



Bryssel 20.6.2023
COM(2023) 336 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-
NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA
SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE**

Monivuotisen rahoituskehysten 2021–2027

väliarviointi

{SWD(2023) 336 final}

1. JOHDANTO

Unioni on vuodesta 2020 kohdannut useita ennennäkemättömiä ja odottamattomia haasteita. Covid-19-pandemiaan ja sen taloudellisiin ja sosiaalisiin seurauksiin on reagoitu voimakkaasti vuosien 2021–2027 monivuotisella rahoituskehityksellä ja Next Generation EU -välineen avulla. Ne ovat antaneet unionille mahdollisuuden toipua kriisistä nopeasti ja tehneet Euroopasta vihreämmän, digitaalisemman ja selviytymiskykyisemmän. Samalla on voitu puuttua eriarvoisuuteen ja edistää kaikkien yhtäläisiä mahdollisuuksia. Juuri ja juuri toivuttuaan vuosisadan syvimpiin kuuluvasta maailmanlaajuisesta talouskriisistä EU:ta koettelee kuitenkin toinen vakava kriisi: Venäjän tunkeuduttua raa’asti Ukrainaan on ilmennyt uusia ja odottamattomia haasteita, kuten energiakriisi. EU:n talousarviolla on sille asetetuissa rajoissa tuettu EU:n vahvaa reagointia hyödyntämällä talousarvion rajallisia joustomahdollisuuksia. Nämä moninaiset haasteet ovat saaneet EU:n talousarviovarat ehtymään.

Venäjän Ukrainaa vastaan käymä laiton hyökkäyssota on tuonut sodan takaisin Euroopan maaperälle tuhoisin seurauksin. Unioni tukee Ukrainaa niin kauan kuin on tarpeen ja on Ukrainan vankkumattomana apuna sen tiellä kohti EU:ta. Sodalla on ollut ennen kaikkea tuhoisa vaikutus Ukrainaan ja sen kansaan, mutta se on vaikuttanut merkittävästi myös Eurooppaan ja kolmansiin maihin, olipa sitten kyse Ukrainasta pakenevista ihmisistä tai energia- ja ruokakriiseistä. Sota on edellyttänyt myös laajamittaista humanitaarista apua, jota on ylläpidettävä, sekä maatalouselintarvikkeiden tuotannon ja pelastuspalvelun tukemista kolmansissa maissa. Ukraina tarvitsee kestävästä tukea lyhyen aikavälin hätäapuun ja elpymiseen sekä pitkän aikavälin jälleenrakentamiseen.

Maahanmuutto on lisääntynyt pandemian jälkeen, mikä rasittaa jäsenvaltioiden vastaanotto- ja kotouttamisvalmiuksia. Muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttuminen, rajaturvallisuuden parantaminen ja tuloksellisten muuttoliikekumppanuuksien ylläpitäminen kolmansien maiden kanssa – olivatpa ne lähtö- ja kauttakulkumaita tai maita, jotka vastaanottavat suuria määriä pakolaisia – tarvitsevat lisää taloudellista tukea. Myös neuvoston 8. kesäkuuta 2023 hyväksymässä yleisnäkemyksessä uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen keskeisistä osista korostetaan tarvetta huolehtia unionin ja jäsenvaltioiden uusista tehtävistä ja niistä aiheutuvista kustannuksista, olipa kyse muuttoliikkeen sisäisistä tai ulkoisista ulottuvuuksista.

Lisääntyvä geopoliittinen epävakaus, kriisit ja luonnonkatastrofit – joita Ukrainan sodan seurausten lisäksi pahentaa ilmastonmuutos – vaikuttavat dramaattisesti EU:n naapurimaihin ja globaalilla tasolla kehitysmaihin, mikä lisää hätäavun ja humanitaarisen avun tarvetta.

Pitkän aikavälin kilpailukykyyn vaalimiseksi tarvitaan huomattavia investointeja. Euroopan vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen nopeuttaminen tarjoaa unionille mahdollisuuden palauttaa johtoasemansa keskeisillä aloilla toteuttamalla älykkäitä julkisia ja yksityisiä investointeja strategisilla aloilla säilyttäen samalla tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla ja sitä kautta yhteenkuuluvuuden. Tämä on tärkeää myös nykyisten strategisten riippuvuuksien ja käynnissä olevan väestörakenteen muutoksen vuoksi sekä kohtuuhintaisen energian saatavuuden varmistamiseksi.

Vuodesta 2022 lähtien EU:n ja muiden suurten talouksien inflaation kiihtyminen on ollut voimakkainta yli 40 vuoteen. Inflaatiota pahentavat pandemian jälkeisen elpymisvaiheen pullonkaulat ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa. Tämän seurauksena keskuspankit kaikkialla maailmassa ovat kiristäneet rahapolitiikkaa. Korot ovat nousseet kansainvälisillä pääomamarkkinoilla ennennäkemättömällä vauhdilla. EU:n joukkolainojen kymmenen vuoden korko oli monivuotisen rahoituskehityksen hyväksymisajankohtana suurin piirtein nollassa,

mutta alle vuodessa se on noussut yli 3 prosenttiin. Tällä heilahtelulla on erittäin voimakkaita suoria vaikutuksia EU:n talousarvioon.

EU:n toimielimille monivuotisella rahoituskehyskaudella annetut lukuisat lisätehtävät yhdessä korkean inflaation kanssa aiheuttavat paineita EU:n hallinnolle. Samalla kun EU:n toimielimet pyrkivät poikkeuksellisen voimakkaasti uudelleenpriorisoimaan ja vähentämään hallintokustannuksia, niillä on nyt vaikeuksia täyttää oikeudelliset velvoitteensa ilman vastaavaa henkilöstön lisäystä.

Tässä tiedonannossa ehdotetaan etenemistapaa, jotta kaikkein olennaisin rahoitus unionin yhteisten painopisteiden ja tarpeiden täyttämiseksi voidaan järjestää. Lähestymistavalla ei ole tarkoitus korjata läheskään kaikkia erilaisten kriisien vaikutuksia EU:n talousarvioon vaan keskittyä kaikkein kiireellisimpiin osa-alueisiin, joilla mukautuminen on väistämätöntä sen varmistamiseksi, että unioni voi täyttää yhteiset tarpeensa ja saavuttaa tavoitteensa täysin uudessa globaalissa ympäristössä.

2. TALOUSARVIO PAINEEN ALLA

Vaikka EU:n talousarvion monivuotinen luonne tarjoaa vakautta ja ennustettavuutta, sillä on rajalliset valmiudet reagoida merkittäviin odottamattomiin tapahtumiin, ja sen joustomahdollisuudet ovat ehtymässä. EU:n talousarviosta ja Next Generation EU -välineestä 90 prosenttia on jo ennalta kohdennettu tiettyihin tarkoituksiin, EU:n ohjelmiin tai kansallisiin ohjelmiin. Jo 75 prosenttia kauden 2021–2027 alkuperäisistä kohdentamattomasta liikkumavarasta (joka oli vain 5,5 miljardia euroa eli 0,45 % kokonaismenoista) on jo käytetty tai korvamerkitty uusiin tarpeisiin ja odottamattomiin kriiseihin. Joustoväline, joka tarjoaa rajallista lisäjoustoa monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien lisäksi noin miljardi euroa vuodessa, on käytetty kokonaisuudessaan. Tämä heikentää unionin kykyä vastata akuuteimpiin hätätilanteisiin ja tukea Euroopan pitkän aikavälin kilpailukyvyn parantamista kriittisillä osa-alueilla sekä vaalia ja vahvistaa ainutlaatuisia Euroopan sosiaalista mallia, puhumattakaan kyvystä reagoida uusiin haasteisiin, joita odotetaan ilmaantuvan seuraavien neljän vuoden aikana epävakaa geopoliittisen ja taloudellisen tilanteen vuoksi.

Ennakoimattomat haasteet ovat talousarvion olemassa olevien joustomahdollisuuksien käytön lisäksi edellyttäneet määrärahojen mittavaa uudelleenkohdentamista ja rahoitussuunnitelmien muuttamista. Koheesiopolitiikan varoja on otettu laajasti käyttöön Ukrainan sotaa pakenevien ihmisten tukemiseksi sekä vastaanottavien jäsenvaltioiden auttamiseksi CARE- ja FAST-CARE-tukipakettien avulla (koheesiopoliittinen tukitoimi Euroopan pakolaisten auttamiseksi ja joustava apu alueille). Vuosien 2014–2020 ja 2021–2027 ohjelmiin tehdyt muutokset ovat lieventäneet jäsenvaltioihin kohdistuvaa budjettipainetta ja mahdollistaneet käytettävissä olevan rahoituksen nopeamman ja joustavamman käytön. REPowerEU, jonka tavoitteena on lopettaa EU:n riippuvuus Venäjän fossiilisista polttoaineista ja torjua ilmastokriisiä, rahoitetaan suurelta osin kohdentamalla muita varoja uudelleen ja muuttamalla niiden käyttötarkoitusta¹. Turvallisten yhteyksien ohjelma, jolla vastataan

¹ Elpymis- ja palautumistukivälineen jäljellä olevat lainat, joiden määrä on enintään 225 miljardia euroa, päästökauppajärjestelmässä päästöoikeuksien myynnistä saatavat lisävarat (EU:n talousarvion ulkopuolella) enintään 20 miljardia euroa; vapaaehtoiset siirrot brexit-mukautusvarauksesta. Vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan rahastoissa otettiin käyttöön SAFE-joustovara (kohtuuhintaisen energiahuollon tukeminen), jotta voidaan antaa suoraa tukea heikossa asemassa oleville perheille ja pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yrityksille), joiden energiakustannukset ovat kohonneet.

kasvaviin hybridi- ja kyberuhkiin sekä luonnonkatastrofeihin, on saanut varoja useista EU:n ohjelmista, joilla on sen kanssa samanlaiset tavoitteet², kuten myös kohdentamattomasta talousarvion liikkumavarasta. Ehdotettua ampumatarvikkeiden tuotantoa koskevaa säädöstä (ASAP), jolla helpotetaan ampumatarvikkeiden tuotantokapasiteetin lisäämistä EU:ssa, rahoitetaan kohdentamalla uudelleen 260 miljoonaa euroa Euroopan puolustusrahaston vuoden 2024 määrärahoista ja 240 miljoonaa euroa määrärahoista, jotka oli alun perin tarkoitettu Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseen yhteisen hankintalain (EDIRPA) kautta vuosina 2023–2024. Sirusäädös rahoitetaan otsakkeen 1 liikkumavarasta ja kohdentamalla uudelleen muiden ohjelmien tai niiden osien määrärahoja. Lisäksi naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineeseen (NDICI) sisältyvää uusia haasteita ja painopisteitä koskevaa joustovaraa on käytetty laajasti (7,4 miljardia euroa 9,3 miljardista eurosta käytetty) maailmanlaajuiseen covid-19-rokotteiden tukemiseen, Ukrainan tukemiseen (ml. makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen rahoittaminen) ja Turkissa olevien syyrialaispakolaisten tukemiseen. Lisämahdollisuudet uudelleenkohdentamiseen tai uudelleenpriorisointiin ovat näin ollen erittäin rajalliset.

Tässä tilanteessa komissio ei näe vaihtoehtoja sen varmistamiseksi, että EU voi saavuttaa kaikki tavoitteensa – uudet ja vanhat – vuoden 2027 loppuun mennessä, vaan ehdottaa vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehiksen kohdennettua tarkistamista.

3. TALOUSARVION KOHDENNETTU JA TASAPAINOINEN MUKAUTTAMINEN UUSIIN HAASTEISIIN

Vankkumaton pitkäaikainen tuki Ukrainalle uuden Ukrainan tukivälineen kautta

EU pysyy vakaasti Ukrainan rinnalla tukeakseen sen puolustautumista Venäjää vastaan ja rakentaakseen yhdessä Ukrainan eurooppalaista tulevaisuutta. Monivuotista rahoituskehystä 2021–2027 ei ole laadittu niin, että sillä voitaisiin puuttua Euroopan maaperällä käytävän sodan välittömiin ja välillisiin seurauksiin, eikä näitä dramaattisia tapahtumia ja tarpeita olisi voitu ennakoida. Kesäkuuhun 2023 mennessä EU:n talousarviosta oli kuitenkin otettu käyttöön 30,5 miljardia euroa Ukrainan tukemiseen. Tähän sisältyy uusi makrotaloudellinen rahoitusapu plus -väline. Siitä myönnetään vuonna 2023 enimmillään 18 miljardia euroa, jotka taataan EU:n talousarviosta.

Lisäksi useita voimassa olevia ohjelmia on kohdennettu uudelleen Ukrainan tukemiseen ja sodan vaikutusten lieventämiseen. Esimerkiksi Verkkojen Eurooppa -välineestä, johon Ukraina on nyt liittynyt, rahoitetaan EU:n solidaarisuuskaistoja – jotka ovat olennaisen tärkeitä, jotta Ukrainan talouden yhteydet sisämarkkinoihin ja muuhun maailmaan säilyvät. Verkkojen Eurooppa -välineestä rahoitetaan myös sotilaallista liikkuvuutta. Alueellisia varoja on otettu käyttöön yhteensä 17 miljardia euroa. Niillä autetaan jäsenvaltioita sotaa paenneiden ihmisten tukemisessa tai sodan vuoksi nousseiden energian hintojen alentamisessa. EU:n sisäasioiden rahastoille on annettu enemmän joustovaraa, jotta kauden 2014–2020 käyttämättä jääneiden varojen käyttöä voidaan helpottaa. Etulinjassa oleville jäsenvaltioille on osoitettu turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston sekä rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen kautta 400 miljoonaa euroa, joilla tuetaan EU:hun tulevien ukrainalaisten ensivastaanottoa ja alkuvaiheen kotouttamista. Myös Erasmus+ -ohjelmalla tuetaan ukrainalaisia, myös monia lapsia ja nuoria, 100 miljoonan euron lisämäärärahalta vuonna 2023 näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

² Horisontti Eurooppa, unionin avaruusohjelma ja naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline.

EU:n talousarvion ulkopuolella annetaan lisätukena 5,6 miljardia euroa sotilaallista apua äskettäin perustetusta Euroopan rauhanrahastosta. Euroopan rauhanrahasto on ollut keskeinen väline Ukrainan puolustuksen tukemisessa.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat tukeneet Ukrainaa ja sen kansaa yhteensä 70 miljardilla eurolla.

Sodan alkamisen jälkeen unioni on myös määrännyt ennennäkemättömiä pakotteita Venäjää vastaan niiden pakotteiden lisäksi, joita EU asetti Venäjän liitettyä Krimin laittomasti osaksi itseään maaliskuussa 2014. Parhailtaan valmistellaan jäädytettyjen varojen mahdollista käyttöä Ukrainan elpymisen ja jälleenrakentamisen tukemiseen.

Euroopan unioni on sitoutunut pysymään vakaasti Ukrainan rinnalla ja jatkamaan vahvan poliittisen, taloudellisen, sotilaallisen, rahoituksellisen ja humanitaarisen tuen antamista Ukrainalle ja sen kansalle niin kauan kuin se on tarpeen. Rahoitusta tarvitaan Ukrainan välittömiin tarpeisiin, elpymiseen ja pitkän aikavälin jälleenrakentamiseen. Makrotaloudellinen rahoitusapu plus -väline kattaa vain vuoden 2023, ja sillä voidaan rahoittaa vain kiireellisimpiä välittömiä budjettitarpeita. Se ei voi kattaa kaikkia osa-alueita, joita unioni on sitoutunut tukemaan, eikä tarjota pitkän aikavälin tukea nopealle elpymiselle. Euroopan unionin on vastattava haasteeseen vahvistamalla Ukrainalle annettava tuki monivuotiselta pohjalta.

Ukrainan nopean elpymisen tukemisen tulisi edistyä tilanteen kehittyessä. Taloudellisen toiminnan ylläpitäminen ja perusinfrastruktuurin jälleenrakentaminen loisivat työpaikkoja ja tuloja, antaisivat pakolaisille mahdollisuuden palata kotiin ja vähentäisivät tarvittavan kansainvälisen avun määrää. Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) arvioiden mukaan³ Ukrainan rahoitusvaje on 81,6 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuosina 2024–2027. Lisäksi Maailmanpankki esitti maaliskuussa 2023 yhdessä Ukrainan hallituksen, Euroopan komission ja Yhdistyneiden kansakuntien kanssa päivitetyn arvion vahingoista, joita on aiheutunut vuoden aikana Venäjän hyökättyä Ukrainaan. Arviossa todettiin, että Ukrainan arvioidut jälleenrakennustarpeet ovat seuraavien kymmenen vuoden aikana yhteensä 384 miljardia euroa ja vuosina 2023–2027 142 miljardia euroa. Maaliskuun 31. päivänä päätökseen saatu Kansainvälisen valuuttarahaston ohjelma kattaa näistä tarpeista 10,2 miljardia Yhdysvaltain dollaria yhdessä Norjan 7 miljardin euron viisivuotisen tukipaketin kanssa.

Unioni on vakaasti päättänyt tehdä jäseneltyä yhteistyötä muiden kansainvälisten avunantajien kanssa, erityisesti Ukrainan tuen lahjoittajien koordinoitifoorum (Multi-Agency Donor Coordination Platform) kautta, ja luoda Ukrainan kanssa monivuotisen kumppanuuden, joka auttaa maata sen uudistuksissa ja EU:hun liittymisessä. Näin voitaisiin kattaa Ukraina välittömiä rahoitustarpeita, ja maa voisi keskittyä julkishallinnon uudistamiseen, hyvään hallintotapaan, oikeusvaltioperiaatteeseen, asteittaiseen yhdentymiseen sisämarkkinoihin ja moitteettomaan varainhoitoon (mukaan lukien korruption ja petosten vastaiset toimenpiteet). Ukraina saisi mahdollisuuden saavuttaa edistystä samalla kun maan jälleenrakentaminen on käynnissä, edistetään siirtymistä häiriönsietokykyiseen, ilmastoneutraaliin, digitaaliseen ja osallistavaan talouteen ja vahvistetaan perusoikeuksia ja tasa-arvoa.

Ukrainan tukemiseen nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen loppuvuosina tarvitaan kestävä ratkaisu. Siinä on yhdistettävä unionin vahva sitoutuminen ja joustavuus, jotta se voi mukautua muuttuvaan tilanteeseen. Ukrainalle annettavaan taloudelliseen tukeen olisi näin ollen sisällytettävä joustava yhdistelmä lainoja ja avustuksia. Lainanotolla rahoitetut ja EU:n talousarviosta taatut lainat samoin kuin makrotaloudellinen rahoitusapu plus -väline tulevat

³ Lähde: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1UKREA2023001.ashx>

olemaan keskeisessä asemassa Ukrainan hallituksen maksuvalmiuden varmistamisessa. EU voi tarjoutua kattamaan näiden lainojen korot. Samaan aikaan asianmukaisella avustusosuudella tuetaan Ukrainan julkisen talouden kestävyyttä ja rahoitetaan yksittäisiä investointitoimenpiteitä tai teknistä apua.

EU:n jatkuvan tuen on myös lisättävä Euroopan ja Ukrainan yksityisen sektorin luottamusta, jotta yksityinen sektori voi investoida Ukrainaan ja sen jälleenrakentamiseen. Ajan mittaan yksityisen sektorin osallistumisen edellytysten kohentuessa olisi annettava takauksiin perustuvaa tukea ja lisättävä kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta saatavaa rahoitusta, jotta voidaan vähentää yksityisen sektorin investointiriskejä ja lisätä EU:n varojen vipuvaikutusta. Tarkoituksena on varmistaa Ukrainan yhdentyminen eurooppalaisiin toimitusketjuihin ja sisämarkkinoihin, mikä hyödyttää sekä EU:n että Ukrainan kansalaisia ja yrityksiä.

Jotta voidaan huolehtia Ukrainan välittömistä tarpeista, elpymisestä ja modernisoinnista, komissio ehdottaa, että perustetaan yhdenmukainen ja joustava väline, jonka kokonaiskapasiteetti vuosina 2024–2027 on enintään 50 miljardia euroa. Tukea myönnetään lainojen, avustusten ja takausten muodossa. Näin varmistetaan vakaa ja ennakoitavissa oleva rahoitus ja tarjotaan asianmukainen kehys, jolla varmistetaan Ukraina-suunnitelmaan perustuvien uudistusten ja investointien priorisointi, Ukrainan talouden kestävyys sekä EU:n talousarvion suojaaminen. Tuki, jota ei makseta takaisin, rahoitetaan Ukraina-varauksesta, josta myönnetään varoja Ukrainan tukivälineeseen vuosittain menojen enimmäismäärät ylittäen. Lainatuki rahoitetaan ottamalla lainaa rahoitusmarkkinoilta, ja sitä tuetaan liikkumavaralla, joka jää omien varojen enimmäismäärien ja EU:n talousarviomenojen väliin. Tätä joustavaa lähestymistapaa tarvitaan, jotta maan muuttuviin tarpeisiin voidaan vastata vuoteen 2027 asti.

Muuttoliikkeen hallinta, kumppanuuksien vahvistaminen keskeisten kolmansien maiden kanssa ja hätätilanteiden hoitaminen

EU:n talousarviolla edistetään kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa yhdistyvät muuttoliike-, turvapaikka-, kotouttamis-, palauttamis- ja rajaturvallisuuspolitiikka ja jossa tunnustetaan muuttoliikkeen sisäisten ja ulkoisten ulottuvuuksien yhteys sekä tarpeet, jotka johtuvat Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan maailmanlaajuisista seurauksista, kuten elintarviketurvaan kohdistuvat uhat ja hybridiuhat. Muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden osalta Euroopan unioni syventää edelleen yhteistyötä osana kattavia, tasapainoisia ja räätälöityjä kumppanuuksia keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Rahoitushaasteita on nähtävissä kautta linjan, mutta tilanne on erityisen haastava eteläisissä naapurimaissa ja Turkissa. Syyrialaispakolaisten tarpeet Turkissa ja alueella laajemmin eivät ole vähenemässä, ja ne saattavat kasvaa entisestään, kun otetaan huomioon äskettäisten maanjäristysten aiheuttamat lisähaasteet. Kokonaistarpeet alueella vuosina 2024–2027 ovat tällä hetkellä pitkälti kattamatta. Lisätarpeita syntyy myös Afrikka-hätärahaston sulkemisen jälkeen, sillä odotukset rahoituksen säilymisestä eteläisen Välimeren reitillä vähintään samansuuruisena (208 miljoonaa euroa vuodessa, mihin myös komissio on sitoutunut) vahvistuvat. Tähän on kiinnitettävä enemmän huomiota sen seurauksena, että 9. helmikuuta 2023 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa painotettiin tarvetta lisätä palauttamista tiivistämällä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa tehtävää yhteistyötä kaikilla muuttoreiteillä, ”myös riittävin resurssein”, naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen puitteissa toteutettava yhteistyö mukaan lukien.

Muuttoliikkeen sisäisen ulottuvuuden ja rajaturvallisuuden hallinnan osalta tarvitaan lisärahoitusta, jotta kasvavan maahanmuuttopaineen kohteena olevia jäsenvaltioita voidaan auttaa ja panna uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus täytäntöön. Tämä koskee erityisesti seulontaa ja rajamenettelyä, vastaanottokapasiteettia, sisäisiä siirtoja ja palautuksia. Sopimuksen suhteen on edistytty hyvin. Euroopan parlamentin ja neuvoston tavoitteena on hyväksyä lainsäädäntöehdotukset helmikuuhun 2024 mennessä⁴, ja useista asiakokonaisuuksista on jo sovittu. Lainsäädäntöprosessissa ehdotetut muutokset ovat lisänneet tarpeita alkuperäisiin arvioihin verrattuna. Tämä koskee erityisesti vastaanottoinfrastruktuurin perustamista ja ylläpitoa, palautusten lisäämistä ja sisäisiä siirtoja. Olemassa oleviin prioriteetteihin ja yhä kasvavan pakolaismäärän vastaanottamiseen käytettävissä olevat määrärahat on jo nyt korvamerkitty. Muuttoliikkeen toimintalohkon varoista⁵ 30 prosenttia toteutetaan temaattisten rahoitusvälineiden puitteissa. Ne tarjoavat periaatteessa jonkin verran joustavuutta. Temaattisia rahoitusvälineitä käytetään kuitenkin pikavauhtia hätätilanteissa ja sellaisten jäsenvaltioiden tukemiseen, joihin kohdistuu poikkeuksellinen paine. Esimerkkeinä voidaan mainita Afganistanin kriisi tai Valko-Venäjän hallinnon järjestämä kriisi, ja tuoreimpana Venäjän sotaa Ukrainasta pakenevien miljoonien ihmisten vastaanottaminen. Näitä varoja ei näin ollen voida korvamerkitä muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanoon.

Maailmanlaajuisen taloudellisen ja poliittisen epävakauden lisääntyminen lisää globaaleja tarpeita, mutta EU:n talousarvio ei nykyisellään enää riitä rahoittamaan tarvittavia unionin toimia kolmansien maiden kriiseihin vastaamiseksi. Venäjän hyökkäyssota vaikuttaa Ukrainan lisäksi myös naapurimaihin, kuten Moldovaan, joka on EU:n lisätukea tarvitseva ehdokasmaa⁶. Myös Jemenin, Sudanin ja Afganistanin kriisit ja niistä seurannut maailmanlaajuinen elintarviketriisi sekä epävakauden lisääntyminen Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja muualla maailmassa ovat tehneet EU:n avun ja humanitaarisen avun tarpeesta vielä polttavamman kuin on voitu ennakoida.

Humanitaarisen avun ohjelman määrärahoihin on täytynyt tehdä huomattavia lisäyksiä solidaarisuus- ja hätäapuvarauksesta sen jälkeen, kun uudelleenkohdentaminen ja liikkumavara on kokonaan hyödynnetty. Erityisesti monissa Lähi-idän ja Afrikan kriiseissä humanitaariset järjestöt tekevät jo leikkauksia ja supistavat ohjelmia. Otsakkeen 6 (Naapurialueet ja muu maailma) kohdentamaton liikkumavara on vuosina 2024–2027 keskimäärin 83 miljoonaa euroa vuodessa. Yhteisen vararahaston jäljellä olevat rajalliset mahdollisuudet rahoittaa uusia makrotaloudellisen rahoitusavun lainoja – erityisesti äskettäin ilmoitettua 900 miljoonan euron makrotaloudellisen rahoitusavun lainaa Tunisialle – merkitsevät sitä, että tämän tyyppisille uusille toimille on nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä tarvittaessa hyvin vähän liikkumavaraa. Lisäksi noin 80 prosenttia naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineeseen sisältyvästä uusista haasteista ja painopisteistä koskevasta joustovarasta vuosina 2021–2027 on jo joko käytetty tai kohdennettu monenlaisiin tarpeisiin. Tämä mitätöi joustovaran ajatuksen, sillä sen tarkoituksena oli tarjota joustava varaus, jolla vastataan odottamattomiin tarpeisiin.

Kun otetaan huomioon muuttunut geopoliittinen tilanne, on samalla entistä tärkeämpää nostaa Länsi-Balkanin kumppaneiden tukeminen uudelle tasolle, jotta voidaan nopeuttaa niiden

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston kiertävien puheenjohtajavaltioiden yhteinen etenemissuunnitelma Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää ja uutta Euroopan muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta koskevien, lainsäädäntövallan käyttäjien välisten neuvottelujen järjestämisestä, koordinoimista ja täytäntöönpanoa varten.

⁵ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF) ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline (BMVI).

⁶ Ukrainan tukivälineen perustaminen mahdollistaa varojen uudelleenkohdentamisen NDICI:stä muihin naapurimaihin, kuten Moldovaan.

lähentymistä EU:n jäsenvaltioihin ja pyrkiä tukemaan vakaita, vauraita ja hyvin toimivia demokraattisia yhteiskuntia niiden tiellä kohti EU:n jäsenyyttä.

Solidaarisuus- ja hätäapuvараuksella autetaan selviytymään mittavista luonnonkatastrofeista tai kansanterveyskriiseistä sekä EU:ssa että sen ulkopuolella, mutta monivuotisen rahoituskehysten alusta lähtien varaus ei ole läheskään riittänyt kaikkiin pyyntöihin. Vuosina 2021 ja 2022 määrärahat käytettiin kokonaan merkittäviin ennakoimattomiin tapahtumiin, kuten luonnonkatastrofeihin (esim. tulvat, metsäpalot, maanjäristykset), ja saadut pyynnöt reippaasti ylittivät käytettävissä olevat määrärahat, jotka olivat 1,2 miljardia euroa vuodessa (vuoden 2018 hintoina). Näin ollen kaikki tarpeita ei voitu täyttää. Jo vuoden 2023 puolivälissä on odotettavissa, että solidaarisuus- ja hätäapuvaraus käytetään tänä vuonna kokonaan Turkin ja Syyrian maanjäristysten vuoksi, joten loppuvuonna ei ole varoja käytettävissä.

Jotta rahoitusta olisi riittävästi jäsenvaltioiden tukemiseen muuttoliikkeeseen ja rajoihin liittyvien kiireellisten haasteiden hallinnassa sekä uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanossa, kun se on hyväksytty, komissio ehdottaa otsakkeen 4 enimmäismäärän korottamista 2 miljardilla eurolla.

Jotta unioni voisi täyttää ehdottoman välttämättömät tarpeet geopolittisesti poikkeuksellisen jännitteisessä tilanteessa, komissio ehdottaa otsakkeen 6 enimmäismäärän korottamista 10,5 miljardilla eurolla.

Unionin kapasiteettia vastata kriiseihin ja hätätilanteisiin on vahvistettava. Solidaarisuus- ja hätäapuvараusta olisi korotettava 2,5 miljardilla eurolla.

Kriittisten teknologioiden pitkän aikavälin kilpailukykyyn edistäminen Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen avulla

Euroopan talouden kilpailukykyyn vahvistaminen ja strategisten riippuvuuksien vähentäminen vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen avulla on näyttänyt EU:lle suuntaa viime vuosina. Next Generation EU on EU:n talouden elpymisen lippulaivaohjelma, jonka avulla EU on saanut nostettua tuotannon pandemiaa edeltäneelle tasolle jo kesällä 2021. Vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen suunnatut varat parantavat talouden kilpailukykyä jättämättä ketään jälkeen. EU:n jäsenvaltioiden ennennäkemätön työ ratkaisevien uudistusten toteuttamiseksi parantaa EU:n häiriönsietokykyä. Tämän suuntaisia toimia olisi jatkettava, jotta EU voi pysyä eturintamassa olemassa olevien ja uusien haasteiden ratkaisemisessa, keskeisten alojen strategiset riippuvuudet mukaan lukien. Vihreä ja digitaalinen teknologia on monivuotisen rahoituskehysten ytimessä: vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten ja Next Generation EU -elpymisohjelman 2 biljoonan euron määrärahoista 30 prosenttia käytetään ilmastopolitiikkaan, ja elpymis- ja palautumistukivälineestä yli 20 prosenttia osoitetaan digitaalisuutta edistäviin toimenpiteisiin. Koheesipolitiikalla tuetaan ilmastosiirtymää 110 miljardilla eurolla ja digitaalista siirtymää 37 miljardilla eurolla. Lisäksi Digitaalinen Eurooppa -ohjelmasta tuetaan digitaalitekniikan tuomista yrityksiin, kansalaisille ja julkishallintoon. EU:n talousarvio on myös EU:n perimmäinen väline, jolla tuetaan yhteisiä toimia EU:n tasolla sisämarkkinoiden eheyttä varjellen. Sen avulla turvataan mittakaavaedut, vaikuttavuus, lähentyminen ja solidaarisuus ja välitetään selkeä poliittinen viesti siitä, että EU kohtaa haasteet yhdessä.

Myös EU:n teollisuus on osoittanut sisäänrakennetun häiriönsietokykynsä, mutta sitä uhkaavat korkea inflaatio, työvoimapula, toimitusketjujen häiriöt, korkojen nousu sekä

energiakustannusten ja tuotantopanosten hintojen nousu. Tämän ohella myös kilpailu pirstaleisilla maailmanmarkkinoilla on ollut kovaa, eikä aina reilua. EU:n varoja suunnataan usein puhtaan teknologian, bioteknologian sekä digitaalisten ja syväteknologioiden käyttöönottoon, mutta globaalit kumppanimme ovat keskittyneet yhä enemmän näiden teknologioiden valmistuksen tukemiseen, esimerkiksi Yhdysvalloissa äskettäin säädetyn inflaation hidastamista koskevan lain (Inflation Reduction Act) myötä ja Kiinassa paljon kauemmin.

Strategisten teknologioiden kehittämisen ja valmistuksen käyttöönotto ja niiden mittakaavan kasvattaminen unionissa on olennaisen tärkeää vihreän ja digitaalisen siirtymän mahdollisuuksien hyödyntämiseksi ja niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, ja näin ne vahvistavat Euroopan suvereniteettia ja taloudellista turvallisuutta. Sen vuoksi tarvitaan välittömiä toimia, joilla tuetaan strategisten teknologioiden, erityisesti puhtaan teknologian, bioteknologian sekä digitaalisten ja syväteknologioiden kehittämistä ja valmistusta unionissa. Uusien arvoketjujen turvaamista, vahvistamista ja kehittämistä ja sitä kautta unionin strategisten riippuvuuksien vähentämistä olisi tuettava enemmän. Kuten covid-19-pandemia on osoittanut, lääkkeiden kaltaisten tuotteiden valmistuksen ja jakelun monimutkaiset globaalit arvoketjut voivat johtaa pulaan välttämättömistä hyödykkeistä. Unionin on myös ratkottava työvoimapulaa ja osaamisvajetta näillä strategisilla aloilla ja houkuteltava lisää työntekijöitä laadukkaiden työpaikkojen, harjoittelun ja oppisopimuskoulutuksen kautta.

EU on jo esittänyt useita aloitteita teollisuutensa tukemiseksi. Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelmalla pyritään parantamaan Euroopan nettonollateollisuuden kilpailukykyä, tukemaan nopeaa siirtymistä ilmastoneutraaliuteen ja luomaan laadukkaita työpaikkoja. Se tarjoaa suotuisamman ympäristön puhtaan teknologian valmistuskapasiteetin lisäämiselle EU:ssa. Suunnitelma rakentuu neljän pilarin varaan: ennakoitava ja yksinkertaistettu sääntely-ympäristö, rahoituksen saannin nopeuttaminen, osaamisen parantaminen ja avoin kauppa häiriönsietokykyisten toimitusketjujen luomiseksi. EU pyrkii eurooppalaisen innovaatio-ohjelman avulla viemään Euroopan syväteknologian uuden innovointi- ja start-up-aallon eturintamaan. Samaan aikaan EU:n jäsenvaltiot ovat parhaillaan muuttamassa kansallisia elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan sisällyttämällä niihin REPowerEU-luvun. Tämä on ratkaisevan tärkeä tilaisuus tarjota välitöntä tukea yrityksille ja parantaa niiden kilpailukykyä samalla vähentäen riippuvuuksia.

Nämä siirtymäratkaisut tarjoavat nopeaa ja kohdennettua tukea, mutta EU tarvitsee rakenteellisemmän ratkaisun teollisuudenalojensa investointitarpeisiin, jotta Euroopan etumatka vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen kannalta merkityksellisissä kriittisissä ja kehitteillä olevissa teknologioissa voidaan säilyttää, olipa kyse tietotekniikkaan liittyvistä teknologioista, kuten mikroelektronikasta, kvanttilaskennasta, 6G:stä ja tekoälystä taikka bioteknologiasta, biovalmistuksesta tai nettonollateknologioista. Näiden investointien toteuttamisella EU:ssa on merkittävä myönteinen vaikutus EU:n avoimeen strategiseen riippumattomuuteen, sillä strategiset riippuvuudet vähenevät ja samalla tuetaan puhdasta ja digitaalista siirtymää.

Seuraavassa vaiheessa uusi Euroopan strategisten teknologioiden kehysväline (STEP) vahvistaa ja vivuttaa olemassa olevia EU:n välineitä, jotta rahoitustukea saadaan nopeasti käyttöön. EU:lla on talousarviossa ja sen ulkopuolella useita rahastoja ja ohjelmia, joilla tuetaan puhdasta teknologiaa, bioteknologiaa ja digitalisaatiota. Näitä ovat erityisesti innovaatorahasto, InvestEU, Horisontti Eurooppa, Euroopan puolustusrahasto, elpymis- ja palautumistukiväline ja koheesiopolitiikan rahastot. Eurooppa-neuvosto kehotti 23. maaliskuuta ”varmistamaan käytettävissä olevan rahoituksen ja olemassa olevien

rahoitusvälineiden täysimääräisen käyttöönoton, jotta strategisilla aloilla voidaan antaa oikea-aikaista ja kohdennettua tukea vaikuttamatta koheesipolitiikan tavoitteisiin”. Olemassa olevien välineiden ja ohjausjärjestelmien vipuvaikutuksen hyödyntäminen nopeuttaa toteuttamista ja saa liikkeelle enemmän taloudellista tukea.

STEP auttaa ohjaamaan olemassa olevaa rahoitusta suvereniteettihankkeisiin ja nopeuttamaan täytäntöönpanoa tietyillä osa-alueilla, jotka on määritelty Euroopan johtoaseman kannalta keskeisiksi. Samalla turvataan yhteenkuuluvuus ja säilytetään tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla. Tähän kuuluu InvestEU-ohjelman puitteissa käytettävien elpymis- ja palautumistukivälineen varojen enimmäismäärän nostaminen 4 prosentista 10 prosenttiin. InvestEU-ohjelmaan tulee uusi ikkuna, joka on omistettu suvereniteetti-investoinneille. Koheesipolitiikan rahastot ovat suurin EU:n talousarviosta rahoitettava yksittäinen politiikka. Komissio ehdottaa uutta STEP-painopistettä tärkeimpiin rahastoihin – Euroopan aluekehitysrahastoon, koheesiorahastoon ja oikeudenmukaisen siirtymän rahastoon. Jotta alueiden kilpailukykyä voidaan parantaa sisämarkkinoilla komissio ehdottaa koheesiotavoitteiden mukaisesti, että muissa kuin pk-yrityksissä tuetaan STEP-investointeja, joilla voidaan merkittävästi edistää vähemmän kehittyneiden alueiden ja siirtymäalueiden kehitystä, kuten myös sellaisten kehittyneempien alueiden kehitystä, joilla BKT asukasta kohti on alle EU:n keskiarvon. Komissio ehdottaa myös 30 prosentin ennakkorahoitusta kyseisistä rahastoista vuonna 2024, jotta varojen käyttöön voidaan kannustaa, ja EU:n yhteisrahoituksen nostamista eurooppalaisissa STEP-hankkeissa 100 prosenttiin. Samalla hallintoviranomaiset saavat mahdollisuuden vähentää työvoimapulaa ja edistää houkuttelevia ja helposti saatavilla olevia laadukkaita työpaikkoja.

STEP-kehysvälinettä olisi tuettava myös vahvistamalla tiettyjä ohjelmia. InvestEU-ohjelman tapauksessa tämä mahdollistaa uuden politiikanalan (viidennen ikkunan) luomisen suvereniteetti-investointien tukemiseksi. Varoista annetaan takauksia toteutuskumppaneille, jotta suvereniteettialojen investointeja sekä STEP-ohjelmasta tuettujen alojen hankkeita voidaan mahdollistaa yrityksille, myös pk-yrityksille, suunnatun velkarahoituksen (takaukset mukaan lukien) ja oman pääoman ehtoisten rahoitustuotteiden avulla. InvestEU-ohjelma houkuttelee lisäinvestointeja erityisesti yksityiseltä sektorilta korjaamalla markkinoiden toimintapuutteita ja optimaalista heikompaa investointitilannetta STEP-ohjelman kohdealoilla. Jäsenvaltioita kannustetaan antamaan InvestEU-ohjelman jäsenvaltio-osioihin resursseja, jotta STEP-tavoitteiden mukaisia rahoitustuotteita voidaan tukea.

Innovaatorahasto on yksi keskeisistä EU:n tason välineistä, joiden kohteena on innovatiivisten vähähiilisten teknologioiden demonstrointi ja puhtaan teknologian valmistuksen laajentaminen. Näin ollen se on keskeinen väline, jolla EU vauhdittaa vihreää teollisuusstrategiaansa säilyttäen samalla koheesiotavoitteet. EU:n varojen vaikutuksen lisääminen ja synergioiden luominen muun varainhankinnan kanssa suvereniteettimerkin avulla on olennainen osa EU:n ratkaisua puhtaan teknologian valmistusta ja teollisuuden ilmastoneutraalia siirtymää koskevassa maailmanlaajuisessa kilpailussa. Jotta nollanettopäästöisten ja innovatiivisten teknologioiden käyttöönottoa voidaan kaikkialla unionissa nopeuttaa, innovaatorahastolle osoitetaan lisävaroja, jotka korvamerkitään jäsenvaltioille, joiden BKT asukasta kohti on pienempi kuin Euroopan unionin keskiarvo vuosina 2015–2017.

Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan kuuluvalla Euroopan innovaationeuvoston määrärahojen lisäyksellä tuetaan käänteentekevää innovointia alkuvaiheen tutkimuksesta start-up- ja scale-up-yrityksiin.

Euroopan innovaationeuvoston (EIC) Accelerator-väline tarjoaa 15–50 miljoonaa euroa pelkästään oman pääoman ehtoista tukea ei-pankkirahoituskelpoisille suuririskisille pk-

yrityksille, mukaan lukien start-up-yritykset, ja ei-pankkirahoituskelpoisille suuririskisille pienille mid-cap-yrityksille läpimurtoinnovointien laajentamiseen STEP-tuetuissa kriittisissä teknologioissa. Tällaisilla sijoituksilla, jotka toteutetaan EIC-rahaston uuden STEP-osion kautta, houkuteltaan yksityisiä sijoituksia, ja niitä voidaan täydentää EIP-ryhmän ja/tai jäsenvaltioiden myöntämällä täydentävällä rahoituksella käyttäen monia mahdollisuuksia tukea riskirahoitusta valtiontukisääntöjä noudattaen. EIC-rahaston ja InvestEU:n välinen täydentävyys varmistetaan, koska EIC-rahasto sijoittaa ainoastaan yrityksiin, joiden sijoitusriskiprofiili täydentää InvestEU-tukea. EIC-rahaston sijoituksilla pyritään saamaan aikaan noin viisinkertaiset lisäsijoitukset muilta pääomasijoittajilta, ja niitä täydennetään EIP-ryhmältä saatavalla lisärahoituksella. Lisäksi komissio kehottaa EIP:tä jatkamaan sijoitusneuvonnan antamista EIC-rahastolle korkealaatuisten sopimusten varmistamiseksi ja uusien yhteissijoitusten houkuttelemiseksi. Komissio aikoo myös harkita neuvonnan nykyisen soveltamisalan laajentamista.

Globaali toimintaympäristö on muuttunut. Venäjän provosoimatta aloittama hyökkäyssota osoittaa, että se uhkaa ja tulee lähivuosina uhkaamaan Euroopan turvallisuutta. Sen vuoksi STEP-kehysvälineellä vahvistetaan Euroopan puolustusrahastoa, jolla tuetaan Euroopan puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan innovointivalmiuksia. Tämä edistää unionin avointa strategista riippumattomuutta. Euroopan puolustusrahaston lisämäärärahoja käytetään syvä- ja digitaalitekнологiaan keskittyviin toimiin, joilla voidaan merkittävästi parantaa tulevien voimavarojen suorituskykyä kaikkialla unionissa. Tavoitteena on maksimoida innovointi ja ottaa käyttöön uusia puolustustuotteita ja -teknologioita.

STEP-kehysvälineen avulla edistetään myös olemassa olevien välineiden välistä synergiaa. STEP-kehysvälineen puitteissa ehdotetut lisäjouset mahdollistavat sen, että jäsenvaltiot voivat rahoittaa hankkeita koheesiopolitiikan rahastoista joko itsenäisesti tai yhdessä muiden EU:n rahastojen kanssa, esimerkiksi hyödyntämällä ehdotetun ”suvereniteettimerkin” etuja. Tässä yhteydessä jäsenvaltiot voivat myöntää tukea suoraan Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahasto plussasta hankkeisiin, joille on myönnetty suvereniteettimerkki.

Komissio pyrkii myös maksimoimaan innovaatorahaston sääntöjen ja valtiontukisääntöjen väliset synergiat, jotta prosessi olisi virtaviivaisempi. Komissio edelleen yhdenmukaistaa kriteerejä ja virtaviivaistaa prosesseja sen varmistamiseksi, että valtiontukipäätös tehdään samanaikaisesti innovaatorahaston rahoituspäätöksen kanssa edellyttäen, että jäsenvaltio tekee täydellisen ilmoituksen hyvissä ajoin. Tällaisia synergioita arvioidaan myös muiden valittujen EU:n välineiden, kuten Euroopan innovaationeuvoston (EIC) rahaston, osalta. Komissio kuulee jäsenvaltioita myös ehdotuksesta myöntää tukialueilla enemmän tukea STEP-kehysvälineen soveltamisalaan kuuluville hankkeille taloudellisen kehityksen edistämiseksi samalla kun säilytetään koheesiotavoitteet. Uusi keskitetty palvelupiste perustetaan ohjaamaan uusia painopisteitä kolmella tasolla: i) se laatii komission sisällä asiaankuuluvat ohjeet strategisen ohjauksen antamiseksi ja STEP-priorisoinnin toteuttamisen koordinoimiseksi komission työohjelmissa ja eri välineiden rahoituspäätöksissä; ii) se toimii palvelupisteenä hankkeiden toteuttajille, jotka hakevat EU:n rahoitusta investointeihin, ja sitä kautta rahoitusmahdollisuuksia ja asiaankuuluvien rahoitusvälineiden käyttöä koskevan tiedon keskittymänä EU:n ja kansallisella tasolla; iii) se avustaa jäsenvaltioita neuvomalla sääntelykysymyksissä ja viestimällä nimettyjen kansallisten viranomaisten kanssa varmistaen näin kriittisten investointien asianmukaisen koordinoimisen ja edistämisen EU-maissa.

Vaikka kehysväline perustuu nykyisiin ohjelmiin sisältyvien määrärahojen uudelleenohjelmointiin ja vahvistamiseen strategisten investointien tukemiseksi, se on myös tärkeä testausalusta Euroopan suvereniteettirahastoa varten.

Komissio ehdottaa, että perustetaan uusi väline (STEP-kehysväline), jossa hyödynnetään olemassa olevia ohjelmia, kuten InvestEU-ohjelmaa, innovaatorahastoa, Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaa, Euroopan puolustusrahastoa, elpymis- ja palautumistukivälinettä ja koheesipolitiikan rahastoja.

STEP-investointien edistämiseen tarkoitettun rahoituskapasiteetin lisäämiseksi komissio ehdottaa lisäksi, että kohdennettuihin ohjelmiin osoitetaan 10 miljardia euroa:

- 3 miljardia euroa InvestEU-ohjelmaan, mikä johtaa 75 miljardin euron investointeihin, kun otetaan huomioon 40 prosentin rahoitusaste ja keskimääräinen kerroin 10;
- 0,5 miljardia euroa Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan, jota täydennetään 2,1 miljardin euron uudelleenkohdentamisella ja vapautettujen määrien käytöllä, mikä johtaa 13 miljardin euron investointeihin keskimääräisen kertoimen ollessa 5;
- 5 miljardia euroa innovaatorahastolle, jonka toteuttaminen tähän mennessä osoittaa, että tällä on mahdollista saada aikaan noin 20 miljardin euron investoinnit;
- 1,5 miljardia euroa Euroopan puolustusrahastoon, mikä johtaa aikaan jopa 2 miljardin euron investointeihin.

Pelkästään näiden varojen avulla STEP voisi saada aikaan uusia investointeja arviolta 110 miljardilla eurolla.

Lisäksi kehysvälineen avulla voidaan suunnata nykyistä rahoitusta STEP-suvereniteettihankkeisiin ja nopeuttaa toteutusta osa-alueilla, jotka katsotaan Euroopan johtoaseman kannalta kriittisiksi. Tarjoamalla koheesipolitiikan rahastoissa taloudellisia kannustimia suuremman ennakkorahoituksen ja yhteisrahoituksen muodossa jäsenvaltioita kannustetaan priorisoimaan ohjelmiaan uudelleen. Jokainen viiden prosentin uudelleenkohdentaminen STEP-ohjelman painopisteisiin johtaa 18,9 miljardin euron määrärahoihin oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta maksettavien 6 miljardin euron lisäksi.

Komissio ehdottaa, että kaikissa ohjelmissa myönnetään ”suvereniteettimerkki” hankkeille, joilla edistetään STEP-kehysvälineen tavoitteita, edellyttäen, että hanke on valittu rahoitettavaksi Horisontti Eurooppa -ohjelmasta, Digitaalinen Eurooppa -ohjelmasta, Euroopan puolustusrahastosta, EU4Health-ohjelmasta tai innovaatorahastosta. Merkkiä käytetään laatumerkinä sijoitusten houkuttelemiseksi, ja se mahdollistaa myös sen, että hanke, joka ei saa rahoitusta yhdestä ohjelmasta varojen puutteen vuoksi, voi saada rahoitusta muista välineistä. Elpymis- ja palautumistukivälineen enimmäismäärän korottaminen, jotta varoja voidaan käyttää InvestEU-tuotteisiin sen kansallisten osioiden kautta, tarjoaa lisäjoustopa jäsenvaltioille 30 miljardia euroa tällaisiin suvereniteetti-investointeihin.

Kaiken kaikkiaan STEP-kehysvälineen kautta tehtävien uusien investointien arvioitu kokonaismäärä voi olla jopa 160 miljardia euroa.

Näiden muutosten toteuttamiseksi komissio ehdottaa, että otsakkeen 1 enimmäismäärää korotetaan 3,5 miljardilla eurolla, otsakkeen 3 enimmäismäärää 5 miljardilla eurolla ja otsakkeen 5 enimmäismäärää 1,5 miljardilla eurolla.

Talouden uusista realiteeteista johtuvat tekniset mukautukset

i) *Kestävä ratkaisu Next Generation EU -välineen varainhankintakustannuksiin*

Komissio on perustanut vähäksi aikaa vakaan lainanotto- ja lainananto-ohjelman, jota tuetaan luotettavalla maksu-, selvitys- ja kirjanpitoinfrastruktuurilla. Tämä infrastruktuuri tarjoaa valmiudet hallinnoida lainanottoa, joka liittyy useisiin nykyisiin ja mahdollisiin tuleviin EU:n politiikkaohjelmiin, parhaita kansainvälisiä käytäntöjä noudattaen. EU:n ohjelmien rahoittaminen laskemalla liikkeeseen EU:n yhteisiä joukkolainoja on edellyttänyt komission velanhoitorakenteen merkittävää parantamista. EU:n varainhankintamenetelmän soveltuvuus Next Generation EU -välineen tarpeisiin on vahvistettu Next Generation EU -välineeseen liittyvää velanhoitoa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa⁷, jossa todettiin, että komission velanhoitomenettelyt mahdollistivat sen, että se pystyi lainaamaan tarvittavat varat ajoissa lakisääteisiä rajoja noudattaen ja markkina-asemaansa vastaavin kustannuksin. Komissio lainaa pelkästään Next Generation EU -välineen puitteissa noin 800 miljardia euroa vuoden 2026 loppuun mennessä, ja liikkeeseenlaskuja toteutetaan myös sen jälkeen jälleenerahoitustarpeiden vuoksi. Tästä määrästä enintään 420 miljardia euroa käytetään tukeen, jota ei makseta takaisin, jolloin talousarvio kattaa velanhoitokustannukset. Komissio kehittää edelleen velanhoitokapasiteettiaan keskittyen erityisesti kysynnän vahvistamiseen kehittämällä jälkimarkkinoiden likviditeettiä ja infrastruktuuria, jotta voidaan varmistaa, että hinta on talousarvion ja kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kannalta paras mahdollinen.

EU:n varainhankintaohjelman tähänastinen menestys näkyy sijoittajien vahvana luottamuksena EU:n luottokelpoisuuteen liikkeeseenlaskijana ja sijoittajien kiinnostuksena EU:n joukkolainoihin, vihreät joukkolainat mukaan lukien. Toukokuun 2023 lopussa EU:lla oli liikkeessä 394 miljardin euron joukkolainat. Suurin osa joukkolainoilla hankituista varoista on osoitettu Next Generation EU -välineeseen.

Korot ovat nousseet jyrkästi vuodesta 2022, kun rahapolitiikkaa on kiristetty inflaation hillitsemiseksi. Joukkolainojen liikkeeseenlaskijoiden varainhankintakustannukset ovat nousseet huomattavasti, myös EU:n. EU:n kymmenen vuoden joukkolainojen korko oli Next Generation EU -välineen ensimmäisten joukkolainojen liikkeeseenlaskun aikaan vuonna 2021 noin nolla prosenttia, josta se on noussut yli 3 prosenttiin. Näin ollen on odotettavissa, että rahoituskustannusten kattamiseen tarkoitetut 14,9 miljardin euron kokonaisuusmäärärahat vuosiksi 2021–2027 on käytetty kesään 2023 mennessä. Korokojen heilahtelu on paljon suurempaa kuin monivuotisen rahoituskehysten hyväksymisajankohtana voitiin odottaa, minkä vuoksi kiinteät monivuotiset enimmäismäärät soveltuvat huonosti lainanottokustannuksiin liittyviin menoihin.

Tilanteessa, jossa rahoitusmarkkinat ovat hyvin epävakait, EU:n talousarviossa olisi oltava tarvittavaa joustoa, jotta kasvaviin lainanottokustannuksiin voidaan vastata. Voimassa olevassa oikeudellisessa kehyksessä säädetään tarvittavista mekanismeista, joilla varmistetaan, että unioni kattaa aina velvoitensa joukkolainojen haltijoita kohtaan kaikissa olosuhteissa, joten EU:n talousarviossa olisi oltava keinot ja työkalut mahdollisimman tehokkaaseen velanmaksuun.

Näin ollen ehdotetaan uutta erityisvälinettä, jonka ainoana tarkoituksena on kattaa Next Generation EU-välineen lainanottoon liittyvät lisäkustannukset. Next Generation EU -välineen rahoitus tullaan edelleen kattamaan monivuotisen rahoituskehysten

⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuin, ”Erityiskertomus 16/2023: NGEU-välineeseen liittyvä velanhoito komissiossa – Rohkaiseva alkua, mutta toimia linjattava enemmän parhaiden käytäntöjen kanssa”, julkaistu 12. kesäkuuta 2023, <https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2023-16> (linkki tarkistettu 15.6.2023).

enimmäismäärien puitteissa. Tekniikka korkojen heilahtelua vastaan olisi uusi enimmäismäärät ylittävä erityisväline, joka kattaisi yksinomaan Next Generation EU -välineen lainanottoa varten suunniteltuihin määriin liittyvät kustannusten ylitykset. Sen käyttö aktivoitaisiin talousarviomenettelyn aikana parhaan kyvyn mukaan tehdyn ennusteen perusteella.

Komissio ehdottaa monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärät ylittävää uutta erityisvälinettä, jolla katetaan Next Generation EU -välineen ylimääräiset varainhankintakustannukset. Uusi erityisväline rajoittuu niihin Next Generation EU -välineen varainhankintakustannuksiin, jotka ylittävät alun perin vuosiksi 2021–2027 suunnitellut määrät. Näin voidaan hyvissä ajoin ottaa käyttöön lisämäärärahoja korkomenojen kattamiseksi.

ii) *Toimivan hallinnon ylläpitäminen EU:n poliittisten painopisteiden saavuttamiseksi*

EU:n hallinnon resursseihin (otsake 7) kohdistuu voimakkaita paineita unionille annettujen lisätehtävien, energian hintojen nousun ja korkean inflaation vuoksi.

Nykyisen monivuotisen rahoituskehityskauden alkamisen jälkeen viimeisten kahden vuoden aikana käynnistetyt lukuisat uudet aloitteet ovat tuoneet EU:lle huomattavia lisätehtäviä ilman vastaavaa henkilöstön lisäystä. Lisäksi uusi geopoliittinen todellisuus pahentaa tilannetta. Ukrainalle annettavan taloudellisen, humanitaarisen ja sotilaallisen tuen koordinoinnin lisäksi esimerkkeinä voidaan mainita yhteentoimivuus, kyberturvallisuus, turvalliset yhteydet, Schengenin arviointi- ja valvontamekanismi, Euroopan rauhanrahasto, digimarkkinasäädös ja digipalvelusäädös, terveyshätätilanteiden valmiusviranomaisen, 55-valmiuspaketti (mukaan lukien hiilirajamekanismi), REPowerEU ja EU:n energiafoorumi. Nämä uudet aloitteet merkitsisivät komission osalta 600:aa uutta henkilöstötaulukkaan sisältyvää virkaa/toimea vuoteen 2027 asti, kuten lainsäädäntöehdotuksiin liitetyistä rahoitus selvityksistä käy ilmi. Kun otetaan huomioon myös muut toimi-elimet ja kyberturvallisuuteen liittyvät tarpeet, tämä merkitsisi 885 lisävirkaa/-toimea. Tämä on vienyt EU:n hallinnon resurssit ääri-rajaille. EU:n hallinto ei pysty jatkamaan yhä lisääntyvien tehtävien hoitamista nykyisillä resursseilla.

Komissio on toteuttanut poikkeuksellisen voimakkaita toimia hallintokustannusten vähentämiseksi ja aikoo jatkaa rakenteellisten muutosten soveltamista. Komission sisällä on vuodesta 2019 alkaen kohdennettu uudelleen yli 900 virkaa/toimea ja merkittävästi modernisoitu olemassa olevia yksiköitä keventämällä ja tehostamalla niitä, mutta säästömahdollisuudet on käytetty loppuun. Uusia työmenetelmiä on otettu käyttöön, ja on laadittu uusi vuodet 2022–2030 kattava kiinteistöpolitiikka, joka perustuu tilojen järkevämpään käyttöön ja korvaa toimistotilannormit käytetyn pinta-alan optimoimiseksi.

Vaikka makrotaloudsan huomattava epävakaas aiheuttaa objektiivisia vaikeuksia ennakoinnissa ja tosiasiallisesti haittaa otsakkeen 7 pitkän aikavälin suunnittelua, käytännöllisesti katsoen kaikki tällä hetkellä käytettävissä olevat ennusteet osoittavat, että joulukuussa 2020 sovittu määrärahojen taso, joka perustui 2 prosentin vuotuisen deflaattoriin, on riittämätön ja edellyttää lisäystä.

Toimielinten oikeudellisten velvoitteiden täyttämiseksi ja lainsäätäjien komissiolla osoittamien lisätehtävien hoitamiseksi otsakkeen 7 enimmäismäärää on tarpeen korottaa 1,9 miljardilla eurolla.

iii) *EU:n talousarvion joustavoittaminen ennakoimattomia tarpeita varten*

Kolme neljäsosaa vuosien 2021–2027 liikkumavarasta on käytetty. Vuosiksi 2024–2027 on jäljellä yhteensä vain noin 1,4 miljardia euroa, mukaan lukien yhden ainoan liikkumavaravälineen aiemmat liikkumavarat. Tilanne on useissa otsakkeissa epävarma. Ohjelmakauden tässä vaiheessa ja ympäristön ollessa hyvin epävakaa liikkumavara on ennennäkemättömän vähäinen, mikä uhkaa aiheuttaa joustovälineelle enemmän paineita kuin alun perin suunniteltiin. Joustoväline on itse asiassa ainoa mahdollisuus tukea minkä tahansa tyyppisiä lisätarpeita tai kriisejä niiden luonteesta riippumatta. Sen 4 miljardin euron varat käytetään kokonaisuudessaan vuosina 2021–2024, joten määrärahoja ei jää siirrettäväksi seuraaville vuosille. Koska eri otsakkeisiin kohdistuu suuria paineita, joustovälineellä on keskeinen rooli sen varmistamisessa, että EU:n talousarviolla voidaan saavuttaa tuloksia.

Unionin talousarviolla on oltava valmiudet vastata mahdollisiin ennakoimattomiin tarpeisiin. Koska talousarvion liikkumavara on hyvin rajallinen monivuotisen rahoituskehysten loppuvuosina, joustovälineen määrärahoja olisi korotettava 3 miljardilla eurolla.

iv) *Maksumäärärahojen enimmäismäärän kestävyys*

Monivuotisen rahoituskehysten maksujen odotetaan olevan suurimmillaan vuosina 2026 ja 2027 edellisten ohjelmakausien tapaan, vaikkakin säädösten myöhäinen hyväksyminen aiheuttaa viivästyksiä. Jotta ehdotetut lisäykset voidaan kokonaan kattaa maksuihin käytettävissä olevilla varoilla, monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärää olisi korotettava.

Unionin talousarvioon kirjattujen maksusitoumusten täyttäminen on varmistettava riittäväillä maksumäärärahoilla. Sen vuoksi maksumäärärahojen enimmäismäärää olisi vuoden 2026 osalta korotettava 7,7 miljardilla eurolla vuoden 2018 hintoina ja vuoden 2027 osalta 2,8 miljardilla eurolla vuoden 2018 hintoina, mikä on 50 prosenttia ehdotetusta maksusitoumusmäärärahojen enimmäismäärän korotuksesta vuoden 2018 hintoina.

4. PÄÄTELMÄT JA SEURAAVAT VAIHEET

EU:n talousarviossa tällä hetkellä käytettävissä olevat varat eivät enää riitä vastaamaan EU:n akuuteimpiin haasteisiin, puhumattakaan mahdollisista tulevista tarpeista lähivuosina. Tätä taustaa vasten **tässä tiedonannossa ehdotetaan vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten rajoitettua, kohdennettua ja tasapainoista tarkistamista** sen varmistamiseksi, että EU:n talousarvio voi tulevina vuosina tuottaa tuloksia.

Tämän tiedonannon rinnalla julkaistaan seuraavat asiakirjat:

- Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa esitetään **yksityiskohtainen analyysi vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten toteuttamisesta (SWD(2023)336)**
- Ehdotus vuosia 2021–2027 koskevan **monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta** annetun neuvoston asetuksen 2020/2093, sellaisena kuin se on muutettuna 15 päivänä joulukuuta 2022 annetulla neuvoston asetuksella 2022/2496⁸, muuttamisesta (COM(2023)337)

⁸ EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 11–22, ja EUVL L 325, 20.12.2022, s. 11–12.

- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi **Ukrainan tukivälineen** perustamisesta (COM(2023)338)
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan **strategisten teknologioiden kehysvälineestä (STEP, Strategic Technologies for Europe Platform)** (COM(2023)335).

Koska kiireelliset budjettirajoitteet konkretisoituvat jo vuonna 2024, **komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa varmistamaan** perussopimuksissa määrättyjä menettelyjä noudattaen, **että tämä paketti on voimassa 1. tammikuuta 2024**. Komissio tekee kaikkensa, jotta paketista on mahdollista sopia nopeasti⁹.

⁹ Lopuksi todettakoon, että asiakirjassa COM(2021) 569 esitetyt ehdotukset ovat vanhentuneet lainsäätäjän hyväksytyä 10. toukokuuta 2023 päätöksen sosiaalisesta ilmatorahastosta ja siksi, että mahdollisuus perustaa mekanismi Next Generation EU -välineen lainan pääoman ennenaikaista takaisinmaksua varten on korkojen jyrkän nousun vuoksi heikentynyt. Näin ollen komissio peruuttaa vuonna 2021 tekemänsä ehdotuksen vuonna 2024.

Liite 1 – Yhteenvedotaulukko

<i>Poliittiset painopisteet</i>	
Ukrainan tukiväline (lainat ja avustukset)	50,0
Lainat	33,0
Avustukset	17,0
<i>Muuttoliike ja ulkoiset haasteet</i>	15,0
Muuttoliike	2,0
Syyrialaispakolaiset (Syyria, Jordania, Libanon)	1,7
Eteläinen muuttoreitti (naapurimaat etelässä)	0,3
NDICI-välineen joustovara	3,0
Syyrialaispakolaiset (Turkki)	3,5
Länsi-Balkan	2,0
Solidaarisuus- ja hätäapuvaraus	2,5
<i>Euroopan strategisten teknologioiden kehysväline</i>	10,0
Innovaatorahasto	5,0
InvestEU	3,0
Euroopan innovaationeuvosto Horisontti Eurooppa -puiteohjelmassa	0,5
Euroopan puolustusrahasto	1,5
<i>Tekniset mukautukset</i>	
Hallinto yhteensä	1,9
Euroopan unionin elpymisväline (EURI)	18,9 (***)
Joustoväline	3,0

(*) Lisäksi NDICI-välineestä itäiselle naapuruusalueelle osoitettujen 0,6 miljardin euron määrärahojen uudelleenkohdentaminen auttaa lisäämään Moldovalle annettavaa tukea ja makrotaloudellista rahoitusapua.

(**) Lisäksi 2,1 miljardin euron uudelleenkohdentaminen Euroopan innovaationeuvoston sisällä lisää rahoitusosuutta: 0,8 miljardin euron siirto Euroopan innovaationeuvoston toisesta pilarista kolmanteen pilariin; 1,2 miljardin euron kierrätys ja takaisin saatujen 0,1 miljardin euron käyttö.

(***) Alustava määrä 16. kesäkuuta 2023 laadittujen markkinaennusteiden perusteella. Suurimpien eurooppalaisten velkakonttoreiden käyttämien korkokehitystä koskevien oletusten perusteella määrä voisi vaihdella 17 miljardista eurosta 27 miljardiin euroon.

Liite 2 – Ukrainan tukivälineen rahoittaminen – yleiskatsaus



Liite 3 – Euroopan strategisten teknologioiden kehysväline (STEP)

