



Bryssel 30.6.2020
COM(2020) 298 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Pitkän aikavälin ennuste EU:n talousarviovarojen tulevista sisään- ja ulosvirtauksista
(2021-2025)**

1. JOHDANTO

Tässä kertomuksessa esitetään pitkän aikavälin ennuste varojen sisään- ja ulosvirtauksista seuraavien viiden vuoden (2021–2025) ajalta, kuten varainhoitoasetuksen 247 artiklan 1 kohdan c alakohdassa edellytetään¹. Analyysissa otetaan huomioon Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan eroamista Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä koskevassa sopimuksessa², jäljempänä 'erosopimus', esitetyt periaatteet ja ehdot.

EU:n sosioekonominen tilanne on heikentynyt merkittävästi covid-19-pandemian seurauksena. Sen vuoksi komissio esitti 27. toukokuuta 2020 vuosiksi 2021–2027 vahvistettua monivuotista rahoituskehystä koskevan tarkistetun ehdotuksen ja kunnianhimoisen elpymissuunnitelman³. Tässä ennustekertomuksessa esitetään arvio seuraavan monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien mukaisista menovirroista ja vastaavista tulovirroista seuraavien viiden vuoden aikana. Arvio perustuu monivuotista rahoituskehystä koskevaan toukokuussa 2020 esitettyyn tarkistettuun ehdotukseen.

Verrattuna viime vuoden ennusteeseen⁴, joka kattoi vuodet 2020–2024, tässä uudessa ennusteessa otetaan huomioon yksi lisävuosi (2025). Nykyisen rahoituskehysten sitoumuksia vastaavia maksuja koskevia ennusteita päivitetään, jotta voidaan ottaa huomioon talousarvion toteutuksen tulokset vuodelta 2019, vuoden 2020 talousarvio sekä lisätalousarviot nro 1 ja nro 2 ja lisätalousarvioesitykset nro 3–6⁵ sekä vuoden 2021 talousarvioesitys⁶.

Koska vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevat neuvottelut ovat edelleen kesken, vuoden 2021 jälkeisiä sitoumuksia vastaavat maksut ovat niiden rajojen puitteissa, jotka saadaan tuloksena neuvotteluista ja tänä vuonna tarkistetusta seuraavaa rahoituskautta koskevasta komission ehdotuksesta.

2. ENNUSTEEN TULOKSET

Seuraavan monivuotisen rahoituskehysten ensimmäisten viiden vuoden aikana odotettavissa oleva maksujen kokonaismäärä on 866 miljardia euroa. Summa ei jakaudu tasaisesti eri vuosille, vaan sen odotetaan noudattavan seuraavaa kehitystä: 1) uusien meno-ohjelmien maksujen asteittainen kasvu (noin 67 % viiden vuoden yhteenlasketuista maksuista) ja 2) vuosilta 2014–2020 jäljellä olevia sitoumuksia koskevat maksut (loput 33 % maksuista).

2.1. Uusiin sitoumuksiin liittyvät maksut

Vuosina 2021–2025 annettavien sitoumusten mukaiset ennustetut maksut mukautetaan niitä ohjelma- ja vuosikohtaisia määriä vastaaviksi, jotka esitetään 27. toukokuuta 2020 annetussa

¹ Unionin yleiseen talousarvioon sovellettava varainhoitoasetus ja sen soveltamissäännöt (asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 30 päivänä heinäkuuta 2018).

² EUVL C 66 I, 19.2.2019, s. 1.

³ COM(2020) 442 final, 27.5.2020.

⁴ COM(2019) 305 final, 26.6.2019.

⁵ **Nro 1** 2020/536, EUVL L 126, 21.4.2020, **nro 2** 2020/537 EUVL L 126, 21.4.2020, **nro 3** COM(2020) 180 final, 15.4.2020, **nro 4** COM(2020) 190 final, 30.4.2020, **nro 5** COM(2020) 421 final, 3.6.2020, **nro 6** COM(2020) 423 final, 3.6.2020.

⁶ COM(2020) 300, 24.6.2020.

komission ehdotuksessa seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehikseksi. Ennusteen perustana olevat oletukset ovat edelleen niiden oletusten mukaisia, jotka esitetään edellisen vuoden kertomuksessa ja 2. toukokuuta 2018 annetussa monivuotista rahoituskehystä koskevassa komission ehdotuksessa. Menojen seuraavasta sukupolvesta käytävien neuvottelujen edistyminen on otettu huomioon mahdollisuuksien mukaan (ks. yksityiskohtaiset tiedot 3 kohdassa Ennusteisiin liittyvät oletukset).

Erityisen tärkeät ovat yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen liittyvät neuvottelut, sillä kyseinen asetukset määrittää koheesiopolitiikan täytäntöönpanovauhdin. Koheesiopolitiikka on suurin menoala, joka käyttää jaksotettuja määrärahoja. Jos koheesiopolitiikan varoihin sovellettavia täytäntöönpanosääntöjä (esim. sitoumusten vapauttamista koskeva sääntö, ennakkomaksusuudet, ennakkomaksujen selvittäminen, pidätysprosentti) muutetaan tässä ennusteessa käytettyihin oletuksiin verrattuna, tällä olisi huomattavia vaikutuksia odotettavissa olevaan maksujen määrään koko EU:n talousarviossa.

Ennustetta voidaan näin ollen tarkentaa vasta, kun seuraavaa rahoituskehystä ja siihen liittyvää alakohtaista lainsäädäntöä koskevat neuvottelut on saatu päätökseen.

2.2. Vuotta 2021 edeltäviin sitoumuksiin liittyvät maksut

Komission ennusteessa, joka koskee nykyisistä sitoumuksista aiheutuvia maksuja (mukaan lukien vuonna 2020 vielä suoritettavat maksut), otetaan huomioon ehdotukset, jotka koskevat EU:n vuoden 2020 talousarvion varojen käyttöä covid-19-pandemian vastatoimiin. Vuosia 2021–2025 koskeviin arvioihin sisältyvät maksut, jotka ovat seurausta vuoden 2020 ohjelmiin tehdystä lisäyksistä koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevien investointialoittepakettien (CRII ja CRII+) ja lisätalousarvioesityksen nro 6 johdosta. Osa näistä ehdotuksista edellyttää maksujen suorittamista etupainotteisesti aiempina vuosina, ja osassa ehdotuksista saatetaan edellyttää lisämaksuja, joita ei ole aiemmin ennakoitu.

Erityisesti CRII- and CRII+-aloitteiden ennustetaan vauhdittavan koheesiopolitiikan täytäntöönpanoa ja lisäävän siten maksumäärärahojen tarvetta vuosina 2020 ja 2021, mikä johtaa maksutarpeiden vähenemiseen vuosina 2024 ja 2025. Viljelijöille kertakorvauksena maksettavaa tulotukea koskevan ehdotuksen perusteella myös maksutarpeet vuosien 2014–2020 maaseudun kehittämissuunnitelmissa kasvavat vuonna 2021 ja vähenevät vastaavasti vuonna 2024.

Vuosien 2014–2020 monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen tarkistuksessa ja siihen liittyvässä lisätalousarvioesityksessä nro 6 ehdotetut covid-19:n vastatoimet edellyttävät vuonna 2020 11,5 miljardin euron lisäsitoumuksia ja 6,5 miljardin euron maksumäärärahoja. Tähän ehdotukseen perustuvat loput 5 miljardia euroa (2,5 miljardia euroa REACT EU:n kautta ja 2,5 miljardia euroa Euroopan strategisten investointien rahaston vakavaraisuustuki-ikkunan kautta) maksetaan vuosina 2021–2025, mikä lisää maksutarpeita viime vuoden ennusteeseen verrattuna.

Poikkeamat edellä mainittujen komission ehdotusten mukaisista hyväksytyistä määristä sekä koheesiopolitiikan varoja koskevien täytäntöönpanosääntöjen muutokset voivat vaikuttaa maksutarpeisiin, ja ne on otettava huomioon neuvoteltaessa seuraavan rahoituskehiksen maksujen enimmäismääristä.

2.3. Maksut 2021

Maksujen taso on erityisen tärkeä vuonna 2021. Tämä kertomus on kaikilta osin vuoden 2021 talousarvioesitystä koskevan ehdotuksen mukainen. Se perustuu komission ehdotuksissa vahvistettuihin rajoihin erityisesti koheesiopolitiikan määrärahojen ennakkomaksuusoosille sekä vuosien 2014–2020 (1 %:n ennakkomaksuus) että vuosien 2021–2027 (0,5 %:n ennakkomaksuus) osalta. Näiden osuuksien lisääminen vaikuttaisi suoraan maksutarpeisiin vuonna 2021. Vuosien 2021–2027 ohjelmien aloituksen viivästyminen voi johtaa siihen, että osa koheesiopolitiikan uuden sukupolven ennakkomaksuista siirretään vuoteen 2022.

2.3.1. Vapautettavat sitoumukset

Vuosina 2021–2025 vapautettavien sitoumusten kokonaismäärän ennustetaan olevan 9 miljardia euroa, ja se liittyy kokonaisuudessaan kauden 2014–2020 ja sitä edeltävien kausien ohjelmiin. Vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevia sitoumuksia ei ole tarkoitus vapauttaa.

Vapautettavien sitoumusten osuus vaihtelee otsakkeittain, koska ennusteessa on otettu huomioon jo vapautetut sitoumukset ja sitoumukset, joiden vapauttamisesta on päätetty vuoden 2021 talousarvioesitystä laadittaessa. Periaatteessa sitoumuksia on tarkoitus vapauttaa koko ohjelmakauden ajan. Koska useimmille ohjelmille ja toimille ei ole laadittu sitoumusten automaattista vapauttamista koskevia sääntöjä, arvio vapautettujen sitoumusten vuotuisesta jakautumisesta olisi hyvin epävarma. Jotta on voitu arvioida vuoden 2025 loppuun mennessä vapautettujen sitoumusten määrä, ennakoitujen vapautettavien sitoumukset on jaoteltu suhteessa niihin liittyviin vuotuisiin maksuihin.

Vuosien 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastoja (ERI-rahastot) varten on laadittu oma ennuste, jossa otetaan huomioon kokemukset kauden 2007–2013 ohjelmien päättämisestä. Vapautettavia sitoumuksia koskeva ennuste päivitetään, kun kauden 2014–2020 ohjelmien päättäminen aloitetaan. Vapautettujen sitoumusten tosiasiallisen määrän väheneminen merkitsisi maksutarpeiden lisääntymistä. Sitoumusten vapauttamisen tarkka ajankohta riippuu kunkin jäsenvaltion omasta aikataulusta niiden päättäessä kansallisia ohjelmia. Sitoumusten vapauttaminen jakautuu todennäköisesti vuosille 2024–2026, koska vapauttamiseen sovelletaan $n + 3$ -sääntöä. Koska vain vuodet 2024–2025 kuuluvat tämän kertomuksen alaan, alustavan oletuksen mukaan noin kaksi kolmannesta odotettavissa olevista ERI-rahastoihin liittyvistä vapautettavista sitoumuksista vuosina 2014–2020 osuu kyseiseen kauteen.

Viime vuoden kertomukseen verrattuna viiden vuoden ajanjaksolla vapautettavia sitoumuksia koskeva arvio on noin 1 miljardi euroa suurempi. Tämä johtuu siitä, että vuosien 2014–2020 otsakkeisiin 1 b ja 2 kuuluvissa ohjelmissa vapautettavia sitoumuksia koskeva ennuste on aiempaa suurempi (2,5 miljardin euron lisäys) ja muissa kohdissa vapautettavia sitoumuksia koskeva arvio on pienempi (1,5 miljardin euron vähennys).

Vuosina 2014–2020 otsakkeeseen 1 b liittyvä kasvu on puhtaasti seurausta yhden lisävuoden (2025) sisällyttämisestä tarkastelujaksoon, sillä kyseistä vuotta ei otettu huomioon viime vuoden kertomuksessa. Vastaavasti on odotettavissa, että vuosien 2014–2020 otsakkeeseen 2 liittyvät sitoumukset vapautetaan viimeistään vuonna 2025, koska loppumaksut on odotusten mukaan suoritettu siihen mennessä.

Vuosien 2014–2020 otsakkeisiin 1 a, 3 ja 4 kuuluvien ohjelmien osalta vähennys johtuu sekä tulevia vuosia koskevien oletusten päivittämisestä vuoden 2021 talousarvioesityksen mukaisesti

että vuotta pidemmästä tarkastelujaksosta. Vuonna 2019 näissä kolmessa otsakkeessa vapautettiin 1,3 miljardin euron arvosta vuotta 2014 edeltäviin ohjelmiin liittyviä sitoumuksia, eikä tämä määrä enää sisälly tähän ennusteeseen.

2.3.2. Maksattamatta olevien sitoumusten määrän kehitys

Maksattamatta olevia sitoumuksia kertyy lähinnä siksi, että EU:n talousarviota toteutetaan jaksotettujen määrärahojen avulla ja että EU:n talousarvion nimellinen koko kasvaa vuosien mittaan. Maksattamatta olevien sitoumusten määrän odotetaan olevan tarkastelujakson alussa noin 308 miljardia euroa. Viime vuoden kertomuksessa sen sijaan arvioitiin, että maksattamatta olevien sitoumusten määrä vuoden 2020 lopussa olisi 303 miljardia euroa.

Maksattamatta olevien sitoumusten määrää koskevan ennusteen muutos johtuu monista eri tekijöistä. Vuoden 2019 päätyminen jälkeen todelliset maksamatta olevat sitoumukset olivat 294 miljardia euroa⁷. Vuoden 2020 talousarvion mukaisten sitoumusten määrä lisätalousarvioesityksessä nro 6 ehdotetuin lisäyksin on tähän mennessä 184 miljardia euroa, ja maksujen määrä on 161,5 miljardia euroa. Tämä merkitsisi maksamatta olevien sitoumusten määrän lisääntymistä 22 miljardilla eurolla vuonna 2020. Kun otetaan huomioon, että koheesiopolitiikan toteuttamisen ennustetaan nopeutuvan CRII- ja CRII+-aloitteiden vaikutuksesta, maksutarpeet voivat vuonna 2020 lisääntyä 8–10 miljardilla eurolla. Laskettaessa vuoden lopussa maksamatta olevien sitoumusten määrää oletetaan, että myöhemmin vuonna 2020 budjetoidaan vielä noin 8 miljardin euron lisäys maksumäärärahoihin. Lisätarpeen todellinen määrä voidaan kuitenkin määrittää vasta, kun jäsenvaltiot ovat toimittaneet omat ennusteensa ERI-rahastoihin kuuluvien toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta 31. heinäkuuta 2020 mennessä.

Vuoden 2025 lopussa maksattamattomia sitoumuksia ennustetaan olevan noin 292 miljardia euroa, mikä merkitsee 5 prosentin nimellismääräistä vähenemistä tarkastelun kohteina olleiden viiden vuoden aikana. Maksattamatta olevien sitoumusten määrän vuotuinen kehitys ei ole tasaista, vaan se vaihtelee sen mukaan, missä suhteessa vuotuiset maksut ovat vuotuisiin sitoumuksiin. Vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevan komission ehdotuksen perusteella maksujen enimmäismäärä vuosina 2021–2025 olisi hieman suurempi kuin sitoumusten enimmäismäärä. Tämä johtuu siitä, että maksuja nopeutetaan uuden ohjelmakauden ensimmäisinä vuosina osana EU:n talousarviosta annettavaa tukea covid-19:n vastatoimille. Maksutarpeiden ei odoteta vähenevän vuosina 2023–2025 ensisijaisesti kolmen tekijän yhteisvaikutuksesta: uusiin ohjelmiin sovelletaan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti ensi kertaa automaattista sitoumusten vapauttamistavoitetta, vuosien 2014–2020 ERI-rahastojen viimeiseen maksuerään sovelletaan $n + 3$ -vapauttamistavoitetta ja ohjelmakausi päättyy. Maksujen määrä ylittänee kertomuksen kattamien viiden vuoden aikana sitoumusten määrän kaiken kaikkiaan noin 6,6 miljardilla eurolla. Kun otetaan huomioon myös kyseiselle kaudelle ennustetut vapautettavat sitoumukset, maksamatta olevien sitoumusten kasvusuuntaus kääntyisi näin ollen laskuun.

2.4. Tulot

⁷ Tähän määrään ei sisälly 3,5 miljardin euron arvosta kolmansien maiden rahoitusosuuksiin perustuvia maksamatta olevia sitoumuksia, koska vastaavat maksumäärärahat on jo annettu EU:n talousarvion käyttöön.

EU:n talousarvio rahoitetaan omilla varoilla ja muilla tuloilla. Talousarvion rahoittamiseksi tarvittava omien varojen kokonaismäärä riippuu siitä, kuinka suurta osaa kokonaismenoista ei saada katettua muilla tuloilla. Näin ollen EU:n talousarviotuloja koskevat ennusteet vuosille 2021–2025 perustuvat periaatteeseen, jonka mukaan menojen on vastattava tuloja. Kokonaistulojen ja kokonaismenojen on siis oltava tasapainossa.

Erosopimuksen (V osa) mukaisesti Yhdistynyt kuningaskunta maksaa vuodesta 2021 alkaen EU:n talousarvioon rahoitusosuuden suhteessa vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehyksen maksamatta oleviin sitoumuksiin ja aiempiin rahoitusnäkyymiin (vuoden 2020 lopussa maksamatta olevat sitoumukset) sekä eläkevastuisiin ja taloudellisen selvitysratkaisun muihin osiin. Yhdistyneen kuningaskunnan maksuosuuden on määrä vastata sen osuutta kyseisten vastuiden rahoituksesta. Maksuosuus sisällytetään EU:n talousarvion ”muihin tuloihin”, jotka eivät ole unionin omia varoja.

EU:n omien varojen kokonaismäärä ei saa minään vuonna olla suurempi kuin omien varojen enimmäismäärä. Komissio on ehdottanut tämän enimmäismäärän korottamista 1,40 prosenttiin suhteessa EU:n jäsenvaltioiden bruttokansantuloon 1. tammikuuta 2021 lähtien, jotta voidaan kattaa omien varojen nimellismäärän (enimmäismäärä on 1,20 % suhteessa unionin BKTL:oon) mekaaninen väheneminen, joka johtuu Yhdistyneen kuningaskunnan EU:sta eroamisesta ja covid-19-pandemian aiheuttamasta talouden taantumasta. Nykyistä enimmäismäärää sovelletaan, kunnes omia varoja koskeva päätös tulee voimaan.

Nimellismääräisesti 1,20 prosenttia EU:n bruttokansantulosta on 168 miljardia euroa vuonna 2021. Tätä tasoa käytettäessä omien varojen enimmäismäärän ja ehdotetun maksujen enimmäismäärän välille jäisi vain 2,4 miljardin liikkumavara. Monivuotisen rahoituskehyksen maksumäärärahojen enimmäismäärä ei oikeudellisista syistä voi olla suurempi kuin omien varojen enimmäismäärä, ja myös moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaan on säilytettävä suojauskuri. Komissio on ehdottanut, että omien varojen enimmäismäärä nostetaan seuraavaksi rahoituskaudeksi 1,40 prosenttiin suhteessa EU:n bruttokansantuloon, ja on tärkeää, että uusi omia varoja koskeva päätös tehdään ja jäsenvaltiot hyväksyvät sen valtiosääntöjensä asettamien vaatimusten mukaisesti vuoden 2020 loppuun mennessä. Vuoden 2021 maksujen enimmäismäärän on oltava nykyisten rajoitusten mukainen, kunnes uusi omien varojen enimmäismäärä tulee virallisesti voimaan.

Omien varojen todelliset tarpeet perustuvat kuitenkin suunniteltuihin maksuihin, joista on vähennetty odotettavissa olevat muut tulot. Ne eivät siis perustu monivuotisen rahoituskehyksen maksujen enimmäismäärään. Talousarvion rahoittamiseen vuonna 2021 tarvittavien omien varojen määrän arvioidaan olevan 155 miljardia euroa. Tällöin EU:n ehdollisten velkojen ja muiden ennakoimattomien tarpeiden kattamiseen jäisi tosiasiallinen 13 miljardin euron liikkumavara nykyisen omien varojen enimmäismäärän (1,20 % suhteessa bruttokansantuloon) alapuolelle.

3. ENNUSTEISIIN LIITTYVÄT OLETUKSET

3.1. Keskeisiin menoeriin liittyvät oletukset

3.1.1. Vuosien 2014–2020 ERI-rahastot ja koheesiopolitiikan rahastot vuosina 2021–2027

ERI-rahastoja koskevat vuosien 2014–2020 maksuennusteet perustuvat aiempiin kokemuksiin siitä, mikä on toimitettujen välimaksupyyntöjen prosenttiosuus kokonaismäärärahoista. Kunkin rahaston

osalta käytetään omia maksuprofiileja. Lisäksi huomioon on otettu myös koronan vastatoimia koskevien ehdotusten vaikutus maksuihin (ks. 2.2 kohta Vuotta 2021 edeltäviin sitoumuksiin liittyvät maksut).

Suunnitellut maksut vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastojen osalta riippuvat oletuksista niiden politiikan toteutusta sääntelevien keskeisten parametrien taustalla, jotka muodostavat nykyään osan seuraavasta monivuotisesta rahoituskehuksesta käytäviä neuvotteluja. Tämänhetkinen ennuste perustuu parametreihin, jotka ovat tuloksena neuvottelujen viimeisimmästä vaiheesta (kauden 2021–2026 kunakin vuonna 0,5 prosentin ennakkomaksu, joka selvitetään ohjelmien päättyessä, 5 prosentin pidätys, ei suoritusvarausta). Välimaksupyynnöiden profiilien arvioinnissa otettiin huomioon vapauttamista koskevan $n + 2$ -säännön, sellaisena kuin se oli muutettuna, asteittain käyttöönotto, jotta voitiin soveltaa eräitä poikkeuksia ensimmäisten sitoumuserien osalta. Muut muutokset, joita tehdään näihin parametreihin käynnissä olevien neuvottelujen aikana, vaikuttaisivat maksuihin koheesiopolitiikan vuosien 2021–2027 määrärahojen osalta.

3.1.2. Yhteisen maatalouspolitiikan suorat tuet ja markkinatoimenpiteet

Euroopan maatalouden tukirahaston määrärahat ovat suurelta osin jaksottamattomia, ja pääosa viljelijöille tarkoitetuista suorista tuista korvataan jäsenvaltioille yleensä varainhoitovuoden ensimmäisten kuukausien aikana.

Maaseudun kehittämisen osalta viljelijöille kertakorvauksena EU:n covid-19:n vastatoimien yhteydessä maksettavaa tulotukea koskeva ehdotus on otettu huomioon aikaistamalla maksuja siten, että ne suoritetaan vuonna 2021.

3.1.3. Muut ohjelmat ja rahastot

Kaikkien muiden menoerien (esim. tutkimus ja innovointi, suuret infrastruktuurihankkeet, sisäiset ja ulkoiset toimet) osalta nykyisessä rahoituskehyksessä vahvistettujen sitoumusten mukaisia maksuja koskevat ennusteet perustuvat vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja siihen liittyvään yksittäisten budjettikohtien maksuaikatauluun.

Meno-ohjelmien uutta sukupolvea koskevien maksutarpeiden arviointiin käytettävät oletukset eivät ole muuttuneet viime vuoden ennusteeseen verrattuna. Vuotuiset maksutarpeet on laskettu käyttäen tilastotietoja vastaavien nykyisten ohjelmien tosiasiallisesta täytäntöönpanosta 10 vuoden ajalta sekä vuosilta 2007–2013 saatuja muita kokemuksia. Kun on kyse ohjelmista, joista ei ole kokemuseräisiä tietoja, maksuarvio laaditaan hyödyntämällä samantyyppisten toimien toteuttamisesta saatuja kokemuksia, jotka mukautetaan uuden ohjelman erityispiirteisiin. Maksujen arvioinnin perustana käytettäviä kunkin ohjelman maksusitoumusmäärärahoja on kuitenkin päivitetty tämän vuoden ennustetta varten siten, että ne vastaavat seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevaa komission tarkistettua ehdotusta.

3.1.4. Hallinto

Hallintomenot (vuosina 2021–2027 otsake 7) perustuvat jaksottamattomiin määrärahoihin, ja vuosiksi 2021–2025 ehdotetut otsakkeen 7 menojen enimmäismäärät suoritetaan kokonaisuudessaan maksuina.

Sama koskee myös erillisvirastoille suoritettavia avustuksia, jotka rahoitetaan hallintomenoja koskevan otsakkeen ulkopuolelta.

3.2. Tuloja ennustettaessa käytetyt oletukset

3.2.1. Sovellettava lainsäädäntö

Komissio on ehdottanut unionin omia varoja koskevia uusia sääntöjä esittämässään vuoden 2018 ehdotuksessa omien varojen järjestelmää koskevaksi neuvoston päätökseksi⁸. Uuden päätöksen tekeminen edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden pääsemistä yksimielisyyteen ja kansallisten valtiosääntöjen asettamien vaatimusten mukaista hyväksyntää. Uutta päätöstä aletaan soveltaa heti, kun se tulee voimaan 1. tammikuuta 2021. Jos päätöksen voimaantulopäivä on tammikuun 2021 jälkeen, päätöstä sovelletaan takautuvasti. Tässä kertomuksessa esitetty tuloja koskeva ennuste perustuu sen vuoksi parametreihin, jotka esitetään komission vuonna 2020 antamassa ehdotuksessa uudeksi neuvoston päätökseksi omien varojen järjestelmästä kaikille raportointikauden (2021–2025) vuosille. Vuoden 2021 talousarvioesityksessä otetaan sitä vastoin huomioon parametrit, jotka sisältyvät nyt voimassa olevaan omia varoja koskevaan vuoden 2014 päätökseen⁹.

3.2.2. Perinteiset omat varat

Tullimaksujen ennustetaan kasvavan vuoden 2021 talousarviota varten ennustetusta bruttomääräisten tullimaksujen tasosta vuosina 2022–2025 samaa tahtia kuin kunkin jäsenvaltion nimellinen bruttokansantulo¹⁰.

Tässä kertomuksessa arvioitujen tulojen osalta oletetaan, että jäsenvaltiot pidättävät 10 prosenttia tullimaksuista kantokulujensa kattamiseksi, kuten komission ehdotuksessa omien varojen järjestelmää koskevaksi neuvoston päätökseksi¹¹ esitetään. Nykyinen pidätysosuus on 20 prosenttia. Uudesta osuudesta neuvotellaan osana vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehyspakettia. Pidätysprosentin mahdollinen korottaminen komission ehdotusta suuremmaksi laskisi perinteisten omien varojen tasoa, mikä olisi kompensoitava korottamalla kansallisia rahoitusosuuksia.

3.2.3. Kansalliset rahoitusosuudet ja uusista omista varoista saatavat tulot

Kansalliset rahoitusosuudet (bruttokansantuloon perustuvat omat varat ja alv-perusteiset omat varat) sekä mahdolliset uudet omat varat täyttävät vajeen tasapainottamalla tulot ja ennustetut menot.

Toukokuussa 2018 komissio ehdotti tulolähteiden monipuolistamista uusien omien varojen korilla, jonka varoilla edistettäisiin EU:n painopisteitä, kuten ilmastonmuutosta, kiertotaloutta ja

⁸ COM(2018) 325 final, 2.5.2018, sellaisena kuin se on muutettuna asiakirjalla COM(2020) 445 final, 28.5.2020.

⁹ Neuvoston päätös 2014/335/EU, Euratom, Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä. EUVL L 168, 4.6.2014, s. 105.

¹⁰ Mukaan lukien Yhdistyneen kuningaskunnan marras- ja joulukuussa 2020 vahvistamat tullimaksut, jotka Yhdistyneen kuningaskunnan on asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 (MAR-asetuksen) 10 artiklan 1 kohdan mukaan maksettava vasta 20. tammikuuta 2021 ja 22. helmikuuta 2021. Erosopimuksen 136 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan b alakohdan mukaan näitä tullimaksuja on vielä pidettävä omina varoina vuoden 2021 osalta.

¹¹ COM(2018) 325 final, 2.5.2018, sellaisena kuin se on muutettuna asiakirjalla COM(2020) 445 final, 28.5.2020.

oikeudenmukaista verotusta. Tähän koriin kuuluvat päästökauppajärjestelmään liittyvät tulot, kansallinen rahoitusosuus, joka lasketaan kierrättämättömän muovipakkausjätteen perusteella, sekä yhteiseen yhdistettyyn yhtiöveropohjaan perustuvat varat. Komissio on lisäksi ilmoittanut ehdottavansa myös kauden 2021–2027 myöhemmässä vaiheessa uusia omia varoja¹².

Kansallisten rahoitusosuuksien ja uusista omista varoista saatavien tulojen tarkka määrä saadaan selville vasta, kun jäsenvaltiot ovat päässeet sopimukseen seuraavasta pitkän aikavälin talousarviosta ja omien varojen järjestelmästä.

3.2.4. Muut tulot

EU:n talousarvioon liittyvät muut tulot käsittävät perinteisesti henkilöstön suorittamia maksuja, toimielinten hallinnollisesta toiminnasta kertyviä tuloja, unionin sopimukseen ja ohjelmiin liittyviä rahoitusosuuksia ja palautuksia, viivästyskoroista ja sakoista saatuja tuloja, varainhankinnasta sekä lainanannosta saatuja tuloja ja sekalaisia tuloja samoin kuin aiemmilta vuosilta kertyneitä ylijäämiä. Suurin osa näistä eristä on vaikeasti ennustettavissa määrien luontaisen vaihtelun vuoksi. Sen takia vuoden 2020 talousarvion mukaisen määrän (2 miljardia euroa) oletetaan pysyvän nimellisesti vakiona kertomuksen kattamalla ajanjaksolla (2021–2025).

Edellä mainittujen lisäksi EU:n talousarvion muut tulot käsittävät vuodesta 2021 alkaen myös erosopimukseen perustuvan Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusosuuden maksamatta olevista sitoumuksista ja eläkesitoumuksista sekä tarvittaessa taloudellisen selvitysratkaisun muista osista¹³. Vuoden 2021 osalta Yhdistyneeltä kuningaskunnalta saatava rahoitusosuus otetaan huomioon vuoden 2021 talousarvioesityksen ehdotetussa rahoituksessa.

Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusosuus vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen ja aiempien rahoituskehysten maksamatta olevista sitoumuksista¹⁴ määritetään siten, että kauden 2021–2025 kunkin vuoden osalta aiheutuvaan ennusteen mukaiseen maksamatta olevien sitoumusten määrään sovelletaan Yhdistyneen kuningaskunnan alustavaa osuutta. Se määritellään¹⁵ prosenttiosuudeksi, joka vastaa Yhdistyneen kuningaskunnan vuosina 2014–2020 käyttöön asettamien omien varojen osuutta niiden omien varojen määrästä, jotka kaikki jäsenvaltiot ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat asettaneet käyttöön samalla kaudella. Yhdistyneen kuningaskunnan vuotuisessa rahoitusosuudessa otetaan huomioon erosopimuksen 148 artiklassa vahvistetut maksujärjestelyt.

Eläkevastuisiin liittyvien maksujen määrää ei voida ennustaa, koska rahoitusosuus on erosopimusluonnoksen 142 artiklan mukaan tarkoitus määrittää vuosittain tosiasiallisten edunsaajien lukumäärän, työsuhteen päättymisen jälkeen maksettavien etuuksien kokonaismäärän

¹² COM(2020) 442 final, 27.5.2020.

¹³ Kaikki Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusosuuden erät esitetään erosopimuksen 148 artiklassa. Laskelmat sisältävät vain ne Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusosuuden erät, jotka voitiin määrittää tässä vaiheessa. Ne ovat Yhdistyneen kuningaskunnan alustavat osuudet vuotta 2021 edeltävien maksamatta olevien sitoumusten ja erosopimuksen 142 artiklan 5 kohdan mukaisten eläkevastuiden maksujen rahoituksesta.

¹⁴ Lukuun ottamatta vuoden 2020 ehdotettuun lisätalousarvioesitykseen nro 6 perustuvia maksamatta olevia sitoumuksia.

¹⁵ Yhdistyneen kuningaskunnan osuus määritellään erosopimuksen 139 artiklassa.

ja muiden erityisseikkojen perusteella. Poikkeuksena on 142 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu eläkevastuu, joka määritetään alustavasti ja sisällytetään Yhdistyneen kuningaskunnan rahoitusosuuteen vuosille 2021–2025.

4. PÄÄTELMÄT

Tämän vuoden kertomus kattaa seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen viisi ensimmäistä vuotta. Rahoituskehystä koskevat neuvottelut ovat edelleen kesken. Maksuennuste perustuu näin ollen seuraavaa rahoituskehystä koskevaan komission toukokuussa 2020 esittämään tarkistettuun ehdotukseen ja myös vuoden 2020 ohjelmiin tehtyihin lisäyksiin, jotka katetaan koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevista investointialoitteista (CRII ja CRII+) sekä lisätalousarvioista nro 1 ja nro 2 ja lisätalousarvioesityksestä nro 6.

Näiden ehdotusten perusteella maksujen määrä kasvaa uuden ohjelmakauden ensimmäisinä vuosina verrattuna viime vuoden arvioihin ja ylittää ehdotusten mukaiset sitoumusten enimmäismäärät. Tämän johdosta maksamatta olevien sitoumusten kasvusuuntaus voidaan kääntää laskuun. Komission ehdotusten perusteella maksamatta olevat sitoumukset vähenisivät vuoden 2025 loppuun mennessä 5 prosentilla.

Vuoden 2021 maksuihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Koheesiopolitiikan yhteydessä maksettavien ennakkomaksuosuuksien korottaminen vaikuttaisi välittömästi maksutarpeisiin. Ennen kuin nykyinen omien varojen enimmäismäärä, 1,20 prosenttia bruttokansantulosta, korvataan virallisesti uudella enimmäismäärällä, vuoden 2021 maksujen enimmäismäärää ei kuitenkaan voida korottaa komission ehdotusta suuremmaksi. Sen vuoksi ennakkomaksuosuuksien korottamisen välittömänä vaikutuksena olisi tavallista suurempi maksusuma.

Taulukko 1 – EU:n vuosien 2021-2025 talousarvion tulevia ja lähteviä rahavirtoja koskeva pitkän aikavälin ennuste

Miljardia euroa käyppinä hintoina

Monivuotinen rahoituskehys 2021–2027, komission ehdotus
TAE2021 2022 2023 2024 2025

ULOSVIRTAUKSET					
Sitoumusten enimmäismäärä	164,9	167,1	171,8	176,1	181,4
Maksujen enimmäismäärä	165,6	170,1	174,5	178,0	181,6
Maksusitoumusmäärärahat	163,1	167,1	171,8	176,1	181,4
Maksumäärärahat	161,8	170,1	174,5	178,0	181,6
josta ennen vuotta 2021 tehtyihin sitoumuksiin liittyvät maksut	97,2	82,3	52,0	32,6	18,4
1. Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	13,4	8,8	6,4	4,6	3,8
2. Yhteenkuuluvuus ja arvot	57,5	49,9	28,7	22,4	10,7
josta 2 a. Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio	56,6	49,3	28,4	22,3	10,7
3. Luonnonvarat ja ympäristö	15,9	14,2	9,0	1,0	1,0
josta: Markkinoihin liittyvät menot ja suorat tuet	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
4. Muuttoliike ja rajaturvallisuus	1,5	1,0	0,5	0,3	0,1
5. Resilienssi, turvallisuus ja puolustus	1,3	0,7	0,6	0,2	0,1
6. Naapurialueet ja muu maailma	7,6	7,7	6,7	4,2	2,6
7. EU:n yleinen hallinto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
josta vuosina 2021–2025 tehtäviin sitoumuksiin liittyvät maksut*	64,7	87,8	122,5	145,4	163,2
1. Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	4,2	12,4	14,7	17,0	18,5
2. Yhteenkuuluvuus ja arvot	5,1	7,2	28,7	42,7	55,5
josta 2 a. Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio	2,1	2,5	22,8	35,0	46,8
3. Luonnonvarat ja ympäristö	40,4	47,1	54,5	56,6	56,9
josta: Markkinoihin liittyvät menot ja suorat tuet	40,1	41,1	41,5	41,9	41,7
4. Muuttoliike ja rajaturvallisuus	1,2	2,8	3,4	3,7	4,2
5. Resilienssi, turvallisuus ja puolustus	0,5	1,3	1,6	1,9	2,4
6. Naapurialueet ja muu maailma	2,8	5,7	8,0	11,4	13,2
7. EU:n yleinen hallinto	10,4	11,2	11,7	12,1	12,4
Muut erityisrahoitusvälineet**	1,7	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Maksumäärärahat yhteensä, ml. erityisrahoitusvälineet	163,5	170,1	174,5	178,0	181,6
SISÄÄNVIRTAUKSET					
Omien varojen enimmäismäärä prosentteina suhteessa EU:n BKTL:oon	1,40 %	1,40 %	1,40 %	1,40 %	1,40 %
Omien varojen enimmäismäärä, mrd. euroa***	196,0	202,9	210,1	217,8	223,9
Omat varat yhteensä:	154,6	157,4	164,8	171,2	176,6
josta perinteiset omat varat (netto)	19,7	19,9	20,6	21,4	22,0
josta kansalliset rahoitusosuudet ja uudet omat varat****	134,8	137,4	144,1	149,8	154,6
Muut tulot (ml. Yhdistyneen kuningaskunnan alustava rahoitusosuus)	8,9	12,7	9,7	6,8	4,9
Tulot yhteensä	163,5	170,1	174,5	178,0	181,6

* 2022–2025: Kunkin otsakkeen enimmäismäärään on lisätty liikkumavaran mahdollista käyttöä varten suoritettavat maksut, jotka on jaettu alustavasti otsakkeiden maksuihin suhteutettuna.

** Seuraavat määrät vastaavat maksuja, jotka on sisällytetty vuoden 2021 talousarvioesitykseen Euroopan globalisaattiorahastoa sekä solidaarisuus- ja hätäapuvaramausta varten. Kyseisten rahoitusvälineiden erityispiirteiden vuoksi niiden käyttöä vuoden 2021 jälkeen ei voida ennustaa.

Näiden määrärahojen katsotaan olevan monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien ulkopuolella laskettaessa vastaavaa liikkumavaraa. Tämä koskee myös joustovälineen määrärahoja.

*** Laskettuna EU27:n vuosien 2021–2025 BKTL:a koskevan viimeisimmän taloudellisen ennusteen perusteella.

**** Perinteiset omat varat on arvioitu sillä perusteella, että pidätysprosentti kantokulujen kattamiseksi on 10 prosenttia. Kansallisiin rahoitusosuuksiin kuuluvat vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevaan komission ehdotukseen sisältyvät BKTL-perusteiset omat varat, uudistetut alv-perusteiset omat varat sekä uudet omat varat.

Taulukko 2 – Ennuste vapautetuista sitoumuksista vuosina 2021–2025

miljardia euroa käypinä hintoina

Vapautetut sitoumukset	2021–2025
1. Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	–1,0
2. Yhteenkuuluvuus ja arvot	–5,1
josta: Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio	–5,0
3. Luonnonvarat ja ympäristö	–2,1
4. Muuttoliike ja rajaturvallisuus	–0,6
5. Resilienssi, turvallisuus ja puolustus	–0,1
6. Naapurialueet ja muu maailma	–0,1
7. EU:n yleinen hallinto	0,0
YHTEENSÄ	–9,0

* Vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä varten ehdotettujen sitoumusten osalta ei ole odotettavissa vapauttamista.

Taulukko 3 – Maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärän muutos vuosina 2021–2025

miljardia euroa käypinä hintoina

Maksattamatta olevat sitoumukset vuoden 2020 lopussa*	Sitoumukset 2021–2025	Maksut 2021–2025	Vapautettavat sitoumukset	Maksattamatta olevat sitoumukset vuoden 2025 lopussa (a+b-c+d)
(a)	(b)	(c)	(d)	
307,9	859,4	866,1	–9,0	292,3

josta:

Vuosien 2014–2020 monivuotinen rahoituskehys 307,9	Ei sovelleta	282,6	–9,0	16,3
Vuosien 2021–2027 monivuotinen rahoituskehys Ei sovelleta	859,4	583,5	-	275,9

* Maksattamatta olevat sitoumukset eivät sisällä sellaisia jäljellä olevia sitoumuksia, jotka perustuvat

ulkoisiin käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin.