusta. EU:n koheesiopolitiikkaa toteutetaan rakennerahasto-ohjelmien avulla. Ohjelmat ja niiden tavoitteet laaditaan kansallisten ja alueellisten viranomaisten sekä Euroopan komission keskinäisenä yhteistyönä. Seuraavaa rahoituskehyskautta varten laaditaan uudet ohjelmat.

Otsakkeen 2 ohjelmia varten talousarvioesityksessä esitetään 51 487,2 miljoonaa euroa sitoumuksina (-23,9 % vrt. vuoteen 2020) ja 62 625,2 miljoonaa euroa maksuina (+11,2 % vrt. vuoteen 2020). Maksujen kasvu aiheutuu rahoituskehyskauden 2014-2020 ohjelmien loppuunsaattamisesta. Vuosien 2014-2020 ohjelmien sulkemiseen tarvitaan 57 077,4 miljoonaa euroa maksumäärärahoja eli yli 91 % kaikista komission ehdottamista maksuista. Komissio esittää, että vuonna 2021 koheesiopolitiikkaan tarkoitetut mahdolliset sitoumukset käytettäisiin lähes täysimääräisesti. Liikkumavaraksi jäisi 242,8 miljoonaa euroa. Otsake 2 on merkittävä EU:n talousarvion kokonaisuuden kannalta. Rakenne- ja koheesiorahastomenot kattavat kaikista vuoden 2021 talousarvioesityksen sitoumuksista 31,6 % ja maksuista 38,7 %.

Kun tarkasteluun otetaan talousarvioesityksen ohella ehdotus elpymisvälineeksi, määrärahoja koskevat kokonaisluvut muuttuvat merkittävästi, erityisesti mitä tulee Elpymis- ja palautumistukivälineeseen (RRF) ja uuteen koheesiovälineeseen REACT-EU. Komissio ehdottaa ensi vuodelle elpymisvälineestä otsakkeen 2 ohjelmiin 174 018 miljoonaa euroa sitoumuksina ja 22 461,8 miljoonaa euroa maksuina.

Rahoitusohjelmien lisäksi Otsakkeesta 2 rahoitetaan yhdeksää hajautettua virastoa sekä pilotti- ja valmistelevia toimia. Hajautetuista virastoista määrärahalisäyksiä esitetään erityisesti toimintansa käynnistävälle Euroopan syyttäjänvirastolle, jolla komission mukaan tulee olemaan enemmän tapauksia tutkittavanaan kuin viraston perustamisen yhteydessä vuonna 2017 ennakotiitiin. Tästä syystä komissio esittää mm. virkojen perustamista etupainotteisesti. Lisäksi esitetty budjetti kattaisi jäsenvaltioissa toimivat Euroopan valtuutetut syyttäjät.

Alueellinen kehitys ja koheesio

Komission talousarvioesityksessä esitetään vuodelle 2021 sitoumuksina 34 622,8 miljoonaa euroa (-27,2 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 43 425,7 miljoonaa euroa (-12 % vrt. vuoteen 2020) Alueelliseen kehitykseen ja koheesioon. Rahoitusohjelmat ovat Euroopan aluekehitysrahasto,

Koheesiorahasto ja Tuki turkkilaiskyproslaiselle yhteisölle. Komissio esittää tämän lisäksi sitoumuksina 29 706,6 miljoonan euron ja maksuina 1 903,8 miljoonan euron lisäystä elpymisvälineestä vuodelle 2021, Euroopan aluekehitysrahaston osuudeksi.

Alueellinen kehitys ja koheesio -osion ylivoimaisesti suurin ohjelma on Euroopan aluekehitysrahasto, johon esitetään sitoumuksina 28 742,8 miljoonaa euroa (-19,4 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 32 045,2 euroa (9,5 % vrt. vuoteen 2020).

Elpymisvälineen rahoituksesta uuden koheesiovälineen REACT-EU:n osuus olisi vuonna 2021 42 400 miljoonaa euroa.

Elpyminen ja palautumiskyky

Pienempi kokonaisuus otsakkeessa 2 on Elpyminen ja palautumiskyky, johon talousarvioesityksessä esitetään vuodelle 2021 sitoumuksina 348,8 miljoonaa euroa (+249,4 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 340,6 miljoonaa euroa (-396,6 % vrt. vuoteen 2020). Rahoitusohjelmat ovat Elpymis- ja palautumistukiväline ml. teknisen tuen väline, jonka rahoituksesta valtaosa ei tule talousarviosta vaan elpymisvälineestä, ja euron väärennösten estämisohjelma Pericles IV.

Ottamalla huomioon komission ehdottaman elpymisvälineen osuuden otsakkeen rahoitus kasvaa huomattavasti. Tähän osioon komissio ehdottaa, talousarvioesityksen em. määrärahojen lisäksi, elpymisvälineestä sitoumuksina 131 580 miljoonaa euroa ja maksuina 20 082,7 miljoonaa euroa. Elpymisvälineen rahoituksesta Elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF) olisi mahdollista jakaa avustuksina 131 580 miljoonaa euroa ja lainoituksen avulla 132 700 miljoonaa euroa.

Investoinnit ihmisiin, sosiaaliseen koheesioon ja arvoihin

Rahoitusohjelmia ovat Euroopan sosiaalirahasto ESR Plus (ml. FEAD vähävaraisten apu), Erasmus Plus, Euroopan solidaarisuusjoukot, kulttuuri- ja audiovisuaalisen alan Luova Eurooppa -ohjelma, Oikeusjärjestys-ohjelma sekä Oikeudet ja arvot -ohjelma.

Osion merkittävin ohjelma on Euroopan sosiaalirahaston ESR Plus, jolle komissio esittää vuodelle 2021 sitoumuksina 12 655,1 miljoonaa euroa (-21,6 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 15 374,8 miljoonaa euroa (+10,8 % vrt. vuoteen 2020). Lisäksi komissio esittää ESR Plus -ohjelmalle vuonna 2021 elpymisvälineestä sitoumuksina 12 731,4 miljoonaa euroa ja maksuina 816,0 miljoonaa euroa.

Komission talousarvioesityksen mukaisesti sitoumukset jakautuvat seuraavasti:

Taulukko 4: Talousarvion otsake 2

milj. euroa käyvin hinnoin

Otsake 2. Yhteenkuuluvuus ja arvot	TAE 2021		Muutos 2021/ 2020 %
	milj. euroa	%-osuus	
Alueellinen kehitys ja koheesio	34 622,8	67 %	-27,2
Euroopan aluekehitysrahasto	28 742,8	56 %	-19,4
Koheesiorahasto	5 854,0	11 %	-50,7
Tukiohjelma Kyproksen turkkilaiselle yhteisölle	26,0	<0,01 %	-31,1
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	p.m.	-	-
Elpyminen ja palautumiskyky	348,8	1 %	249,4
Euroopan elpymis- ja palautumistukiväline ml. teknisen tuen väline	116,4	0,2 %	34,2
Euron suojeleminen väärennöksiltä (Pericles IV)	0,8	<0,01 %	-24,2
Rahoituskulut EU:n elpymisvälineestä	220,2	0,4 %	
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	11,4	<0,01 %	-5,0
Investoinnit ihmisiin, sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ja arvoihin	16 515,6	32 %	-17,3
Euroopan sosiaalirahasto Plus	12 655,1	25 %	-21,6
Erasmus Plus	2 885,4	6 %	
Euroopan solidaarisuusjoukot	135,7	0,3 %	-27,3
Luova Eurooppa	306,4	0,5 %	37,0
Oikeudet ja arvot	90,6	0,2 %	-9,8
Oikeusjärjestys	43,7	<0,01 %	0,6
Hajautetut virastot	211,1	0,4 %	20,5
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	187,5	0,3 %	-19,5
Yhteensä	51 487,2	100,0 %	-23,9
<i>josta Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus (2.a)</i>	<i>47 149,5</i>	<i>92 %</i>	<i>-25,8</i>
<i>josta Investoinnit kilpailukykyyn, ihmisiin ja arvoihin (2.b)</i>	<i>4 337,7</i>	<i>8 %</i>	<i>6,1</i>
Rahoituskehityksen katto	51 730		
Liikkumavara	242,8		
Siirto elpymisvälineestä	174 018,0		
Käytettävissä yhteensä	225 505,2		233,3

Otsake 3: Luonnonvarat ja ympäristö

Otsake 3 sisältää yhteisen maatalouspolitiikan menot, maaseudun kehittämismenot, yhteisen kalastuspolitiikan menot sekä eräät ympäristö- ja ilmastotoimien menot. Otsakkeesta rahoitetaan muun muassa ilmastotoimia, ympäristön suojelua sekä oikeudenmukaisen siirtymän mekanismeja. Tulevalle rahoituskehyskaudelle 2021–2027 ilmastomuutoksen vastaisiin toimiin tarkoitettuista määrärahoista puolet tulee otsakkeen 3 määrärahoista. Otsakkeen toimilla vastataan Pariisin ilmastopöytäkirjan velvoitteisiin, YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin sekä EU 2030 ilmasto- ja energiatavoitteisiin.

Komission talousarvioesityksessä vuodelle 2021 esitetään otsakkeelle 3 Luonnonvarat ja ympäristö sitoumuksiksi 58 441,1 miljoonaa euroa (-2,4 % vrt. vuoteen 2020) ja maksumäärärahoiksi 56 249,5 miljoonaa euroa (-2,8 %). Otsakkeen maksut perustuvat pääosin kuluvan kauden ohjelmien jatkamiselle ja vain hyvin pieni osuus maksuista kohdistuisi uuden kehyskauden ohjelmiin. Otsakkeen alaista liikkumavaraa jäisi 214,9 miljoonaa euroa. Lisäksi komissio esittää elpymisvälineen kautta sitoumuksia 7 957 miljoonaa euroa ja maksuja 7 313 miljoonaa euroa.

Maatalous- ja meripolitiikan ohjelmat

Uudistettu yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) sisältää edelleen kaksi pilaria: Euroopan maatalouden tukirahasto, josta kohdennetaan viljelijöiden suorat tuet ja markkinamenot, sekä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto, jolla tuetaan maaseudun rakenteellisia muutoksia. Maaseudun kehittämisrahastoa on tarkoitus vahvistaa, talousarvioesityksen lisäksi, komission ehdottamasta elpymisvälineestä vuosina 2022–2024.

Vaikka nykyinen kahden pilarin mallin on tarkoitus jatkua tulevalla kaudella, on uuden toimenpidemallin tarkoitus yhdenmukaistaa kaksi pilaria yhteisten EU-tason tavoitteiden saavuttamiseksi. Uudistuksella pyritään siirtymään vaatimustenmukaisuuteen perustuvasta mallista tuloperustaiseen malliin tuomalla samaan aikaan lisää joustavuutta toteutettaviin toimenpiteisiin.

Rahoituskehysneuvotteluiden viivästysten vuoksi uudistettua YMP:aa ei päästä ottamaan käyttöön ennen vuotta 2022. Tästä johtuen komissio on aiemmin esittänyt otettavaksi käyttöön siirtymäkauden säännöt, jolloin kuluvan kehyskauden sääntöjä voidaan soveltaa vuonna 2021, mutta käyttäen ko. vuoden tulevan rahoituskehyskauden määrärahoja.

Vuoden 2021 maataloustukirahaston sitoumukset ovat yhteensä 40 179,1 miljoonaa euroa (-7,4 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 40 164,9 miljoonaa euroa (-7,4 %). Maataloustukirahaston määrärahat vuodelle 2021 määräytyvät kansallisten enimmäismäärien mukaisesti vuoden 2020 perusteella ja luvussa on otettu huomioon 753,9 miljoonan euron siirto maaseudun kehittämisrahastoon. Verrattuna vuoden 2020 määrärahatarpeisiin maataloustukirahaston määrärahatarpeet ovat tulevana vuonna alemmalla tasolla. Tämä johtuu pääosin Yhdistyneen kuningaskunnan EU-erosta sekä käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen odotettua pienemmästä määrästä.

Maaseudun kehittämisen osalta jäsenmaat ovat hyväksyneet kuluvan kauden ohjelmien jatkamisen vuodelle 2021. Näin ollen vuonna 2021 käytetään vanhoja sääntöjä, mutta uusia määrärahoja. Komission oletuksena on, että kaikki jäsenmaat käyttävät siirtymäkauden joustoa hyväkseen seuraavana vuonna. Tästä syystä maataloustukirahastosta siirretään maaseudun kehittämiseen 753,9 miljoonaa euroa. Maaseudun kehittämisen määrärahat vuonna 2021 ovat komission ehdotuksessa sitoumuksina 15 002,9 miljoonaa euroa (+2,1 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 14 715,1 miljoonaa euroa (+12,2 %).

Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta tuetaan tulevallakin kaudella yhteistä kalastuspolitiikkaa. Tulevalla rahoituskehyskaudella on tarkoitus lisätä panostusta merellisten biologisten luonnonvarojen palautumiseen ja suojeluun, kestävään kalastukseen sekä ruokaturvallisuuteen. Vuoden 2021 talousarviossa otetaan huomioon kuluvan rahoituskehyskauden ohjelmien osalta koronavirustoimiin liittyvät panostukset vuonna 2020. Kalatalousrahaston sitoumukset vuonna 2021 ovat 831 miljoonaa euroa (-13,5 % vrt. vuoteen 2020) ja maksut 773 miljoonaa euroa (+0,4 %).

Ympäristö- ja ilmastotoimien ohjelmat

Ympäristö- ja ilmastotoimien ohjelmien osalta vuonna 2021 on tarkoitus jatkaa vakiintuneen Ympäristö- ja ilmastotoimien ohjelmaa (LIFE) vahvistamista. LIFE-ohjelman puitteissa jatke- taan EU-tason politiikkatavoitteiden tukemista kuten kiertotalouteen siirtymistä, EU:n ilman ja veden laadun parantamista, 2030 energia ja ilmastotavoitteiden toteuttamista sekä Pariisin il- mastosopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanoa. LIFE-ohjelmasta tuetaan myös hankkeita Eu- roopan vihreän kehityksen ohjelman puitteissa (European Green Deal). LIFE-ohjelman si- toumukset vuonna 2021 olisivat 700 miljoonaa euroa (+18,7 % vrt. vuoteen 2020) ja maksut 373,6 miljoonaa euroa (+0,5 %).

Vihreän kehityksen ohjelman puitteissa rahoitetaan myös Oikeudenmukaisen siirtymän meka- nismi. Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismi koostuu oikeudenmukaisen siirtymän rahas- tosta, InvestEU:n sisäisestä siirtymäohjelmasta sekä julkisen sektorin lainajärjestelystä. Oikeu- denmukaisen siirtymän rahasto tukee alueita ja sektoreita, joihin ilmastoneutraaliin toimintaan siirtyminen vaikuttaa kaikista eniten. Jotta mikään alue ei jäisi jälkeen, Oikeudenmukaisen siir- tymän mekanismista tarjotaan rahallista ja käytännön tukea työntekijöille ja luodaan tarvittavia investointeja alueille, joita muutos eniten koskee. Oikeudenmukaisen siirtymän rahaston si- toumukset olisivat 1 516 miljoonaa euroa ja maksut 0 miljoonaa euroa. Julkisen sektorin lai- navälineen määrärahat tarkentuvat myöhemmässä vaiheessa.

Komission talousarvioesityksen mukaisesti sitoumukset jakautuvat seuraavasti:

Taulukko 5: Talousarvion otsake 3

milj. euroa käyvin hinnoin

Otsake 3. Luonnonvarat ja ympäristö	TAE 2021		Muutos 2021/2020 %
	milj. euroa	%-osuus	
Maatalous- ja meripolitiikka	56 177,9	96 %	-5,2 %
Euroopan maatalouden tukirahasto	40 179,1	69 %	-7,4 %
<i>josta strategisten suunnitelmien ulkopuoliset suorat tuet</i>	<i>37 494,7</i>	<i>64 %</i>	-
Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto	15 002,9	26 %	2,1 %
Euroopan meri- ja kalatalousrahasto	831,0	1 %	-13,5 %
Kestävät kalastussopimukset ja alueelliset kalastusorganisaatiot	148,1	0 %	0,1 %
Hajautetut virastot	16,7	0 %	0,0 %
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	p.m.	-	-
Ympäristö- ja ilmastotoimet	2 263,3	4 %	248,0 %
Ympäristön ja ilmastotoimien ohjelma (LIFE)	700,0	1 %	18,7 %
Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto	1 516,0	3 %	-
Oikeudenmukaisen siirtymän mekanismin alainen julkisen sektorin lainajärjestely	p.m.	-	-
Hajautetut virastot	47,3	0 %	5,6 %
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	p.m.	-	-
Yhteensä	58 441,1	100,0 %	-2,4 %
<i>Rahoituskehityksen katto</i>	<i>58 656,0</i>		
<i>Liikkumavara</i>	<i>214,9</i>		
<i>Siirto elpymisvälineestä</i>	<i>7 957,0</i>		
Käytettävissä yhteensä	66 398,1		10,9 %

Otsake 4: Muuttoliike ja rajaturvallisuus

Otsakkeesta 4 Muuttoliike ja rajaturvallisuus rahoitetaan ensinnäkin toimia EU:n ulkorajojen turvaamiseksi. Alkavalla rahoituskehyskaudella uutena ohjelmana on Integroitu Rajaturvallisuusrahasto (IBMF). Lisäksi otsakkeesta 4 tarjotaan jäsenvaltioille taloudellista ja teknistä tukea turvapaikka- ja maahanmuuttoaloilla. Maahanmuutto-osion rahoitusohjelmista tuetaan turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien vastaanottamista, ensi vaiheen kotouttamistoimia, tehokkaiden palauttamisten hallinnointia jne.

Komissio esittää otsakkeen 4 kokonaistasoksi yhteensä 3 060,8 miljoonaa euroa sitoumuksina (+29,3 % vrt. vuoteen 2020) ja 2 723,5 miljoonaa euroa maksuina (+25,6 %). Kasvu selittyy erityisesti rajaturvallisuuteen ehdotetuilla lisäyksillä, nimittäin Rajaturvallisuus-osion sitoumuksiin esitetään jopa +78,2 % lisäystä verrattuna vuoteen 2020. Maahanmuuttokokonaisuudessa taas esitetään sitoumusten vähennystä -7,8 % verrattuna vuoteen 2020. Otsakkeen liikkumavaraksi jäisi 226,2 miljoonaa euroa. Otsakkeeseen 4 komissio ei esitä elpymisvälineen käyttöä vuodelle 2021.

Muuttoliike

Komission talousarvioesityksessä vuodelle 2021 esitetään Muuttoliike-osioon 1 241,3 miljoonaa euroa sitoumuksina (-7,8 % vrt. vuoteen 2020) ja 1 364,6 miljoonaa euroa maksuina (+127,4 %).

Komission talousarvioesityksen mukaan muuttoliikkeeseen liittyviä toimia on vahvistettu 2015 muuttoliikekriisin jälkeen ja tällä tiellä on syytä edelleen jatkaa. Komissio tulee julkaisemaan pian ehdotuksen muuttoliike- ja turvapaikkapaktista. Alkavalla rahoituskehyskaudella Turvapaikka- ja maahanmuuttorehastosta (AMF) tuetaan kansallisten viranomaisten suorittamaa turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien vastaanottamista näiden saapuessa EU-alueelle. Lisäksi AMF-rahastosta tuetaan EU:n yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä tehokkaita palautuksia. Muuttoliike-osiossa hajautetuista virastoista Euroopan turvapaikkatuki-toimisto EASO:lle ehdotetaan +16,5 % lisäystä suhteessa vuoteen 2020.

Komissio kiinnittää vielä huomiota siihen, että pidemmän aikavälin kotoutumista rahoitetaan koheesio-ohjelmasta (Otsake 2). Maahanmuuton juurisyihin pyritään vaikuttamaan ulkosuhderahoituksen (Otsake 6) kautta, josta rahoitetaan yhteistyötä kolmansien valtioiden kanssa.

Rajaturvallisuus

Komission talousarvioesityksessä vuodelle 2021 esitetään Rajaturvallisuus-osioon 1 819,5 miljoonaa euroa sitoumuksina (+78,2 % vrt. vuoteen 2020) ja 1 358,9 miljoonaa euroa maksuina (+23,9 %).

Uusi IBMF-rahasto kattaa rajaturvallisuuden, viisumit ja tullitarkastuksiin liittyvät laitteistot. Sen tarkoituksena on parantaa tullitarkastusten laatua ulkorajoilla sekä tasoittaa kansallisten viranomaisten maantieteellisiä sekä kapasiteeteissa ja resursseissa olevia eroja. Komission mukaan hajautetut virastot vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella ovat keskeisiä integroidussa rajavalvontajärjestelmässä. Otsakkeen 4 Rajaturvallisuus-osioista rahoitetaan ensinnäkin Euroopan raja- ja merivartiostoa (FRONTEX), jonka alla toimivaa pysyvää rajavalvojien joukkoa vahvistetaan. Toinen keskeinen hajautettu virasto rajaturvallisuuden alalla on suuria IT-järjestelmiä hallinnoiva eu-LISA-virasto.

Komission talousarvioesityksen mukaisesti sitoumukset jakautuvat seuraavasti:

Taulukko 6: Talousarvion otsake 4

milj. euroa käyvin hinnoin

Otsake 4. Muuttoliike ja rajaturvallisuus	TAE 2021		Muutos 2021/ 2020 %
	milj. euroa	%-osuus	
Maahanmuutto	1 241,3	41 %	-7,8 %
Turvapaikka- ja muuttoliikerahasto (AMF)	1 103,5	36 %	-10,2 %
Hajautetut virastot	137,8	5 %	16,5 %
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	p.m.	-	-
Rajavalvonta	1 819,5	59 %	78,2 %
Integroitu rajaturvallisuusrahasto (IBMF) – Rajaturvallisuus- ja viisumiväline (BMVI)	849,7	28 %	136,8 %
Integroitu rajavalvontarahasto IBMF – Rahoitustukiväline tullivalvontavälineistöön CCEI	175,0	6 %	-
Hajautetut virastot	794,8	25%	20,1 %
Yhteensä	3 060,8	100,0 %	29,3 %
<i>Rahoituskehityksen katto</i>	<i>3 287,0</i>		
<i>Liikkumavara</i>	<i>226,2</i>		
<i>Siirto elpymisvälineestä</i>	<i>-</i>		
Käytettävissä yhteensä	3 060,8		29,3 %

Otsake 5: Palautumiskyky, turvallisuus ja puolustus

Otsakkeen 5 avulla pyritään vastaamaan sisäisen turvallisuuden haasteisiin sekä jäsenmaiden kohtaamiin kompleksisiin turvallisuushäiriöihin, joihin niiden olisi haastavaa vastata yksin. Uuden kehyskauden ensimmäisessä talousarvioesityksessä lisätään menoja Puolustus- ja Turvallisuusosioihin muun muassa uusien rahoitusohjelmien kautta. Covid-19-kriisin johdosta otsakkeessa on myös Palautumiskyky-osuus, joka sisältää kokonaan uuden terveysohjelman (EU4Health) sekä määrärahoja Häätätilatukeen (ESI) ja RescEU:uun.

Komissio esittää otsakkeeseen 5 sitoumusmäärärahoina 2 189 miljoonaa euroa ja maksumäärärahoina 1 810,5 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaisi sitoumusmäärärahoihin -50,2 % laskua ja maksumäärärahoihin -33,9 % laskua vuoteen 2020 verrattuna. Otsakkeen liikkumavaraksi talousarvioesityksessä jäisi 170 miljoonaa euroa. Komissio ehdottaa lisäksi uudesta elpymisvälineestä otsakkeen 5 ohjelmiin sitoumuksina 1 695,3 miljoonan euroa ja maksuina 349,8 miljoonaa euroa.

Otsakkeesta 5 tuettavista hajautetuista virastoista määrärahalisäyksiä esitetään Europolille (+11,5 %), Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirastolle (CEPOL) (+3,3 %), huumausainevalvontavirastolle EMCDDA:lle (+2 %), eurooppalaiselle tautien torjunta- ja valvontakeskukselle (+2,7 %) ja Euroopan elintarviketurvallisuusvirastolle (+19,4 %) vuoteen 2020 verrattuna. Euroopan lääkevirastolle esitetään -23,8 miljoonan euron vähennystä vuoteen 2020 verrattuna (-47,6 %).

Turvallisuus

Komission talousarvioesityksessä esitetään sitoumuksina 589 miljoonaa euroa (+2,2 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 536,7 miljoonaa euroa (-9,9 %) otsakkeen 5 Turvallisuus-osioon. Kyseiseen osioon sisältyy muun muassa Sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF), josta tuetaan viranomaisten yhteistyötä, sekä ydinturvallisuuden rahastot. Sisäisen turvallisuuden rahastoon komissio esittää sitoumuksina 228,2 miljoonaa euroa (+16,9 %) ja maksuina 189,9 miljoonaa euroa (-19 %).

Puolustus

Komission talousarvioesityksessä esitetään otsakkeen 5 Puolustus-osioon sitoumuksina 1 274,5 miljoonaa euroa (+399,8 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 159,6 miljoonaa euroa (-26,9 %). Puolustus-osioon sisältyy uusi Euroopan puolustusrahasto (EDF), joka jakautuu tutkimus- ja kehittämiskokonaisuuksiin. Uuteen Puolustusrahastoon ehdotetaan yhteensä 1 047,5 miljoonaa euroa sitoumuksina ja 125,1 miljoonaa euroa maksuina. Rahaston tavoitteena on lisätä Euroopan puolustusteollisuuden tehokkuutta, kilpailukykyä ja innovaatiokapasiteettia. Rahaston perustaminen tukee myös tavoitetta vahvistaa yhtenäisiä ja avoimia EU:n sisämarkkinoita. Sotilaalliseen liikkuvuuteen komissio ehdottaa yhteensä 227,1 miljoonaa euroa sitoumuksina ja 30 miljoonaa euroa maksuina.

Palautumiskyky

Komission talousarvioesityksessä esitetään 325,5 miljoonaa euroa sitoumuksina (-90,9 % vrt. vuoteen 2020) ja 1 114,1 miljoonaa euroa maksuina (-42,1 %) uuteen Palautumiskyky-osioon. Komission prosenteina esittämiin vertailuihin vaikuttaa se, että vuonna 2020 on otettu käyttöön huomattavasti määrärahoja akuuttiin Covid-19-tilanteeseen vastaamiseksi, myös lisätalousarvioiden kautta. Palautumiskyky-osion ohjelmien tarkoituksena on parantaa EU:n kriisivalmiuksia tuleviakin terveys- ja muita kriisejä ajatellen.

Komissio ehdottaa Pelastuspalvelumekanismiin/RescEU:un talousarviosta 90,2 miljoonaa euroa sitoumuksina ja 61,8 miljoonaa euroa maksuina, sekä lisäksi uudesta elpymisvälineestä 528,3 miljoonaa euroa sitoumuksina ja 153,2 miljoonaa euroa maksuina. Uuteen Terveysterveysohjelmaan (EU4Health) komissio ehdottaa talousarviosta 21,2 miljoonaa euroa sitoumuksina ja 56,7 miljoonaa euroa maksuina, ja lisäksi elpymisvälineestä 1 167 miljoonaa euroa sitoumuksina ja 196,6 miljoonaa euroa maksuina.

Komission talousarvioesityksen mukaisesti sitoumukset jakautuvat seuraavasti:

Taulukko 7: Talousarvion otsake 5

milj. euroa käyvin hinnoin

Otsake 5. Palautumiskyky, turvallisuus ja puolustus	TAE 2021		Muutos 2021/ 2020 %
	milj. euroa	%-osuus	
Turvallisuus	589,0	26,9 %	2,2 %
Sisäisen turvallisuuden rahasto (ISF)	228,2	10,4 %	16,9 %
Ydinlaitosten käytöstäpoisto (Liettua)	72,5	3,3 %	6,2 %
Ydinturvallisuus ja käytöstäpoisto	69,2	3,2 %	-37,2 %
Hajautetut virastot	197,6	9,0 %	10,2 %
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	21,5	1,0 %	-8,3 %
Puolustus	1 274,5	58,2 %	399,8 %
Euroopan puolustusrahasto	702,1	32,0 %	175,3 %
Euroopan puolustusrahasto (tutkimus)	345,4	15,8 %	-
Sotilaallinen liikkuvuus	227,1	10,4 %	-
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	p.m.	-	-
Palautumiskyky	325,5	14,9 %	-90,9 %
Pelastuspalvelu / RescEU	90,2	4,1 %	-84,3 %
Hätätilatukiväline (ESI)	p.m.	-	-
Terveysterveysohjelma (EU4Health)	21,2	1,0 %	-69,5 %
Hajautetut virastot	214,1	9,8 %	-0,8 %
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	p.m.	-	-
Yhteensä	2 189,0	100 %	-50,2 %
<i>Rahoituskehyksen katto</i>	<i>2 359,0</i>		
<i>Liikkumavara</i>	<i>170,0</i>		
<i>Siirto elpymisvälineestä</i>	<i>1 695,3</i>		
Käytettävissä yhteensä	3 884,4		-11,6 %

Otsake 6: Naapurialueet ja maailma

EU:n ulkosuhdetoimilla tuetaan demokratiaa, rauhaa, solidaarisuutta ja vakautta sekä vähennetään köyhyyttä. Unionin naapurivaltioita ja hakijamaita avustetaan sekä EU:n perusarvoja edistetään maailmanlaajuisesti. Komissio korostaa talousarvioesityksessään tarvetta uudistaa EU:n ulkosuhderahoitus, jotta voidaan vahvistaa rahoituksen tehokkuutta ja näkyvyyttä. EU:n sisäisten ja ulkoisten politiikkojen välistä koordinoitua pyritään parantamaan, kun tavoitellaan kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista (SDG), muuttoliikkeyhteistyötä kolmansien maiden kanssa sekä toimeenpannaan Pariisin ilmastositomusta ja Eurooppalaista vihreää ohjelmaa (European Green Deal). Tavoitteena on myös saada globaali talouskasvu uudelleen käyntiin Covid-19-pandemian jälkeen.

Komissio esittää vuodelle 2021 otsakkeen 6 sitoumuksiin 16 113,6 miljoonaa euroa (+35,5 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuihin 10 418,8 miljoonaa euroa (+3,6 %). Otsakkeen liikkumavaraksi jäisi 65,4 miljoonaa euroa. Elpymisvälineestä komissio ehdottaa otsakkeen 6 ohjelmiin yhteensä

4 612 miljoonaa euroa sitoumuksina vuonna 2021. Elpymisvälineen rahoitusta käytettäisiin mm. kumppanivaltiolle annettavien lainojen takuisiin.

Ulkosuhderahoitus

Talousarvion ohjelmarakennetta on tarkoitus uudistaa. Komission mukaan uuden ohjelmarakenteen tavoitteena on lisätä joustavuutta ja koherenssia, saada aikaan synergiaetuja ja mitta-kaavaetuja sekä yksinkertaistaa menettelyjä. Naapuruus- ja ulkosuhdevälineeseen (NDICI) on tarkoitus sisällyttää entisiä ulkosuhderahoitusvälineitä, ml. talousarvion ulkopuolella aiemmin olleen Euroopan kehitysrahaston toiminta. Komissio ehdottaa vuodelle 2021 talousarvioon NDICI-välineeseen 12 066,6 miljoonaa euroa sitoumuksina ja 6 245 miljoonaa euroa maksuina. Lisäksi komissio ehdottaa NDICI-välineeseen elpymisvälineestä 3 290 miljoonaa euroa sitoumuksina ja 47,8 miljoonaa euroa maksuina. Uuden ohjelmarakenteen vuoksi em. määrärahojen vertailu vuoteen 2020 ei ole komission mukaan mielekästä.

Toinen keskeinen ohjelma Ulkosuhderahoitus-osiossa on Humanitaarisen avun väline (HUMA), johon komissio ehdottaa merkittävää lisäystä, luonnonkatastrofeihin ja ihmisestä aiheutuviin katastrofeihin vastaamiseksi. Komissio ehdottaa HUMA-ohjelmaan vuodelle 2021 talousarviosta 1 478 miljoonaa euroa sitoumuksina (-6,9 % vrt. vuoteen 2020) ja 1 880,1 miljoonaa euroa maksuina (+47,4 %), ja lisäksi elpymisvälineestä 1 322 miljoonaa euroa sitoumuksina ja 870,5 miljoonaa euroa maksuina.

Muita Ulkosuhderahoitus-osion ohjelmia ovat Eurooppalainen ydinturvallisuusväline, Merentakaiset maat ja alueet sekä Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP).

Liittymisvalmistelu

Komissio ehdottaa Liittymistä valmistelevaan välineeseen (IPA III) sitoumuksina 1 949 miljoonaa euroa (+10,7 % vrt. vuoteen 2020) ja maksuina 1 780,8 miljoonaa euroa (+16 %). Tästä ohjelmasta ohjataan rahoitusta hakijamaille ja mahdollisille hakijamaille eri tarkoituksiin, myös Covid-19-pandemian ja talouskriisin hoitoon ja jälleenrakennukseen.

Komission talousarvioesityksen mukaisesti sitoumukset jakautuvat seuraavasti:

Taulukko 8: Talousarvion otsake 6

milj. euroa käyvin hinnoin

Otsake 6. Naapurialueet ja maailma	TAE 2021		Muutos 2021/ 2020 %
	milj. euroa	%-osuus	
Ulkosuhderahoitus	14 164,6		39,9 %
Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline (NDICI)	12 066,6		50,8 %
Eurooppalainen ydinturvallisuusväline (EINS)	37,6		14,4 %
Merentakaiset maat ja alueet (OCT) (ml. Grönlanti)	67,0		100,1 %
Humanitaarinen apu (HUMA)	1 478,0		-6,9 %
Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP)	351,9		-
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	163,4		35,8 %
Liittymisvalmistelu	1 949,0		10,7 %
Liittymistä edeltävä tuki (IPA III)	1 949,0		10,7 %
Pilottiprojektit ja valmistelevat toimet	p.m.		-
Yhteensä	16 113,6		35,5 %
<i>Rahoituskehityksen katto</i>	<i>16 179,0</i>		
<i>Liikkumavara</i>	<i>65,4</i>		
<i>Siirto elpymisvälineestä</i>	<i>4 612,0</i>		
Käytettävissä yhteensä	20 725,6		74,3 %

Otsake 7: Euroopan julkishallinto

Otsake 7 kattaa komission ja muiden toimielinten hallintomenojen ohella eläkemenot ja Eurooppa-koulujen menot. Hajautettujen virastojen menot ja suoraan tiettyihin ohjelmiin liittyvät hallinto- ja tukimenot on sijoitettu talousarviossa asianomaisten otsakkeiden alle.

Toimielinten hallintomenot

Hallintomenoihin esitetään yhteensä 10 451,2 miljoonaa euroa. Määrärahat kasvaisivat +2,2 % vuoteen 2020 verrattuna. Komissio perustelee määrärahojen kasvua kasvavilla tarpeilla investoida mm. tietotekniikkaan ja rakennuksiin. Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen Euroopan unionista aiheuttaa rajatusti tiettyjä muutoksia EU:n julkishallinnossa, mutta komission mukaan varsinainen toimiala ei muutu, eivätkä prioriteetit vähene.

Eurooppa-koulut ja eläkkeet

Määrärahoissa ovat mukana eläkkeet sekä Eurooppa-koulut (sisältäen myös rahoitusosuudet eri instituutioiden niin sanottuihin kakkostyyppin Eurooppa-kouluihin). Eläkemenot (kaikki instituutiot) kasvavat 96,1 miljoonaa euroa (+4,5 %) vuodesta 2020. Eurooppa-koulujen menot kasvavat edellisestä vuodesta 6,7 miljoonaa euroa (+3,5 %).

Otsakkeen liikkumavaraksi talousarviesityksessä jäisi 423,8 miljoonaa euroa.

Komission talousarviesityksen mukaisesti sitoumukset jakautuvat seuraavasti:

Taulukko 9: Talousarvion otsake 7

milj. euroa käyvin hinnoin

Otsake 7. Euroopan julkishallinto	TAE 2021		Muutos 2021/ 2020 %
	milj. euroa	%-osuus	
Eurooppa-koulut ja eläkkeet	2 419,0	23,1 %	4,4 %
Eläkkeet	2 219,4	21,2 %	4,5 %
Eurooppa-koulut	199,6	1,9 %	3,5 %
Toimielinten hallintomenot	8 032,2	76,9 %	1,6 %
Komissio	3 738,3	35,8 %	1,5 %
Muut toimielimet	4 293,9	41,1 %	1,6 %
Yhteensä	10 451,2	100 %	2,2 %
<i>Rahoituskehyksen katto</i>	<i>10 875,0</i>		
<i>Liikkumavara</i>	<i>423,8</i>		

Erityisvälineet

Komission antamassa muutetussa ehdotuksessa vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehystä (COM(2020) 443 final) on määräykset erityisistä rahoitusvälineistä, joilla voidaan vastata poikkeuksellisiin ja ennakoimattomiin tilanteisiin, ulkoisiin tai sisäisiin, ja jotka otetaan käyttöön tarvittaessa. Komissio ehdottaa, että tarvittavat määrärahat sijoitettaisiin monivuotisessa rahoituskehyksessä sovitun kehyskaton ulkopuolelle sekä maksuissa että sitoumuksissa.

Talousarvioesityksessä vuodelle 2021 komissio esittää rahoituskehyksen ulkopuolisiin erityisrahoitusvälineisiin (Euroopan globalisaatiorahasto, Euroopan unionin solidaarisuusrahasto, Solidaarisuus- ja hätäapuvaraus) kaikkiaan sitoumuksina 3 643,2 miljoonaa euroa ja maksuina 2 244,7 miljoonaa euroa. Vuoteen 2020 verrattuna sitoumukset laskevat -2 169,6 milj. euroa (-37,3 %) ja maksut kasvavat 536,7 milj. euroa (+31,4 %). Vuoden 2020 aikana erityisvälineiden käyttö on Covid-19-kriisin takia ollut tavanomaista voimakkaampaa, jolloin alustavat arviot erityisvälineiden käytöstä ovat kuluvaan vuoteen matalammat.

Euroopan globalisaatiorahaston (EGR) sitoumusten määrä on asetettu vuotuisen käytettävissä olevan enimmäismäärän mukaiseksi, joka perustuu komission mukautettuun rahoituskehyskehdotukseen (COM(2020) 443 final, 28.5.2020). Sitoumusten enimmäismäärä vuodessa olisi 409,6 miljoonaa euroa (386 miljoonaa euroa vuoden 2018 hinnoin).

Euroopan unionin solidaarisuusrahaston (EUSR) sitoumusten osalta kyseessä on talousarvioon valmiiksi ennakkomaksuja varten osoitettavasta määrästä. EUSR:n sitoumukset vuonna 2021 olisivat 50 miljoonaa euroa. Komission mukautetun rahoituskehyskehdotuksen mukaisesti EUSR:n sitoumusten enimmäismäärä olisi 1 061 miljoonaa euroa (1 000 miljoonaa euroa vuoden 2018 hinnoin). Rahoitusta voidaan ottaa käyttöön EU:n lisätalousarvioissa, kun jäsen- tai ehdokasmaan toimittama rahoitushakemus hyväksytään komissiossa.

Solidaarisuus- ja hätäapuvarauksella parannetaan EU:n kykyä vastata terveystilanteisiin sekä muihin hätätarpeisiin jäsenmaissa tai kolmansissa maissa. Sitoumusten enimmäismäärä, 3 183,6 miljoonaa euroa (3 000 miljoonaa euroa vuoden 2018 hinnoin), vastaa komission mukautetun rahoituskehyskehdotuksen vuotuista enimmäismäärää.

Sitoumusten kokonaisliikkumavara koskee vuosina 2021–2027 käyttämättä jääneitä liikkumavaroja. Nämä ovat käytettävissä vasta vuodesta 2022 alkaen. Näin ollen kyseistä erityisvälinettä ei voida vielä vuonna 2021 hyödyntää.

Joustovälineen osalta komission mukautetun rahoituskehys ehdotuksessa sitoumusten vuotuisiksi enimmäismääräksi on esitetty 1 061 miljoonaa euroa (1 000 miljoonaa euroa vuoden 2018 hinnoin). Joustovälinettä voidaan käyttää odottamattomiin menoihin, joita ei voida otsakkeiden liikkumavarojen puitteissa rahoittaa. Joustovälineen sitoumuksia voidaan siirtää myös seuraaville vuosille. Kuitenkin vuoden 2020 aikana käytössä olleet määrärahat on jo käytetty kokonaisuudessaan, eikä sitoumuksia vuodelle 2021 ei ole enää jäljellä. Edellisten vuosien aikana käytetyt sitoumukset aiheuttavat kuitenkin Joustovälineen osalta maksuja vuodelle 2021 yhteensä 582,9 miljoonaa euroa.

Ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara, joka vastaa 0,03 % EU BKTL:sta, on viime-sijaisin erityisväline ennakoimattomia tilanteita varten. Vuoden 2021 todellinen käytettävissä oleva kokonaismäärä tarkennetaan teknisessä mukautuksessa, kun monivuotinen rahoituskehys ehdotus vuosille 2021–2027 on lopulta hyväksytty.

Tarkemmat erityisvälinekohtaiset sitoumusmäärärahatiedot on esitetty alla olevassa taulukossa pyöristetyin luvuin.

Taulukko 10: Erityisvälineet

milj. euroa käyvin hinnoin

Erityisvälineet (erityiset maksu- ja sitoumusmäärärahat)	TAE 2021		Muutos 2021/2020 %
	milj. euroa	%-osuus	
Euroopan globalisaatiorahasto (EGR)	409,6	11 %	100,0 %
Euroopan unionin solidaarisuusrahasto (EUSR)	50,0	1 %	-84,5 %
Solidaarisuus ja hätäapuvaraus	3 183,6	87 %	344,0 %
Välineet, jotka tarjoavat erityistä joustoa suhteessa kat-toihin ("joustoinstrumentit")			
Sitoumusten kokonaisliikkumavara	p.m.		
Joustoväline	p.m.		
Ennakoimattomiin menoihin varattu liikkumavara	p.m.		
Yhteensä kaikki	3 643,2		

2.4 Tulot

Komission antaman vuoden 2021 talousarvioesityksen tulojen kokonaissumma on tasapainope-riaatteen mukaisesti yhtä suuri kuin maksumäärärahojen kokonaismäärä eli 163 515,1 miljoonaa euroa. Tuloista katetaan omilla varoilla 154 616,6 miljoonaa euroa ja sekalaisilla tuloilla 8 898,5 miljoonaa euroa.

2.5 Eurooppa-neuvostossa saavutetun rahoituskehys- ja elpymissovintoratkaisun vaikutus vuoden 2021 talousarvioon

Ylimääräisessä Eurooppa-neuvostossa 17.-21.7.2020 EU:n jäsenvaltioiden johtajat sopivat vuosien 2021-2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä ja elpymiskokonaisuudesta (NGEU).

Eurooppa-neuvostossa päätettiin vuosien 2021-2027 monivuotisen rahoituskehysten sitoumusten kokonaismääräksi 1 074,3 miljardia euroa ja maksujen kokonaismäärä on 1 061,1 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina). Mitä tulee talousarvion rakenteeseen, vuosien 2021-2027 rahoituskehyksessä Palautumiskyky-osio sisällytettiin otsakkeeseen 2, eikä alun perin komission ehdottamalla tavalla otsakkeeseen 5.

Temaattisia ja ei-temaattisia erityisrahoitusvälineitä ovat Brexit-mukautusvaraus, Euroopan globalisaattiorahasto, Solidaarisuus- ja hätäapuvaraus, Yksi ainoa liikkumavaraväline sekä Joustoväline. Eurooppa-neuvostossa saavutetun sovintoratkaisun mukaisesti erityisrahoitusvälineet eivät sisälly rahoituskehysten maksukattoon.

Eurooppa-neuvoston 21.7.2020 päätelmien 134 kohdan mukaan erityisrahoitusvälineiden suurin mahdollinen enimmäismäärien ulkopuolinen kokonaismäärä vuosille 2021-2027 on 20 106 miljoonaa euroa. Tästä 5 000 miljoonaa euroa on vuosina 2021-2027 käytettävissä uuteen Brexit-mukautusvaraukseen, josta komissio tekee ehdotuksen marraskuuhun 2020 mennessä. Muista erityisrahoitusvälineistä Euroopan globalisaattiorahaston vuotuiset määrärahat eivät saa ylittää 186 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hintoina). Solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen vuotuinen määrä on puolestaan 1 200 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hintoina). Yksi ainoa liikkumavaraväline on erityisrahoitusväline, jota koskevat hyvin yksityiskohtaiset määräykset sisältyvät Eurooppa-neuvoston päätelmien 138 kohtaan. Yhdellä ainoalla liikkumavaravälineellä käyttöön otettu vuotuinen kokonaismäärä saa olla enintään 0,04 prosenttia EU:n BKTL:sta sitoumusten ja 0,03 prosenttia EU:n BKTL:sta maksujen osalta, ja sen on oltava omien varojen enimmäismäärän mukainen. Joustoväline on puolestaan erityisrahoitusväline, jonka vuotuinen enimmäismäärä on 772 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hintoina). Komission aiemman ehdotuksen mukaisesti tavoitteena oli, että seuraavalla rahoituskehyskaudella 25 % kunkin vuosibudjetin määrärahoista tukisi ilmastotavoitteiden saavuttamista. Eurooppa-neuvostossa päätettiin, että elpymisvälineestä ja monivuotisesta rahoituskehyksestä 30 % kokonaismenoista osoitetaan ilmastohankkeisiin.

Komissio on kertonut antavansa vuoden 2021 talousarvioesitystä koskevan oikaisukirjelmän sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti on antanut hyväksyntänsä Eurooppa-neuvostossa saavutetulle ratkaisulle seuraavasta monivuotisesta rahoituskehyksestä.

Taulukko 11: Vertailu monivuotisesta rahoituskehyksestä vuodelle 2021 osoitettavien sitoumusten ja komission vuoden 2021 talousarvion sitoumusten välillä

milj.euroa

Otsake (komission talousarvioesityksessä)	Monivuotisesta rahoituskehystä vuodelle 2021 (Eurooppa-neuvoston päätelmät 21.7.2020)	Komission talousarvioesitys vuodelle 2021
Otsake 1: Sisämarkkinat, innovointi ja digitalous	20 919	21 360
Otsake 2: Yhteenkuuluvuus ja arvot	52 786	51 487,2
<i>Alaotsake 2a: Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio</i>	48 191	47 149,5
<i>Alaotsake 2b: Investoinnit kilpailukykyyn, ihmisiin ja arvoihin</i>	4 595	4 337,7
Otsake 3: Luonnonvarat ja ympäristö	58 624	58 441,1
<i>josta: Markkinoihin liittyvät menot ja suorat tuet</i>	40 925	40 179,1
Otsake 4: Muuttoliike ja rajaturvallisuus	2 467	3 060,8
Otsake 5: Palautumiskyky, turvallisuus ja puolustus	1 805	2 189
Otsake 6: Naapurialueet ja maailma	16 247	16 113,6
Otsake 7: Euroopan julkishallinto	10 635	10 451,2
<i>josta: Toimielinten hallintomenot</i>	8 216	8 032,2
Yhteensä sitoumukset ml. erityisvälineet	163 483	166 746,2
Yhteensä maksut ml. erityisvälineet	166 140	163 515,1

Elpymisvälineen (Next Generation EU; Recovery Instrument) kokonaismäärä on 750 miljardia (vuoden 2018 hintoina), josta jaetaan jäsenmaille 390 miljardia euroa avustuksina ja 360 miljardia euroa lainoina. Tavoitteena on auttaa EU:ta palautumaan Covid-19-tilanteesta ja sen vaikutuksista sekä samalla tukea investointeja vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen. Varat kohdennetaan, rahoituskehysten mukaisen rahoituksen ohella, seuraaviin EU-budjetin ohjelmiin: elpymis- ja palautumistukiväline, REACT-EU-koheesioväline, Horisontti Eurooppa (tutkimus), InvestEU, maaseudun kehittäminen, oikeudenmukaisen siirtymän rahasto ja rescEU (pelastuspalvelu). Elpymisväline on EU:n talousarvion ulkopuolella, ja sen varat ovat ulkoisia käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja.

3 EU-oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin yleinen talousarvio perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 314 artiklaan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen (Euratom) 106 A artiklaan. Erityinen lainsäätämisyjärjestys, neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto arvioi, että ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen ja että talousarvioesitys on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

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

Talousarvioesityksellä ei ole välitöntä vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön tai Ahvenanmaan asemaan.

Taloudelliset vaikutukset otetaan huomioon vuoden 2021 kansallisessa talousarvioesityksessä. Valtioneuvoston 16.4.2020 antamassa julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2021–2024 on varauduttu 2 217 miljoonalla eurolla Suomen maksuihin EU:lle vuonna 2021. Komission esityksen mukaan Suomen maksut Euroopan unionille vuonna 2021 olisivat 2 366 miljoonaa euroa.

Monivuotista EU:n rahoituskehystä (2021–2027) koskevat neuvottelut (ml. päätös uudeksi omien varojen järjestelmäksi) olivat edelleen kesken komission antaessaan esityksensä vuoden 2021 EU:n talousarviosta. Siten Suomen lopulliset kustannukset selviävät vasta myöhemmin kuluvan vuoden aikana, kun neuvottelut rahoituskehyksestä (ml. päätös omista varoista) saadaan päätökseen ja kun on neuvoteltu lopullinen yhteisymmärrys Euroopan parlamentin ja neuvoston kesken EU:n vuoden 2021 talousarviosta.

5 Asian käsittely EU:ssa ja kansallinen käsittely

Komission 24.6. antama ennakoarvio talousarvioesityksen valmisteluun liittyen saatettiin eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 97 §:n mukaisella selvityksellä (E 87/2020 vp, 9.7.2020). Kyse oli poikkeusmenettelystä, koska asian käsittelyaikataulu unionissa on ollut kiireellinen. E-kirje käsiteltiin budjetti- ja hallintojaostossa (EU34) 3.7.2020 sekä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa 9.7.2020. Eduskunnalle toimitetaan nyt asiasisällöltään pitkälti samanlainen, mutta erityisesti käsittelytietojen, Eurooppa-neuvostossa saavutetun sovintoratkaisun sekä Suomen kannan osalta päivitetty, perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä.

Asian käsittely aloitettiin neuvoston budjettikomiteassa 26.6.2020 ja käsittelyä on jatkettu kesäheinäkuussa. Tavoitteena on, että budjettikomitea voisi äänestää neuvoston yhteisestä kannasta elokuun lopussa tai syyskuun alussa. Tämän jälkeen budjettikomiteassa saavutettu sovinto hyväksytään Coreper II –kokouksessa. Lopullisesti neuvoston kanta päätetään, saadun aikataulutiedon mukaan, syyskuun loppupuolella.

Euroopan parlamentin vastuuvaliokunta on budjettivaliokunta. Vuoden 2021 talousarvion yleisesittelijänä parlamentissa toimii Pierre Larroustou (S&D, FR). Euroopan parlamentti aloittaa vuoden 2021 talousarvioesityksen käsittelyn alkusyksyllä, kun neuvosto on toimittanut sille oman lopullisen kantansa. Parlamentti vahvistanee oman kantansa täysistunnossa lokakuussa 2020.

On todennäköistä, että Euroopan parlamentin kanta EU:n vuoden 2021 talousarviosta tulee eroamaan neuvoston kannasta. Tällöin kutsutaan koolle sovittelukomitea, jolla on EUT-sopimuksen mukaan 21 päivää aikaa päästä sopuun koko talousarviosta. Sovittelukomitean alkuun saakka komissio voi vielä oikaisukirjelmillä täydentää talousarvioesitystään. Yleensä komissio täydentääkin esitystään lokakuussa ainakin maatalousmenojen ja palkantarkistusten osalta. Lisäksi, komissio on kertonut antavansa oikaisukirjelmän sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti on antanut hyväksyntänsä Eurooppa-neuvostossa saavutetulle ratkaisulle seuraavasta monivuotisesta rahoituskehyksestä.

Talousarvioesitystä koskevan sovittelumenettelyn odotetaan käynnistyvän loka-marraskuussa 2020. Sovittelumenettelyn aikana sovittelukomitea kokoontuu pääosin kolmikantaneuvotteluissa (trilogit). ECOFIN-budjettineuvoston alustavasti 13.11.2020 pidettävän kokouksen yhteydessä kokoontuu sovittelukomitea, jossa neuvosto ja parlamentti neuvottelevat tavoitteenaan päästä lopullisesti yhteisymmärrykseen EU:n vuoden 2021 talousarviosta. Mikäli sopu syntyy, sovittelukomitean lopputulos tulee vahvistaa vielä molemmissa toimielimissä. Lopullinen talousarvio lienee selvillä loppuvuonna 2020.

6 Valtioneuvoston kanta

E-kirjeessä E 87/2020 vp on esitetty seuraavat valtioneuvoston yleiset kannanotot komission talousarvioesityksestä vuodelle 2021:

Valtioneuvosto pitää keskeisenä, että vuoden 2021 talousarvio noudattaa kurinalaista budjetointia ja yleisesti hyvän taloushallinnon periaatteita. Vuosille 2021–2027 vahvistettavan rahoituskehyksen maksukattoja sitoumusten ja maksujen osalta tulee noudattaa. Eri rahoitustarpeita on priorisoitava ja aina on selvitettävä mahdollisimman pitkälle rahoituksen uudelleenkohdentamisen mahdollisuudet. Otsakkeisiin tulee jättää riittävä liikkumavara, varojen käytön tulee pohjautua realistisille tarpeille ja käytetyille varoille tulee edellyttää eurooppalaista lisäarvoa. Varojen käytön tulee olla vaikuttavaa.

Valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan unionin menoihin ja sitä kautta myös Suomen EU-maksujen tasoon, jotta Suomen nettomaksuosuus säilyy kohtuullisena ja oikeudenmukaisena, minkä lisäksi siinä otetaan huomioon Suomen taloustilanne.

Suomen lopulliset kannat EU:n ensi vuoden talousarvioon muodostetaan lopullisen kokonaisuuden perusteella, ottaen huomioon Suomen kokonaisuus.

Näitä kantoja täydennetään seuraavasti:

Valtioneuvosto pitää lähtökohtana, että EU:n talousarviossa 2021 otetaan huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmien sisältö. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että unionin talousarviolla voidaan vastata nykyisiin ja tuleviin haasteisiin sekä toteuttaa unionin poliittiset prioriteetit erityisesti strategisen ohjelman (2019-2024) mukaisesti samoin kuin vastata covid-19-pandemian seurauksiin. Valtioneuvosto painottaa pyrkimystä ilmastotavoitteiden toteuttamiseen. Valtioneuvosto painottaa myös talousarvion kykyä vastata ennakoimattomiin menoihin sekä rahoituksen kohdentamista ajankohtaisiin tarpeisiin. Lisäksi hallintomenojen taso on pidettävä maltillisena ja valtioneuvosto pitää tärkeänä jatkossakin seurata EU-instituutioiden ja virastojen hallintomenojen ja henkilöstömäärän kehitystä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että erityisvälineitä käytetään vain kooltaan rajattuihin ja selkeästi ennakoimattomiin tilanteisiin. Talousarvion otsakkeisiin tulee sisältyä riittävä liikkumavara, jolla turvataan budjetin kyky vastata ennakoimattomiin menoihin. On keskeistä, että joustavuuden lisäämisellä ei tarpeettomasti löyhennetä budjettikuria.