



Bryssel 14.9.2016
COM(2016) 603 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Vuosia 2014-2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten väliarviointi/tarkistus

Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio
{SWD(2016) 299 final}

1. JOHDANTO

EU:lla on monia merkittäviä pitkän aikavälin haasteita. Näitä ovat Euroopan talouden ja yhteiskuntarakenteen lujittaminen, turvallisuuden takaaminen EU:ssa ja sen ulkorajoilla, muuttoliikkeen hallinta sekä ilmastonmuutoksen syihin ja seurauksiin puuttuminen. Näihin ja muihin haasteisiin puuttuminen edellyttää kattavaa keskipitkän ja pitkän aikavälin politiikkaa ja strategiaa sekä riittävää rahoitustukea niin Euroopan kuin jäsenvaltioidenkin tasolla.

Unionin monivuotinen rahoituskehys tarjoaa Euroopan painopisteisiin tehtävien investointien tueksi tärkeää keskipitkän aikavälin ennakoitavuutta. Meneillään on kuitenkin useita kriisejä, joten rahoituskehysten on voitava mukautua nopeasti muuttuviin painopisteisiin ja ennakoimattomiin tilanteisiin, ja käytännön tuloksia on saatava aikaan pikaisesti. Näin toimittiin, kun perustettiin Euroopan investointiohjelmaan sisältyvä Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR) ja osoitettiin varoja toimenpiteisiin kiireellisten muuttoliike-, pakolais- ja turvallisuushaasteiden ratkaisemiseksi.

Vuosien 2014–2020 monivuotisesta rahoituskehyksestä sovittiin vuonna 2013 finanssi- ja talouskriisin vallitessa, kun julkisen talouden tilanne oli monissa jäsenvaltioissa kireä. Tämän vuoksi monivuotisessa rahoituskehyksessä painotettiin voimakkaasti investointeja työllisyyden ja kasvun lisäämiseen aloilla, joilla EU antaa lisäarvoa. Monivuotisessa rahoituskehyksessä otettiin myös käyttöön tiukkoja ehtoja ja lujitettiin näin yhteyttä EU:n talousarvion ja jäsenvaltioissa toteutettavien keskeisten hallinto- ja rakenneuudistusten välillä. Budjetointiin alettiin soveltaa suoritusperusteisempaa lähestymistapaa, ja käyttöön otettiin yksinkertaistetut toteutusmekanismit, jotta tuloksia saatiin aikaan nopeasti. Innovatiiviset tekniikat ja välineet paransivat EU:n talousarvion kapasiteettia vastata uusiin haasteisiin ja hyödyntää julkisia ja yksityisiä varoja.

Marraskuussa 2014 tehtävänsä aloittanut komissio vahvisti tätä kehystä käynnistämällä menestyksekkäästi Euroopan investointiohjelman ja Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR). Lisäksi sen ”Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio” -aloitteella varmistetaan, että varoja osoitetaan painopisteisiin ja että kaikki toimet johtavat selkeisiin tuloksiin ja lisäarvoon. Aloitteella pyritään puuttumaan neljään keskeiseen kysymykseen¹:

1. Mihin EU:n varoja käytetään – miten saadaan aikaan merkittävää lisäarvoa EU:n tasolla?
2. Miten EU:n varoja käytetään – miten jokaiselle EU:n talousarviossa käytetylle eurolle saadaan enemmän vastinetta?
3. Miten EU:n talousarvion onnistumista voidaan arvioida asianmukaisesti?
4. Miten EU:n talousarviosta viestitään – miten kansalaisille voidaan kertoa paremmin EU:n talousarvion saavutuksista?

¹ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

Kuten monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen² 2 artiklassa edellytetään, komissio esittää kehysten toiminnasta väliarvioinnin, jossa otetaan huomioon taloudellinen tilanne ja laajempi tausta. Se tarkastelee nykyisen rahoituskehysten täytäntöönpanon keskeisiä osatekijöitä vuodesta 2014. Tänä aikana on toteutettu sekä keskitettyjä toimenpiteitä talouden elvyttämiseksi että kiireellisiä ja välttämättömiä toimia pakolaiskriisiin ja turvallisuushkiin vastaamiseksi.

Vuoden 2017 talousarvioesityksessä ehdotetaan määrärahoja lisättäväksi pääasiassa muuttoliikkeen hallintaan, ja koheesiopolitiikan määrärahoihin on tehty teknisiä muutoksia. Tämän lisäksi väliarviointiin sisältyvässä rahoituspaketissa ehdotetaan noin 13 miljardia euroa lisärahoitusta vuosina 2017–2020 työpaikkojen ja kasvun luomiseen sekä muuttoliike- ja turvallisuustarpeisiin (ks. rahoitusliite).

Vuonna 2015 koetut ennennäkemättömät muuttovirrat sekä toistuvat terrori-iskut Euroopassa ja muualla maailmassa edellyttivät EU:lta vahvaa ja nopeaa vastausta, jossa yhdistetään uusia lainsäädännöllisiä, operatiivisia ja taloudellisia keinoja. EU:n talousarvio on keskeinen osa kyseisiä välineitä. Se on osoittautunut hyvin joustavaksi, kun lisävaroja on suunnattu uudelleen ja asetettu käyttöön talousarvion sisällä ja jäsenvaltioilta ja muilta avunantajilta on saatu uusia maksusuusuuksia. Tämä jousto on kuitenkin saavuttamassa nykyisessä kehysesessä asetetut rajat.

Koska muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvät haasteet johtuvat geopolittisista ja yhteiskunnallisista tilanteista ja ne on ratkaistava pitkällä aikavälillä, EU:n talousarviolla on kehitettävä kykyä tukea muuttovirtojen hallintaa ja pakolaisten suojelua ja kotouttamista sekä puututtava muuttoliikkeen perussyihin. Tämä on yksi tämän arvioinnin mukana esitettävän säädösehdotuspaketin päätarkoituksista. Paketilla pyritään sekä tarjoamaan lisävaroja muuttoliike- ja turvallisuustoimiin nykyisen monivuotisen rahoituskehysten sisällä että lisäämään sen joustoa ennakoimattomissa tilanteissa.

Tämän vuoksi ehdotetaan, että monivuotista rahoituskehystä koskevaa asetusta muutetaan sallimalla edeltäviltä varainhoitovuosilta jääneiden liikkumavarojen³ käyttö uudelleen joustovälineen ja hätäapuvarauksen kapasiteetin lisäämiseksi entisestään ja useiden sellaisten rajoitusten poistamiseksi, jotka estävät välineiden tehoa. Lisäksi ehdotetaan Euroopan unionin kriisivarauksen luomista. Sen avulla voitaisiin rahoittaa reagointia meneillään olevan muuttoliikekriisin kaltaisiin kriiseihin ja tapahtumiin, joilla on vakavia humanitaarisia tai turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia. Varaus rahoitettaisiin kaikista monivuotisen rahoituskehysten otsakkeista vapautuneista määrärahoista.⁴ Se ei kasvattaisi sovitun monivuotisen rahoituskehysten maksusitoumus- ja maksumäärärahojen kokonaisnimismääriä.

Unionin suurimpana haasteena on edelleen finanssi- ja talouskriisin jälkeensä jättämän investointivajeen täyttäminen sekä työllisyyden, erityisesti nuorisotyöllisyyden, edistäminen. Komissio on kartoittanut tähänastisen täytäntöönpanon perusteella useita toimivia ohjelmia ja välineitä, joiden lujittamista lisävaroin se ehdottaa. Näitä ovat erityisesti Euroopan strategisten investointien

² Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1311/2013 vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta, COM(2016) 311, 30.6.2016.

³ Maksusitoumusmäärärahojen kokonaisliikkumavarat ja maksumäärärahojen kokonaisliikkumavarat.

⁴ Tällä hetkellä arvio on 3–4 miljardia euroa vuodessa.

rahasto sekä Horisontti 2020⁵, Verkkojen Eurooppa -väline⁶, Erasmus+⁷, COSME⁸ ja Nuorisotyöllisyysaloite.

EU:n rahoituksella on voimakas vipuvaikutus jäsenvaltioihin ja yksityisiin investointeihin. Tämä koskee myös digitaalia alaa, joka on yksi komission kymmenestä painopisteestä ja jolla on todettu suuretholaskentaan, kyberturvallisuuteen, digitaaliseen osaamiseen ja viestintäyhteyksiin liittyviä investointitarpeita. Komissio tarkastelee, miten näihin investointitarpeisiin voidaan vastata EU:n, jäsenvaltioiden ja yksityisten tahojen rahoitusta yhdistämällä.

Talousarvion tulosten parantaminen EU:n painopisteiden toteutumisessa edellyttää asianmukaisten varojen lisäksi kustannustehokkaita toteuttamismekanismeja. Komissio on arvioinut, sidosryhmiä kuullen, miten voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti toteutetut EU:n varojen käytön yksinkertaistamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat toimineet käytännössä, ja havainnut, että parantamisen varaa on edelleen. Se esittää tämän arvioinnin yhteydessä yleisten varainhoitosääntöjen kunnianhimoista tarkistamista sekä vastaavien muutosten tekemistä myös monivuotisia ohjelmia koskeviin alakohtaisiin varainhoitosääntöihin.

Väliarviointia koskevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa tarkennetaan kaikkia tässä tiedonannossa käsiteltyjä kysymyksiä. Siihen sisältyy myös keskipitkän aikavälin maksuennuste eli vuoteen 2020 ulottuva maksutarpeiden ennuste, jossa myös otetaan huomioon tämän arvioinnin yhteydessä esitetyt ehdotukset. Sen mukaan nykyinen maksumäärärahojen enimmäismäärä riittäisi niukasti: vuonna 2014 kertyneen ennakoimattoman viiveen jälkeen Euroopan rakenne- ja investointirahastojen toteuttamisen viivästyminen jättäisi vuosina 2016 ja 2017 suuret liikkumavarat maksumäärärahoihin ennen maksumäärärahojen tarpeen voimakasta lisääntymistä jakson loppupuolella.⁹

Väliarviointiin liittyvät seuraavat lainsäädäntöehdotukset:

- ehdotus vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta 2 päivänä joulukuuta 2013 annetun neuvoston asetuksen N:o (EU, Euratom), sellaisena kuin se on muutettuna 21 päivänä huhtikuuta 2015 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2015/623¹⁰, muuttamisesta ja talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta tehdyn toimielinten sopimuksen vastaavasta mukauttamisesta¹¹;

⁵ Horisontti 2020 on EU:n tutkimuksen ja innovoinnin ohjelma vuosiksi 2014–2020.

⁶ Verkkojen Eurooppa -väline on EU:n rahoitusväline, jolla tuetaan tehokkaita, kestäviä ja saumattomasti toisiinsa kytkeytyviä Euroopan laajuisia verkkoja liikenne-, energia- ja digitaalipalvelujen alalla.

⁷ Erasmus+ on unionin koulutus-, nuoriso- ja urheiluohjelma, joka tarjoaa yli 4 miljoonalle eurooppalaiselle mahdollisuuksia opiskeluun, työharjoitteluun ja vapaaehtoistyöhön ulkomailla.

⁸ COSME on EU:n ohjelma pienille ja keskisuurille yrityksille.

⁹ Komissio ehdottaa tämän ennusteen perusteella, että päätöstä ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttöönotosta muutetaan, jotta vuonna 2014 käyttöön otettu ennakoimattomiin menoihin varattu 2,8 miljardin euron liikkumavara voidaan korvata odotettua aikaisemmin ja vahvistaa, että talousarvioon otettavat erityisrahoitusvälineisiin liittyvät maksut ovat enimmäismääriä suuremmat.

¹⁰ EUVL L 347, 20.12.2013, s. 884, ja EUVL L 103, 22.4.2015, s. 1.

¹¹ COM(2016) 604, 14.9.2016, ja COM(2016) 606, 14.9.2016.

- ehdotus ennakoimattomiin menoihin varatun liikkumavaran käyttöönotosta 17 päivänä joulukuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (EU) 2015/435 muuttamisesta¹²;
- ehdotus varainhoitoasetuksen ja asiaa koskevien perussäädösten mukaisten varainhoitosääntöjen yksinkertaistamiseksi¹³;
- Ehdotus ESIR-asetuksen (N:o 2015/1017) muuttamisesta ESIR:n jatkamiseksi¹⁴.
- Ulkoinen investointiohjelma: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan kestävän kehityksen rahastosta (EKKR) ja siihen liittyvän kestävän kehityksen takuun ja takuurahaston perustamisesta¹⁵; ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi takuurahaston perustamisesta ulkosuhteisiin liittyville hankkeille annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 480/2009 muuttamisesta¹⁶ ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi EU:n takuun myöntämisestä Euroopan investointipankille unionin ulkopuolella toteutettavia investointihankkeita tukevista rahoitustoimista mahdollisesti aiheutuvien tappioiden varalta annetun päätöksen N:o 466/2014/EU muuttamisesta¹⁷.
- Televiestintäpaketti: ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) No 1316/2013 ja (EU) No 283/2014 muuttamisesta paikallisyhteisöjä koskevien internetyhteyksien parantamisen osalta¹⁸.

Komissio kehottaa neuvostoa ja parlamenttia varmistamaan, että nämä ehdotukset ja niiden rahoitus hyväksytään hyvin nopeasti.

2. MONIVUOTISEN RAHOITUSKEHYKSEN VÄLIARVIOINTI: TÄYTÄNTÖÖNPANON TILANNE JA UUDET HAASTEET

Maksujen viiveen poistaminen

Vuoden 2014 talousarviossa ei ollut riittävästi maksumäärärahoja, ja samaan aikaan edeltävän monivuotisen rahoituskehysten koheesio-ohjelmien täytäntöönpanosyklistä jääneet maksumäärärahatarpeet kasautuivat. Tämän vuoksi vuoden lopussa oli hyvin huomattava määrä maksamatta olevia maksupyyntöjä (vuoden 2014 lopussa 24,7 miljardia euroa). Monivuotista rahoituskehystä koskevassa asetuksessa säädettyjen erityisrahoitusvälineiden käyttöönoton ansiosta

¹² COM(2016) 607, 14.9.2016.

¹³ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1299/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014, (EU) N:o 652/2014 ja Euroopan parlamentin päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta (COM(2016) 605, 14.9.2016).

¹⁴ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 1316/2013 ja (EU) 2015/1017 muuttamisesta Euroopan strategisten investointien rahaston voimassaolon pidentämisen osalta sekä kyseistä rahastoa ja Euroopan investointineuvontakeskusta koskevien teknisten parannusten tekemiseksi (COM(2016) 597, 14.9.2016).

¹⁵ COM(2016) 586, 14.9.2016.

¹⁶ COM(2016) 582, 14.9.2016.

¹⁷ COM(2016) 583, 14.9.2016.

¹⁸ COM(2016) 589, 14.9.2016.

vuonna 2014 saatiin käyttöön lisää maksumäärärahoja. Maksuviiveiden odotetaan nyt poistuvan vuoden 2016 loppuun mennessä.

Viiveen poistumista helpottaa Euroopan rakenne- ja investointirahastoista rahoitettujen ohjelmien uuden sukupolven odotettua hitaampi käyttöönotto, jonka vuoksi maksumäärärahojen enimmäismääriin sisältyy suuri liikkumavara vuonna 2016 ja vielä suurempi vuonna 2017. Tämän ansiosta uusista tarpeista kyetään väliaikaisesti huolehtimaan ilman kansallisista talousarvioista maksettavia lisäosuuksia, mutta monivuotisen rahoituskehityksen loppupuolella syntyy todennäköisesti merkittäviä maksupaineita, kun uudet ohjelmat saavuttavat täyden toimintavalmiuden.

Euroopan rakenne- ja investointirahastojen täytäntöönpano

Vuosiksi 2014–2020 sovitussa uudessa Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädäntökehityksessä on otettu käyttöön useita sääntöjä, joilla pyritään parantamaan rahastojen tehokkuutta ja eurooppalaista lisäarvoa. Uudella lainsäädäntökehityksellä keskitetään varat erityisesti kansallisiin tavoitteisiin, joilla pyritään saavuttamaan tärkeimmät Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet maakohtaisten suositusten mukaisesti. Siinä vahvistetaan mitattavissa oleviin indikaattoreihin ja tavoitteisiin perustuva tuloskehys, joka liittyy suoritusvarauksen maksamiseen, otetaan käyttöön ennakkoehdot ja luodaan tiiviimpi yhteys EU:n talouden ohjausjärjestelmään. Tämän ansiosta ERI-rahastot tukevat rakenteellisia uudistuksia EU:n tasolla asetettujen painopisteiden mukaisesti.

Näiden innovatiivisten toimintatapojen käyttöönotto edellytti aloitusvaiheessa aikaa ja varoja, jotta voitiin varmistaa, että edellytykset varojen tehokkaaseen käyttöön olivat käytössä. Tämä viivästytti toimintaohjelmien valmistelua. Samoin sitä viivästyttivät osaltaan säädösten myöhäinen hyväksyminen ja täytäntöönpanovauhtia koskevaa sääntelykuria merkittävästi vapauttanut yleisen n+3 -säännön käyttöönotto. Lisäksi jäsenvaltiot keskittivät toimensa mahdollisimman pitkälti vuosien 2007–2013 ohjelmien täytäntöönpanoon välttääkseen mahdollisen osoitettujen määrärahojen menettämisen.

ERI-rahastojen täytäntöönpanoa on nopeutettava kiireellisillä toimilla, sillä niiden potentiaali työpaikkojen ja kasvun luomiselle on suuri. Komissio on kehottanut jäsenvaltioita saattamaan päätökseen hallinto- ja todentamisviranomaisten nimittämisprosessin, esittämään suurimpia hankkeita koskevat hakemukset ja toteuttamaan toimia ennakkoehdoten täyttämisen edistämiseksi, jotta hankkeiden toteuttaminen nopeutuisi. Se tarjoaa edelleen teknistä tukea jäsenvaltioille, joilla on ongelmia täytäntöönpanossa.

Tässä paketissa ehdotetuilla aiempaa yksinkertaisemmilla ja joustavammilla säännöillä nopeutetaan ERI-rahastojen täytäntöönpanoa.

Jotta voitiin ottaa huomioon kriisistä eniten kärsineiden jäsenvaltioiden vaikea tilanne, jäsenvaltioiden koheesiomäärärahoja tarkasteltiin kesäkuussa 2016 ja mukautettiin tarvittaessa viimeisimpien käytettävissä olevien tietojen perusteella vuosien 2017–2020 osalta. Kuten vuotta 2017 koskevassa monivuotisen

rahoituskehyksen teknisessä mukautuksessa¹⁹ ilmoitettiin, komissio on käynyt keskusteluja koheesiopolitiikan määrärahojen mukautuksesta eniten hyötyneiden jäsenvaltioiden kanssa tarkoituksena ohjata lisämäärät toimenpiteisiin, joilla lievitetään muuttoliikekriisiä ja nuorisotyöttömyyttä, sekä rahoitusvälineiden ja Euroopan strategisten investointien rahaston avulla toteutettaviin investointeihin. Lisämääriä jaettaessa otetaan huomioon kunkin jäsenvaltion tarpeet ja painopisteiden merkitys kussakin jäsenvaltiossa.

Nuorisotyöllisyysaloite

Voimassa olevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä osoitettiin 3,2 miljardin euron määräraha erityisen nuorisotyöllisyysaloitteen luomiseksi (Euroopan sosiaalirahastosta osoitettiin sama määrä). Nuorisotyöllisyysaloitteella tarjotaan kohdennettua tukea työttömille nuorille alueilla, joilla nuorisotyöttömyysaste on yli 25 prosenttia. Siihen liittyvien ohjelmien aloittamisessa, viranomaisten nimittämisessä ja maksuhakemusten esittämisessä esiintyi merkittäviä viiveitä. Rakenteet ovat nyt valmiina, ja ensimmäisten arvioiden mukaan vaikuttaa kuitenkin siltä²⁰, että nuorisotyöttömyysaloitteesta tukea saaneiden nuorten mahdollisuudet löytää työtä tai jatkaa opintoja ovat parantuneet merkittävästi. Tähän mennessä aloitteesta on hyötynyt yli 1,3 miljoonaa nuorta, mikä ylittää alkuperäiset arviot.

Koska nuorisotyöttömyys on monilla alueilla jatkuvasti korkealla ja nuorisotyöllisyysaloitteen ensimmäiset tulokset ovat rohkaisevia, sen alkuperäisiä määrärahoja ehdotetaan täydennettäväksi 1 miljardilla eurolla vuosina 2017–2020, jolloin kokonaismäärärahoiksi tulee 8 miljardia euroa (myös Euroopan sosiaalirahastosta osoitetaan 1 miljardi euroa rahoitusta).

Kilpailukykyohjelmat

Toisin kuin koheesiopolitiikassa, jossa on esiintynyt viiveitä, suoraan hallinnoitavien, monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 1 A (Älykäs ja osallistava kasvu) kuuluvien kilpailukykyohjelmien (esimerkiksi Horisontti 2020, Verkkojen Eurooppa ja COSME) käyttö on ollut vahvaa, ja hakumenettelyissä on ollut usein selvästi enemmän mahdollisia hankkeita kuin käytettäviä määrärahoja. Sama koskee Erasmus+ -ohjelmaa, jonka aikaansaamalla ylikansallisella liikkuvuudella on merkittävä eurooppalainen lisäarvo. Se lisää taitojen kehittämistä ja opiskelijoiden työllistettävyyttä ja vähentää työttömyyden todennäköisyyttä.

Näiden ensikokemusten perusteella ehdotetaan, että Horisontti 2020:n alkuperäisiä määrärahoja täydennetään 0,4 miljardia euroa, Verkkojen Eurooppa -välineen 0,4 miljardia euroa, Erasmus + -ohjelman 0,2 miljardia euroa ja COSMEN 0,2 miljardia euroa vuosina 2017–2020 työpaikkojen ja kasvun luomiseen kohdistuvan EU:n tuen lisäämiseksi edelleen.

¹⁹ BKTL:n muutosten perusteella rahoituskehykseen tehtävä tekninen mukautus vuodeksi 2017 ja koheesiopolitiikan määrärahojen mukauttaminen (vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 1311/2013 6 ja 7 artikla), COM(2016) 311, 30.6.2016.

²⁰ Komission kertomusta nuorisotakuun toteuttamisesta ja nuorisotyöllisyysaloitteen toiminnasta viimeistellään parhaillaan (ja se on tarkoitus hyväksyä lokakuussa 2016).

Sen jälkeen kun tiedonanto internetyhteyksiä digitaalisilla sisämarkkinoilla koskevasta eurooppalaisesta visiosta on annettu, unionin olisi digitaalisen osallisuuden edistämiseksi tuettava ilmaisten paikallisten langattomien yhteyksien tarjoamista paikallisyhteisöille keskeisissä paikoissa kohdennetun tuen kautta. Komissio on hyväksynyt tätä varten Wifi4EU-ehdotuksen. Sen kokonaistalousarvioksi on ehdotettu 120 miljoonaa euroa, johon sisältyy 50 miljoonan euron lisäys.

Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR)

Komissio ehdotti marraskuussa 2014 Euroopan investointiohjelman yhteydessä Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR) perustamista, jolla voitaisiin täydentää monivuotisen rahoituskehyksen työpaikkojen ja kasvun luomiseen tähtääviä olemassa olevia ohjelmia. Parlamentti ja neuvosto hyväksyivät ESIRin oikeusperustan kesäkuussa 2015, ja se tuottaa jo konkreettisia tuloksia. Koko unionissa odotetaan saatavan aikaan yhteensä 115,7 miljardia euroa investointeja. Tämä on yli kolmasosa kokonaistavoitteesta, joka on 315 miljardia euroa uusia investointeja kolmen vuoden aikana. ESIR-rahastoon on saatu yksityisiltä ja julkisilta sijoittajilta huomattava määrä lisärahoitusta (85 prosenttia investointien kokonaismäärästä). Se on onnistunut erityisesti lisärahoituksen saamisessa pienille yrityksille.

Tämän menestyksen vuoksi komissio ehdottaa, että ESIRiä jatketaan vuoden 2017 jälkeen ja sen rahoituskapasiteetti kaksinkertaistetaan²¹.

Komissio esittää saatujen tulosten perusteella samaan aikaan monivuotisen rahoituskehyksen väliarvioinnin/tarkistuksen kanssa lainsäädäntöehdotuksen ESIR-rahaston jatkamiseksi vuoteen 2020. Tähän ehdotukseen sisältyy 500 miljoonan euron määrärahasiirto Verkkojen Eurooppa -rahoitusvälineistä ESIRiin, 1 146 miljoonan euron²² määrärahasiirto Verkkojen Eurooppa -välineen rahoitusvälineistä sen avustuksiin siten, että se yhdistetään ESIR-rahoitukseen tai muihin energiatehokkuutta edistäviin rahoitusvälineisiin, sekä 150 miljoonan euron käyttö kohdentamattomasta liikkumavarasta. Näin pyritään varmistamaan EU:n varojen mahdollisimman suuri vaikutus, poistamaan päällekkäisyydet sekä maksimoimaan eri avustusten ja rahoitusvälineiden välinen ja yksityisten sijoittajien kanssa syntyvä synergia. Verkkojen Eurooppa -rahoitusvälineen liikennealan avustuksiin on käytettävissä 1,4 miljardia euroa lisävaroja rajatylittävän liikenneinfrastruktuurin rahoittamiseen EU:n tärkeimpiä verkkoja varten.

Kestävä kasvu: luonnonvarat

Talousarvion toteutuminen käynnistyi hitaasti myös otsakkeessa 2 (Kestävä kasvu: luonnonvarat), sillä uuden suorien tukien järjestelmän sekä Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston täytäntöönpanossa oli viiveitä. Komissio hyväksyi vastauksena Venäjän EU:n maataloustuotteille asettamalle tuontikiellolle ja vuosina 2014–2016 koetulle markkinoiden epätasapainolle useita poikkeuksellisia

²¹ COM(2016) 359 final: Euroopassa investoidaan taas – Tilannekatsaus Euroopan investointiohjelmaan ja seuraavat toimet.

²² Tähän sisältyy 1 miljardin euron määrärahasiirto rahoitusvälineistä avustuksiin Verkkojen Eurooppa -rahoitusvälineen liikenneosioon (sen lisäksi, että tässä väliarviossa siihen osoitetaan vielä 0,4 miljardia euroa).

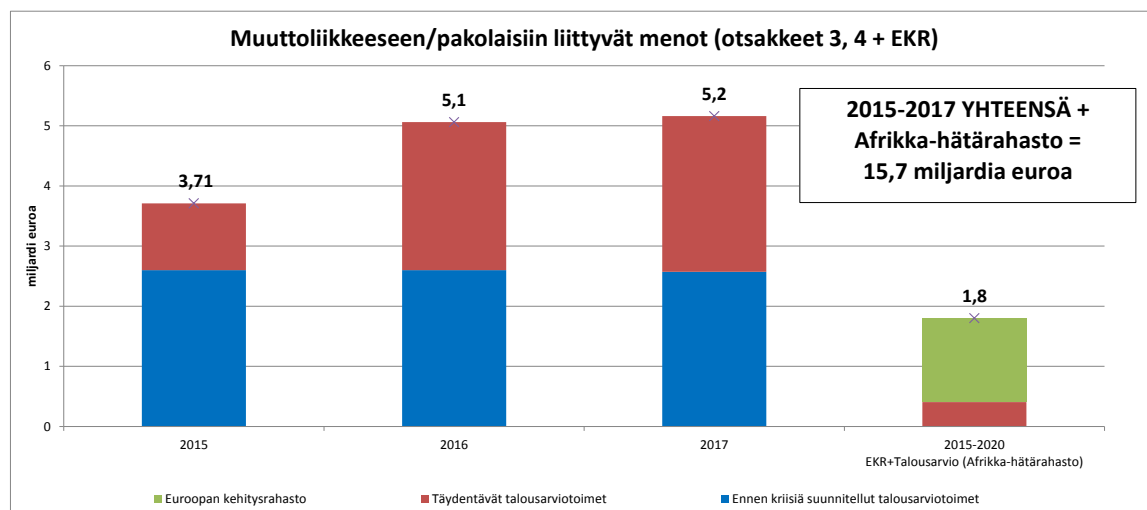
markkinatukitoimia, jotka koskivat hedelmien ja vihannesten tuottajia, maitoalaa ja muuta karjankasvatusta ja joiden yhteismäärä oli 1 664 miljoonaa euroa²³.

Muuttoliike, pakolaiskriisi ja turvallisuus

Monivuotisen rahoituskehityksen ensimmäisiä täytäntöönpanovuosia on leimannut tarve käsitellä muuttoliike- ja pakolaiskriisin sisäisiä ja ulkoisia ulottuvuuksia. Euroopan muuttoliikeagendan²⁴ ja Euroopan turvallisuusagendan²⁵ hyväksymisen jälkeen on otsakkeisiin 3 ja 4 kuuluvien ohjelmien painopistettä on tarkennettu, jotta on voitu vahvistaa valmiuksia humanitaariseen toimintaan ja pelastustoimiin, lujittaa edelleen ulkorajojen turvaamista koskevaa lainsäädäntö- ja toimintakehystä, auttaa jäsenvaltioita pakolaiskriisin hallinnassa ja puuttua muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Tätä varten hyväksyttiin uusi oikeusperusta (asetus hätätilanteen tuen antamisesta unionin sisällä²⁶) ja osoitettiin uusia varoja. Komissio on sitoutunut myöntämään rahoitustukea välittömiin tarpeisiin jäsenvaltioille, joihin kohdistuu äärimmäisiä paineita unionin ulkorajoilla.

Komissio on reagoinut nopeasti turvallisuuden heikkenemiseen ehdottamalla lainsäädäntöä ja lisäämällä turvallisuustarpeisiin osoitettua rahoitusta. Myöhemmin voi olla tarpeen toteuttaa lisätoimia, tarvittaessa myös lisätä rahoitusta.

Jotta alun perin suunniteltu tuki voitaisiin kaksinkertaistaa yli 15 miljardiin euroon vuosina 2015–2017, sovittiin useista toimenpiteistä, kuten monivuotisessa rahoituskehityksessä säädettyjen erityisrahoitusvälineiden käyttöönotosta. Erityisesti joustovälineellä ja hätäapuvarauksella täydennettiin keskeisiä rahoitusohjelmia, kuten turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, maksusitoumusten tiukoista enimmäismääristä huolimatta.



EU:n talousarvion ja Euroopan kehitysrahaston mahdollisuuksien hyödyntämiseksi koottiin lisärahoitusta eri lähteistä ja ohjelmista, koordinoitiin toimia ja perustettiin myös useita ulkoisiin toimiin liittyviä Euroopan unionin erityisrahastoja ja Turkin-

²³ Maatalousalan kriisivarausta ei tarvinnut käyttää, sillä toimet pystyttiin rahoittamaan Euroopan maatalouden tukirahastosta kohdentamalla määrärahoja uudelleen ja käyttämällä käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja.

²⁴ COM(2015) 240, 13. toukokuuta 2015.

²⁵ COM(2015) 185, 28. huhtikuuta 2015.

²⁶ EUVL L 70, 16.3.2016, s. 1.

pakolaisavun koordinoituvuuden. Niiden toimintaa seurataan tiiviisti²⁷. Tämän arvioinnin yhteydessä esitetään myös varainhoitosääntöjen yksinkertaistamista koskeva ehdotus, joka sisältää menettelyjä demokraattisen valvonnan, avoimuuden ja legitimitietin parantamiseksi siten, että Euroopan parlamentti osallistuu toimintaan oikea-aikaisesti.

Vuosina 2018–2020 tarvitaan 2,55 miljardia euroa, jotta talousarviosta voidaan rahoittaa Euroopan raja- ja rannikkovartioston toiminta, Europolin lujittaminen ja komission ehdotukset, jotka liittyvät EU:n turvapaikkavirastoon, yhteisen turvapaikkajärjestelmän (Dublin-järjestelmä) tarkistamiseen, hätätilanteen tukeen unionin sisällä sekä rajanylitystietojärjestelmään. Viimeksi mainitun tavoitteena on rekisteröidä tietoja, jotka koskevat EU:n jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja maahanpääsyn epäämistä.

Jos nämä toimenpiteet eivät riitä muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvien haasteiden ratkaisemiseen, tarvitaan lisärahoitusta, esimerkiksi ehdotetusta uudesta Euroopan unionin kriisivarauksesta, joka rahoitetaan uudelleen vapautetuista määrärahoista.

Nykyisten ohjelmien lisäksi komissio on ehdottanut Euroopan muuttoliikeagendaan perustuvaa kumppanuuskehystä kolmansien maiden kanssa, jotta varmistettaisiin yhdenmukainen toimintatapa kumppanimaita kohtaan ja eri rahoituslähteiden tehokas käyttö. Tällaisia rahoituslähteitä ovat monivuotisen rahoituskehysten ohjelmat, Euroopan kehitysrahasto (EKR), Euroopan unionin erityisrahastot ja muut välineet. Aloitteen tarkoituksena on luoda yhdenmukainen ja räätälöity prosessi, jossa unioni ja sen jäsenvaltiot toimivat koordinoitusti ja yhdistävät eri rahoitusvälineitä, muita välineitä ja vipuvaikutusta ja luovat näin perustan kolmansien maiden kanssa tehtäville kattaville kumppanuussopimuksille (*compacts*) tavoitteena muuttoliikkeen saaminen paremmin hallintaan humanitaarisia ja ihmisoikeuksiin liittyviä unionin velvoitteita täysimääräisesti noudattaen.

Pitkällä aikavälillä EU:n olisi puututtava tehokkaammin sääntöjenvastaisen muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin ja kehitettävä vastaanottavien yhteisöjen ja instituutioiden valmiuksia. Tämä edellyttää perinteisten kehitysyhteistyöallien mittakaavan ja luonteen perusteellista uudistamista. Yksityisille sijoittajille, jotka hakevat uusia investointimahdollisuuksia kehittyviltä markkinoilta, on annettava paljon suurempi rooli. Sen vuoksi komissio esittää kunnianhimoisen ulkoisen investointiohjelman, jolla voidaan puuttua muuttoliikkeen perimmäisiin syihin ja tukea kumppaneita sen seurausten hallinnassa sekä edistää samalla muiden kehitystavoitteiden saavuttamista.

Komissio esittää tämän väliarvioinnin yhteydessä ehdotuksen uudesta Euroopan kestävän kehityksen rahastosta (EKKR) sekä EKKR:n kestävän kehityksen takuusta. Rahasto muodostaa ulkoisen investointiohjelman investointipilarin ja yhdistää nykyiset rahoitusvälineet.

²⁷ Katso oheinen nykytilannetta koskeva komission yksiköiden valmisteluasiakirja.

Kumppanuuskehystä koskevaa prosessia varten ehdotetaan mobilisoitavaksi 750 miljoonaa euroa ja Euroopan kestävän kehityksen rahastoa varten 250 miljoonaa euroa.

Unionin naapurimaissa vallitseva makrotalouden ja finanssimarkkinoiden epävakaus, jota viimeaikaiset alueelliset kriisit ja konfliktit ovat pahentaneet, on johtanut EU:n makrotaloudellista rahoitusapua koskevien pyyntöjen kasvuun viime vuosina. Makrotaloudellisen rahoitusavun maksusitoumukset ovat kasvaneet kaudella 2000–2008 myönnetystä 1,5 miljardista eurosta 4,6 miljardiin euroon vuodesta 2009²⁸ alkaen. Potentiaaliset makrotaloudelliset rahoitusaputoimet on kuitenkin rajoitettu 500 miljoonaan euroon vuodessa nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä ulkosuhteisiin liittyville hankkeille perustetun takuurahaston rahoitusjärjestelmän vuoksi.

Geopoliittinen ja taloudellinen epävakaus alueella jatkuu, joten EU:n makrotaloudellisen tuen tarve todennäköisesti pysyy tulevana vuosina historiallisen korkealla tasolla. Sen vuoksi makrotaloudellisen rahoitusavun luotonantokapasiteettia ehdotetaan nostettavan nykyisestä 0,5 miljardista eurosta 2 miljardiin euroon vuodessa lisäämällä ulkosuhteisiin liittyville hankkeille perustetun takuurahaston rahoitus 270 miljoonaan euroon varainhoitovuosina 2019 ja 2020.

Ulkoisessa väliarviointinnissa todetaan Euroopan investointipankin (EIP) ulkoisista toimista, joilla on ulkosuhteisiin liittyville hankkeille perustetun takuurahaston takuu (ulkoisen luotonannon valtuus), että ulkoisen luotonannon valtuus olisi nostettava 30 miljardiin euroon EIP:n luotonantokapasiteetin lisäämiseksi. EIP on myös ehdottanut uutta selviytymiskykyä lisäävää aloitetta, jonka tavoitteena on saada nopeasti käyttöön lisärahoitusta kestävän kehityksen, keskeisten infrastruktuurien ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tukemiseksi eteläisen naapuruston ja Länsi-Balkanin maissa.

Edellä esitetyn perusteella komissio ehdottaa ulkoisen luotonannon valtuuden lisäämistä 5,3 miljardilla eurolla 32,3 miljardiin euroon. Tämä edellyttää takuurahaston kasvattamista 115 miljoonalla eurolla vuosina 2018–2020.

Yksityiskohtainen arviointi ja analyysi

Vuosia 2014–2020 koskevassa monivuotisessa rahoituskehyksessä on lukuisia laatua koskevia innovatiivisia parannuksia, jotka mainitaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Näitä ovat rahoitusvälineiden entistä järjestelmällisempi käyttö niukkojen varojen vivuttamiseksi kohdennetusti ja aloilla, joilla on erityisen suotavaa vahvistaa yksityisiä investointeja (*crowding-in*). Tämä koskee erityisesti investointiohjelmia ja ESIR-rahastoa. Valmisteluasiakirjassa raportoidaan myös edistymisestä poliittisessa sitoumuksessa, jonka mukaan vähintään 20 prosenttia EU:n talousarviosta osoitetaan ilmastotoimiin, mistä on jo saatu hyviä tuloksia. Kaikkia toimijoita EU:ssa, jäsenvaltioissa ja alueellisella tasolla on kehoitettu ottamaan ilmastonäkökohdat huomioon päätöksenteossa ja ohjelmasuunnittelussa. Silti tarvitaan lisätoimia sen yleistavoitteen saavuttamiseksi, että 20 prosenttia menoista liittyy ilmastotoimiin vuoteen 2020 asti. Edistymistä EU:n ilmastotoimien

²⁸ Makrotaloudellista rahoitusapua asetettiin käyttöön 3,4 miljardia euroa pelkästään Ukrainan viimeaikaisen kriisin yhteydessä.

20 prosentin rahoitustavoitteen saavuttamisessa arvioidaan monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmien väliarvioinnissa. Myös otsakkeeseen 1A kuuluvien ohjelmien määrärahojen lisääminen pitäisi edistää esimerkiksi Horisontti 2020 -ohjelman 35 prosentin ilmastotavoitteen saavuttamista. Lisäksi ehdotus ESIR-rahaston jatkamisesta (ESIR 2) sisältää vähimmäistavoitteen ilmastoon liittyville hankkeille.

Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa kerrotaan myös, kuinka Euroopan rakenne- ja investointirahastoja käytetään tukemaan talouden tehokasta ohjausta ja maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoa.

3. TALOUSARVION VAHVISTAMINEN – KOHDENTAMINEN JA JOUSTAVUUDEN LISÄÄMINEN PAINOPISTEIDEN SAAVUTTAMISEKSI JA UUSIIN HAASTEISIIN VASTAAMISEKSI

Monivuotisen rahoituskehyksen täytäntöönpanon väliarvioinnin ja strategian ”Tuloksiin keskittyvä EU:n talousarvio” puitteissa tehdyn työn perusteella komissio ehdottaa lisäparannuksia. tarkoituksena on keskittää talousarvio poliittisiin painopisteisiin ja uusiin haasteisiin; tehostaa ja joustavoittaa talousarvion varojen käyttöönottoa ja maksamista, jotta voidaan vastata muuttuviin tarpeisiin ja saavuttaa tuloksia parantamalla järjestelmiä, joilla raportoidaan tuloksellisuudesta, vastuuvollisuudesta ja tuloksista.

Talousarvion kohdentaminen poliittisiin painopisteisiin ja uusiin haasteisiin

Jo edellisessä luvussa osoitettiin²⁹, että uusiin haasteisiin on jo vastattu monilla uusilla keinoilla, joita ovat määrärahojen uudelleen kohdentaminen, liikkumavarojen ja erityisrahoitusvälineiden hyödyntäminen sekä lisärahoituksen hankkiminen jäsenvaltioilta Turkin-pakolaisavun koordinoituvälineen ja erityisrahastojen kautta.

Komissio ehdottaa, että monivuotisen rahoituskehyksen jäljellä olevalla kaudella käytetään uusia keinoja ja asetetaan saataville vielä 6,3 miljardia euroa niiden ohjelmien vahvistamiseksi tai jatkamiseksi, joilla on ollut suuri kysyntä ja joissa varat on hyödynnetty tehokkaasti työllisyyttä ja kasvua koskevan painopisteen saavuttamiseen, sekä sen varmistamiseksi, että Eurooppa pystyy tulevana vuosina vastamaan muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyviin uusiin haasteisiin.

Vuoden 2017 talousarvioesityksessä ehdotetaan, että kohdentamattomista liikkumavaroista ja erityisrahoitusvälineistä otetaan käyttöön 1,8 miljardia euroa lähinnä muuttoliikkeen hallitsemiseen. Lisäksi ehdotetaan, että jäsenvaltioiden koheesiopolitiikan määrärahojen mukauttamiseen vuosina 2017–2020 tarkoitettua teknisestä mukautuksesta otetaan vielä 4,6 miljardia euroa, joka varataan nuorisotyöttömyyden torjuntaan, pakolaisten kotoutumiseen sekä investointien tukemiseen rahoitusvälineiden kautta ja yhdessä ESIR-rahaston kanssa³⁰. Näistä muodostuu yhdessä ehdotusten kanssa 12,8 miljardin euron rahoituspaketti.

²⁹ Yksityiskohtaisempi arvio esitetään tähän asiakirjaan liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

³⁰ Näistä lisämääristä hyötyvät lähinnä Espanja, Italia ja Kreikka.

Lisäksi ehdotetaan, että useiden nykyisten ohjelmien varoja kohdennetaan uudelleen, esimerkiksi vakautta ja rauhaa edistävästä unionin välineestä³¹ annettavan avun jatkamiseksi.

Talousarvion joustavuuden ja mukautumiskyvyn lisääminen varojen käyttöön otossa ja maksamisessa

Tässä väliarvioinnissa esitetyissä aloitteissa hyödynnetään monivuotisessa rahoituskehyksessä käytettävissä olevaa budjetin liikkumavaraa³². Se kuitenkin rajoittaisi talousarvion valmiutta reagoida ennakoimattomiin tilanteisiin monivuotisen rahoituskehyksen loppuun saakka. Komissio ottaa huomioon unionin naapurimaiden poikkeuksellisen suuren epävakauden ja siitä johtuvat hybridiuhkat ja ehdottaa monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen muuttamista. Komissio ehdottaa myös varainhoitoasetuksen muuttamista siten, että varainhoitosääntöjä yksinkertaistetaan, jotta talousarvio pystyy vastaamaan paremmin ennakoimattomiin olosuhteisiin. Ehdotettuja toimenpiteitä ovat erityisesti joustovälineen ja hätäapuvarauksen koon kaksinkertaistaminen, maksusitoumusmäärärahojen kokonaisliikkumavaran ja maksumäärärahojen kokonaisliikkumavaran rajoitusten poistaminen, jotta nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismääriä voidaan käyttää täysimääräisesti, uusi Euroopan unionin kriisivaraus, joustovaran luominen ulkoisille rahoitusvälineille³³, erityisrahastojen luominen sisäisen toiminnan politiikkoja varten tarkoituksena kehittää joustavia ratkaisuja helpottamaan jäsenvaltioiden varojen yhdistämistä esimerkiksi digitaalisella.

Maksumäärärahojen riittävyys koko monivuotisen rahoituskehyksen elinkaaren ajan on varmistettava, jotta unioni voi noudattaa sitoumuksiaan ja nopea toiminta on tarvittaessa mahdollista. Nykyinen välivaiheen maksuja koskeva ennuste osoittaa, että varsinainen maksumäärärahojen kokonaisenimmäismäärä riittäisi juuri nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen sekä tässä väliarvioinnissa esitettyjen aloitteiden maksutarpeisiin, jos erityisrahoitusvälineisiin liittyvät maksut ylittävät monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät.

Yksinkertaisemmat säännöt ja keskittyminen tuloksiin

EU:n varojen käyttö edellyttää yksinkertaisempia ja joustavampia varainhoitosääntöjä, jotta EU:n talousarviota voidaan mukauttaa muuttuviin olosuhteisiin ja se pystyy vastaamaan odottamattomiin tapahtumiin siten, että varainhoidon valvonnan korkea taso säilyy. EU:n varojen käyttöön sovellettavien sääntöjen yksinkertaistamisessa on edistytty hyvin. Vuoden 2014 jälkeen saadun kokemuksen sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen yksinkertaistamista seuraavien riippumattomien asiantuntijoiden korkean tason ryhmän työn sekä sidosryhmien palautteen perusteella yksinkertaistamista on kuitenkin syytä jatkaa.

Monivuotisen rahoituskehyksen väliarviointiin/tarkistukseen liittyy keskeisesti komission ehdotus varainhoitosääntöjen yksinkertaistamisesta. Tarkoituksena on tehdä yhdessä säädöksessä yleisten varainhoitosääntöjen kunnianhimoinen tarkistus

³¹ Katso komission yksiköiden valmisteluasiakirja.

³² Käytettävissä olisi noin 1,9 miljardia euroa vuosina 2017–2020.

³³ Kutakin maantieteellistä aluetta koskevalla ulkoisella välineellä olisi vuosittain 10 prosentin kohdentamattoman varaus. Lisäksi se osa varauksesta, joka jää käyttämättä, voitaisiin siirtää seuraavalle vuodelle.

sekä vastaavat muutokset myös monivuotisia ohjelmia koskevissa 15 muussa säädöksessä vahvistettuihin alakohtaisiin varainhoitosääntöihin. Sisällyttämällä alakohtaiset muutokset yhteen lainsäädäntöehdotukseen pyritään varmistamaan toiminnan johdonmukaisuus ja tehokas hyväksymisprosessi.

Laatikko 1: Ehdotetun varainhoitosäännösten tarkistuksen tavoitteet:

- yksinkertaistetaan menettelyjä EU:n varojen saajien kannalta
- siirrytään monivaiheisista tarkastuksista siihen, että luotetaan joko tarkastukseen, arviointiin tai lupaan, ja yhdenmukaistetaan raportointivaatimuksia
- sallitaan vain yksien sääntöjen soveltaminen hybriditoimiin tai toimenpiteiden tai välineiden yhdistelmiin
- käytetään rahoitusvälineitä tehokkaammin
- hallinnoidaan talousarviota joustavammin
- keskitytään tuloksiin ja raportoinnin yhdenmukaistamiseen
- yksinkertaistetaan ja kevennetään EU:n hallintoa
- edistetään kansalaisten osallistumista.

Aiempaa yksinkertaisemmat ja joustavammat varainhoitosäännöt edistävät monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 määrärahojen ja vaikutuksen optimointia ja vähentävät samalla EU:n sääntöjen soveltamiseen liittyviä kustannuksia ja alentavat virhetasoa. On syytä huomauttaa, että riskinalaisen määrän arvioidaan olevan 0,8–1,3 prosenttia kokonaiskustannuksista ohjelmien päättämismahdollisuudessa, kun kaikki korjaavat toimenpiteet on toteutettu. Tämä osoittaa, että monivuotiset järjestelmät suojaavat EU:n talousarviota jo nyt riittävästi sääntöjenvastaisilta menoilta. Sääntöjen yksinkertaistamista koskevalla ehdotuksella pyritään samaan aikaan lisäparannuksia.

4. SEURAAVA MONIVUOTINEN RAHOITUSKEHYS

Tämän arvioinnin yhteydessä tehdyillä ehdotuksilla pyritään siihen, että unionilla olisi kohdennettuja lisävaroja, joilla se voi edistää työpaikkoja ja kasvua sekä muuttoliikettä ja turvallisuutta koskevien painopisteiden saavuttamista. Ehdotuksilla pyritään myös turvaamaan maksumäärärahojen enimmäismäärän riittävyys ja talousarvion hyvä valmius reagoida ennakoimattomiin olosuhteisiin, helpottamaan EU:n varojen käyttöä ja maksimoimaan samalla niiden vaikutus. Tarkoituksena on nykyaikaistaa EU:n talousarviota merkittävästi edelleen ja pohjustaa näin seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä tehtäviä, vielä pidemmälle meneviä muutoksia.

Komission tarkoituksena on tehdä seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskeva ehdotus vuoden 2017 loppuun mennessä. Ehdotuksen pohjana on ”Tuloksiin

keskittävä EU:n talousarvio” -aloite, ja siinä otetaan huomioon unionin haasteet ja tarpeet vuoden 2020 jälkeen. Siinä arvioidaan nykyisten lähestymistapojen tehokkuutta koheesiopolitiikan, yhteisen maatalouspolitiikan ja ulkoisen toiminnan välineiden kaltaisilla aloilla. Sen lisäksi siinä arvioidaan, miten EU:n talousarviota voitaisiin hyödyntää uusilla aloilla, kuten Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelyssä viiden EU-johtajan kertomuksen etenemissuunnitelman pohjalta sekä puolustus- ja turvallisuusosalalla.

Samalla tarjoutuu tilaisuus tarkastella uudelleen talousarvion rakennetta, rahoitusta ja kestoja sen varmistamiseksi, että talousarvio tukee mahdollisimman hyvin Euroopan poliittisten tavoitteiden saavuttamista.

Vallalla on kasvava yksimielisyys siitä, että EU:n talousarvion nykyaikaistaminen edellyttää *niin sen **meno- kuin tulopuolenkin** johdonmukaista uudistamista*. EU:n talousarviota pidetään liian usein kustannustekijänä jäsenvaltioille ja sen potentiaalia koota varoja mahdollisimman kustannustehokkaasti aliarvioidaan. Komissio odottaa kiinnostuneena omia varoja käsittelevän korkean tason työryhmän suosituksia. Ne vaikuttavat merkittävästi komissiossa valmisteltaviin ehdotuksiin seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehikseksi.

Nykyisen kehyksen **kesto**, joka on seitsemän vuotta, ei vastaa Euroopan parlamentin ja komission viisivuotisia toimikausia. On haastavaa sovittaa EU:n varojen käytön valmistelua ja itse käyttöä koskevat vaatimukset sekä niihin tarvittava aika monivuotisen rakennekehyksen keston varsinkin silloin, kun on kyse jaetun hallinnon alaisista varoista.

Keskipitkän aikavälin ennakoitavuus ja **joustavuus** on tärkeä saada sopivaan tasapainoon, jotta pystytään vastaamaan ennakoimattomiin olosuhteisiin. Nykyisessä monivuotisessa rahoituskehiksessä noin 80 prosenttia EU:n talousarviovaroista on kohdennettu ennalta, mikä rajoittaa talousarvion **mahdollisuuksia vastata** muuttuviin tarpeisiin. Olisi tarkasteltava uudelleen sellaisten varausten luomista, jotka voidaan ottaa nopeasti käyttöön unionin tärkeimpien ohjelmien sisällä ja välillä.

Lisäksi komissio analysoi huolellisesti vuonna 2013 tehdyn toimielinten sopimuksen mukaisesti, miten olisi paras edetä **Euroopan kehitysrahaston ottamisessa talousarvioon**. Tässä komissio ottaa huomioon kaikki keskeiset olosuhteet ja näkökohdat, kuten i) vuoden 2020 jälkeisten ulkoisen toiminnan välineiden yleisen mallin ja rakenteen; ii) Euroopan unionin sekä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden välisen kumppanuuden luonteen sen jälkeen, kun Cotonoun sopimuksen voimassaolo päättyy vuonna 2020, sekä iii) aikaisemman toiminnan arvioinnista saadut kokemukset, sidosryhmien kuulemiset ja erilaisten järjestelyjen vaikutustenarvioinnit.

Lisäksi on olennaisen tärkeää pohtia, miten EU:n varoja on paras käyttää, jotta saadaan mahdollisimman paljon aikaan, muun muassa seuraavien nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen uudistusten pohjalta:

- **Ehdollisuus**: Pienelläkin summalla voi olla suuri vaikutus, kun rahoituksen saaminen edellyttää muutoksia jäsenvaltioiden päätöksenteossa: seuraavassa monivuotisessa rahoituskehiksessä on syytä kiinnittää uudelleen huomiota EU:n varojen ja taloushallinnon väliseen yhteyteen ja ottaa huomioon arvio siitä, miten nykyisten sääntöjen puitteissa on edistytty.

- **Vipuvaikutus ja synergiaedut:** EU:n talousarvion kapasiteetti saada liikkeelle lisää julkisia ja yksityisiä varoja rahoitusvälineiden, Euroopan strategisten investointien rahaston ja erityisrahastojen kaltaisten muiden uusien välineiden kautta on yli kaksinkertaistunut nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä. Tätä kapasiteettia on tärkeää lisätä edelleen myös kehittämällä mahdollisuutta antaa varoja suurempia ehdollisia sitoumuksia ja luomalla yhteinen rahoitusrahasto, johon keskitetään tarkistetun varainhoitoasetusehdotuksen vakuudet. Lisäksi on olennaisen tärkeää edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä aloilla, joilla mittakaavaedut tai ympäristövaikutukset ovat merkittäviä, varsinkin silloin, kun EU:n tason yhteistyöstä on tullut merkittävää, kuten turvallisuus- ja puolustusyhteistyössä.
- **Yksinkertaistaminen:** Yhteistyössä hallinnoitavia ohjelmia koskevia vaatimuksia on tarkasteltava uudelleen, koska niiden täytäntöönpanossa on jälleen ollut viiveitä.

Komissio kuuntelee tarkasti Euroopan parlamentin, neuvoston ja sidosryhmien mielipiteitä näiden ehdotusten laatimisessa.

Rahoitusliite

Väliarvioinnin yhteydessä esitettävät ehdotukset	Miljoonaa euroa (käypinä hintoina)
Otsake 1A: • Horisontti 2020 • Verkkojen Eurooppa -välineen liikenneosio • Erasmus+ • Pk-yritysten kilpailukykyohjelma (COSME) • ESIR-rahaston jatkaminen • Wifi4EU	1 400 • 400 • 400 • 200 • 200 • 150 • 50
Otsake 1 B: • Nuorisotyöllisyysaloite	1 000 • 1 000
Otsake 3: Euroopan raja- ja rannikkovartiosto, Europol, EU:n turvapaikkavirasto, turvapaikkajärjestelmä (Dublin-järjestelmä), hätätilanteen tuki unionin sisällä, rajanylitystietojärjestelmä	2 549
Otsake 4: • Kumppanuuskehystä koskeva prosessi • Euroopan kestävän kehityksen rahasto • Makrotaloudellinen rahoitusapu • Ulkoisen luotonannon valtuus	1 385 • 750 • 250 • 270 • 115
YHTEENSÄ	6 334
Talousarvioesitys 2017 • Muuttoliikkeestä aiheutuneet lisämenot (erityisrahoitusvälineistä ja liikkumavaroista)	1 822
Koheesiopolitiikan määrärahojen tekninen mukautus • Jatketaan nuorisotyöttömyyden torjuntaa, pakolaisten kotoutumista sekä rahoitusvälineiden kautta ja yhdessä ESIR-rahaston kanssa tehtävien investointien tukemista	4 642
Väliarviointipaketti YHTEENSÄ	12 798