

U 49/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Ukrainan lainoja koskevan yhteistyömekanismin perustamiseksi ja poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Ukrainalle

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 20.9.2024 antama ehdotus asetukseksi Ukrainan lainoja koskevan yhteistyömekanismin perustamisesta ja poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Ukrainalle (KOM(2024) 426 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Ehdotuksesta annettiin kiiretilanteessa ensin valtioneuvoston yhteensovitusjärjestelmässä koordinoitu E-selvitys (E 56/2024 vp). Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät komission ehdotuksen muutoksitta 24.10.2024. Asetus julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 28.10.2024.

U-kirjelmä ei sisällä E-selvitykseen verrattuna uusia kantoja.

Helsingissä 5.12.2024

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Finanssineuvos Minna Aaltonen

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI UKRAINAN LAINOJA KOSKEVAN YHTEISTYÖMEKANISMIN
PERUSTAMISEKSI JA POIKKEUKSELLISEN MAKROTALOUDELLISEN
RAHOITUSAVUN MYÖNTÄMISESTÄ UKRAINALLE****1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Komissio antoi 20.9.2024 ehdotuksen (KOM(2024) 426 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Ukrainan lainoja koskevan yhteistyömekanismin perustamiseksi ja poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Ukrainalle. Ensimmäinen näkemystenvaihto ehdotuksesta käytiin pysyvien edustajien komiteassa (Coreper II) 25.9.2024. Komission tavoitteena on, että yhteensä 35 enintään miljardin euron rahoitustukilaina olisi saatavilla Ukrainalle vuoden 2024 loppuun mennessä.

Ottaen huomioon asian kiireellinen käsittely EU-tasolla on tämä ehdotus saatettu eduskunnan käsiteltäväksi aiemmin E-kirjeellä E 56/2024 vp.

Tässä U-kirjelmässä käsiteltävään asetusehdotukseen kytkeytyivät myös ulkoasiainedustajan ja komission 20.9.2024 antamat ehdotukset Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annettujen rajoittavien toimenpiteiden muuttamisesta ja pysäytettyjen varojen ylimääräisten tuottojen käyttämisestä Ukrainalle myönnettävän lainaohjelman rahoittamiseksi (HR(2024) 218 ja HR(2024) 219), joista on laadittu erillinen UTP-kirje.

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät komission ehdotuksen muutoksitta 24.10.2024. Asetus julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 28.10.2024.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio on antanut 20.9.2024 ehdotuksen asetukseksi, jolla perustettaisiin Ukrainan lainoja koskeva yhteistyömekanismi (Ukraine Loan Cooperation Mechanism) ja myönnettäisiin Ukrainalle poikkeuksellista makrotaloudellista rahoitusapua. Yhteistyömekanismi hyödyntäisi Venäjän keskuspankin pysäytettyjen varojen tuottoja siten, että näillä tuotoilla katettaisiin pääosin EU- ja G7-kumppanimaiden Ukrainalle myöntämien lainojen lyhennyksiä ja kuluja. Ehdotuksen sisältämä EU:n lainamuotoinen rahoitusapu tulisi tehdä Ukrainan saataville vuoden loppuun mennessä. Rahoitusapu voitaisiin maksaa yhdessä tai useammassa lainaerässä vuoden 2025 loppuun mennessä.

Komission ehdotuksen mukaan yhteistyömekanismi olisi suuruudeltaan enintään 45 miljardia euroa ja lainamuotoisena annettava makrotaloudellinen rahoitusapu (Macro-Financial Assistance, MFA) enintään 35 miljardia euroa. Unioni myöntäisi Ukrainalle rahoitustukea enintään 35 miljardin euron MFA-lainan muodossa vuoden 2025 rahoitustarpeiden kattamiseen. Laina toteutettaisiin unionin varainhankinnalla eikä se edellyttäisi kansallisia lisätakauksia.

Ehdotuksessa on erityisesti huomioitu päivitetty ja korotetut arviot Ukrainan rahoitustarpeista vuoden 2025 osalta. Kansainvälisen valuuttarahaston (International Monetary Fund, IMF) ja Ukrainan viranomaisten viimeisimmän arvion mukaan rahoitustarpeet vuoden 2025 osalta ovat kasvaneet 12 miljardilla dollarilla ja ovat viimeisimmän arvion mukaan noin 38 miljardia

dollaria. Rahoitustarpeita koskevan arvion kasvu johtuu suurelta osin aiemmassa arviossa käytetystä oletuksesta, että sota päättyisi vuoden 2024 lopussa. Tätä ei kuitenkaan voida pitää todennäköisenä.

Komission esittämä rahoituspaketti on niiden sitoumusten mukainen, jotka G7-maiden johtajat antoivat 15.6.2024 ja Eurooppa-neuvosto 27.6.2024. Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota, ulkoasiainedustajaa ja neuvostoa, kaikki asiaankuuluvat oikeudelliset ja taloudelliset näkökohdat huomioon ottaen, edistämään toimia, joiden avulla voidaan tarjota lisärahoitusta Ukrainalle vuoden loppuun mennessä. Eurooppa-neuvosto totesi, että rahoitus myönnetään lainoina, joita hoidetaan ja maksetaan takaisin Venäjän keskuspankin pysäytetyistä varoista saatavilla tuotoilla, myös tulevilla tuottojen virroilla. EU:n lainsäädännön mukaisesti Venäjän keskuspankin varojen olisi pysyttävä pysäytettyinä, kunnes Venäjä lopettaa sotansa Ukrainaa vastaan ja korvaa sille sodan aiheuttamat vahingot.

Ukrainalle myönnettäviä lainoja koskevan yhteistyömekanismin perustaminen

Kesäkuussa 2024 Eurooppa-neuvosto korosti, että Ukrainan lisärahoitusta varten luotavan rakenteen tulisi mahdollistaa EU:n MFA-lainojen lisäksi myös muiden G7-kumppaneiden lainojen hoitaminen ja takaisinmaksu. Komission nyt antamalla ehdotuksella perustettavan, Ukrainalle myönnettäviä lainoja koskevan yhteistyömekanismin avulla tuetaan G7-kumppaneita lainojen myöntämisessä Ukrainalle samanaikaisesti EU:n poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusapulainan kanssa, jotta G7-huippukokouksessa kaavailtu kokonaissumma saavutettaisiin. Komission ehdotuksessa yhteistyömekanismin suuruudeksi on esitetty enintään 45 miljardia euroa. Ehdotuksen mukaan Ukraina voisi yhteistyömekanismista saamansa avustusmuotoisen tuen avulla maksaa takaisin kelpoisuusehdot täyttäviä lainoja, joita EU ja muut G7-maiden ERA-aloitteeseen (Extraordinary Revenue Acceleration) osallistuvat lainantajat ovat sille myöntäneet. Lainojen takaisinmaksua tuettaisiin tuotoilla, jotka saataisiin Venäjän keskuspankin unionin alueella olevista pysäytetyistä varoista saatavista tuotoista ja niitä voitaisiin täydentää myös muista, EU-alueen ulkopuolisista lähteistä. Ukraina voi esittää komissiolle kahdesti vuodessa pyynnön kelpoisuusehdotukset täyttävien MFA-lainojen ja kahdenvälisen lainojen lyhennysten ja kustannusten kattamisesta.

Osana EU:n Venäjälle asettamia pakotteita jäsenvaltioiden rahoituslaitosten hallussa olevat Venäjän keskuspankin varat on pysäytetty helmikuusta 2022 alkaen. EU:ssa olevat noin 210 miljardin euron varat muodostavat suurimman osan tällaisista pysäytetyistä varoista maailmanlaajuisesti. Näistä suurin osa on käteisenä. Merkittävä osa on vielä arvopapereina, jotka erääntyvät käteiseksi seuraavan 2-3 vuoden aikana. Näillä omaisuuserillä suoritettavien liiketoimien kieltäminen aiheuttaa poikkeuksellisia tuottoja arvopaperikeskusten taseisiin. Komission arvion mukaan pysäytettyjen varojen tuottojen on arvioitu olevan jopa 4-5 miljardia euroa vuodessa korkotasosta riippuen.

Lainantajat kantaisivat kuitenkin jäännösriskin myöntämiensä lainojen osalta. Ukrainan kanssa tehtävässä lainasopimuksessa tultaisiin täsmentämään, että kun Venäjä on maksanut korvaukset, nämä varat takaavat Ukrainan lainojen takaisinmaksun. Koska lainojen takuuna olisivat Venäjän keskuspankin pysäytetyistä varoista saadut tulot, ne eivät lisäisi Ukrainan velkataakkaa.

Jotta Ukrainan lainoja koskeva yhteistyömekanismi voidaan ottaa käyttöön, neuvoston päätöksessä (YUTP) 2024/1470 ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 833/2014 liitteessä XLI vahvistettua arvopaperikeskusten maksamien määrien jakoa olisi mukautettava. Tällä hetkellä Venäjän keskuspankin pysäytettyjen varojen ylimääräisistä tuotoista 90 % suunnataan

Euroopan rauhanrahastosta rahoitettavien avustustoimenpiteiden kautta Ukrainan itsepuolustuksen tukemiseksi ja 10 % Ukrainan tukivälineeseen.

Päätöstä tuottojen kohdentamisesta ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että vuodesta 2025 alkaen 95 % pysäytettyjen varojen tuotoista suunnattaisiin EU:n myöntämien lainojen lyhennyksiin lainoja koskevan yhteistyömekanismin kautta ja 5 % Euroopan rauhanrahastoon.

Lisäksi Ukrainalle myönnettävän unionin rahoitustuen maksuprofiilin tasoittamiseksi helmikuussa 2024 perustetun Ukrainan tukivälineen maksuaikataulua voitaisiin tarvittaessa muuttaa. Komissio seuraisi Ukrainalle myönnettävän rahoitustuen kokonaistasoa ja voisi tarvittaessa laatia ehdotuksen maksuaikataulun muuttamiseksi.

Komission näkemyksen mukaan ehdotukset tulisi hyväksyä kiireellisesti ennen lokakuun loppua, jotta MFA-laina saataisiin Ukrainan käyttöön ennen vuoden 2024 loppua tulevia maksueriä varten ja jotta voimassa olevan monivuotisen rahoituskehysasetuksen mahdollistamaa enimmäismäärien väliin jäävää liikkumavaraa voitaisiin käyttää kohdennetusti Ukrainaa varten. Nykyisen rahoituskehysasetuksen mukaan liikkumavara Ukrainan tukemiseen on käytettävissä vuosina 2023 ja 2024.

Makrotaloudellisen rahoitusavun myöntäminen Ukrainalle

Komission ehdotus sisältää myös ehdotuksen enimmillään 35 miljardin euron suuruisesta unionin lainamuotoisesta poikkeuksellisesta makrotaloudellisesta rahoitusavusta, jolla katettaisiin Ukrainan rahoitustarpeita. Laina olisi kokonaisuudessaan saata-villa viimeistään 31.12.2024 ja komissio voisi päättää lainan maksatuksesta yhdessä tai useammassa maksuerässä, kun tuen maksamiselle asetetun ehdollisuuden katsotaan täyttyvän. Lainan maksuerät voitaisiin maksaa Ukrainalle vuoden 2025 loppuun asti.

Lainan kustannukset ja takaisinmaksu katettaisiin Venäjän keskuspankin pysäytetyistä varoista arvopaperikeskuksille kertyneistä tuotoista. MFA-laina muodostaisi EU:n rahoitusosuuden sovitun G7 ERA-aloitteen puitteissa myönnettävistä lainoista. EU-osuuden lisäksi muuta tukea tarkoitus antaa muun muassa myös IMF:n rahoitustukiohjelman kautta. Jäljelle jäävän lainamäärän myöntäisivät muut G7-kumppanit.

Kyseessä olisi pitkäaikainen laina, jonka enimmäislaina-aika olisi 45 vuotta. Jos kuitenkin muiden tukikelpoisten kahdenvälisten lainojen pääoma sekä kolmansien maiden ERA-aloitteen puitteissa komissiolle ilmoittamien aikeiden ilmoittama pääoma ylittävät 45 miljardia euroa, MFA-lainan enimmäismäärää vähennettäisiin ylimenevän osuuden verran. Lisäksi, jos Ukrainan rahoitustarpeiden arvioidaan vähentyneen, komissio voisi pienentää jäljellä maksamatta olevan lainan määrää tai perua sen.

Rahoitusavun myöntämisen edellytyksenä olisi, että Ukraina jatkaa tehokkaiden demokraattisten mekanismien ylläpitämistä ja kunnioittamista, mukaan lukien parlamentaarinen monipuoluejärjestelmä ja oikeusvaltion periaate, sekä ihmisoikeuksien, myös vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuksien, kunnioittamisen takaamista. Ennakkoedellytysten täyttymistä arvioitaisiin Ukrainan tukivälineestä myönnettävän tuen ennakoedellytysten arvioinnin yhteydessä. Rahoitusapuun sovellettaisiin relevantteja varainhoitoasetuksen säännöksiä petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi ja Ukrainan tukivälineen perustamisen yhteydessä solmitun puitesopimuksen mukaisesti. Lisäksi rahoitusapuun sovellettaisiin Ukraina-suunnitelman hallinto- ja valvontajärjestelmiä.

Ohjelmakohtaisen ehdollisuuden sisältävän yhteisymmärryspöytäkirjan (Memorandum of Understanding, MoU) olisi oltava neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2024/1447 liitteessä esitettyjen laadullisten ja määrällisten vaiheiden ja niiden mahdollisten muutosten mukaisia. Yhteisymmärryspöytäkirjan ehtoihin lisätään sitoumus edistää yhteistyötä unionin kanssa Ukrainan puolustusteollisuuden elvyttämiseksi, jälleenrakentamiseksi ja nykyaikaistamiseksi Euroopan puolustusteollisuusohjelman (EDIP) ja muiden asiaankuuluvien unionin ohjelmien tavoitteiden mukaisesti.

Komissio laatisi vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle rahoitustukiohjelman täytäntöönpanosta raportin, jossa arvioidaan muun muassa Ukrainan taloudellisen tilanteen kehitystä sekä yhteisymmärrysasiakirjassa asetettujen ehtojen toteutumista. Ohjelmalla saavutettuja tuloksia ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista arvioidaan myös loppuraportissa, joka komission on laadittava ohjelman päättymisen jälkeen, viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä.

Ukrainan tilanne ja rahoitustarpeet

Venäjän jatkuvat ja voimistuneet hyökkäystoimet ovat lisänneet Ukrainan rahoitustarpeita. Tämän vuoksi on tärkeää löytää uusia rahoituslähteitä sekä EU:lta että kansainväliseltä yhteisöltä. Ukrainan rahoitustarpeet vuonna 2025 ylittävät IMF:n aiemmat ennusteet, sillä IMF:n ohjelman neljännessä väliarviossa oletettiin sodan päättyvän vuoden 2024 loppuun mennessä. Tämä ei vaikuta realistiselta. Ukrainan tuoreessa talousarvioesityksessä, joka laadittiin yhteistyössä IMF:n kanssa, Ukrainan rahoitustarpeiden vuoden 2025 osalta arvioidaan kasvavan 12 miljardia dollaria aiempaan arvioon verrattuna, jolloin rahoitustarpeiden kokonaismäärä nousee 38 miljardiin dollariin.

Vaikka Ukraina on toteuttanut toimenpiteitä tulojen lisäämiseksi ja muiden kuin välttämättömien menojen vähentämiseksi, tilaa lisäleikkauksille on nyt rajallisesti, eikä lisätarpeiden kattamiseksi ole juurikaan mahdollisuuksia toteuttaa kotimaisia toimenpiteitä. Laajamittaiset uudet veronkorotukset voisivat vahingoittaa taloudellista toimintaa, joka on jo nyt erityisen vaarassa keskeisiin energia- ja muihin infrastruktuureihin kohdistuvien hyökkäysten sekä toistuvien pakolaisaaltojen ja sotilaiden liikekannallepanon aiheuttaman työvoimapulan vuoksi. Nopea rahoitustuki on elintärkeää, jotta Ukrainaa voidaan auttaa ylläpitämään keskeisiä valtion toimintoja, varmistamaan makrotaloudellinen vakaus ja kunnostamaan kriittinen infrastruktuuri. Näiden tarpeiden lisäksi tarvitaan myös huomattavia keskipitkän aikavälin elvytys- ja jälleenrakennustarpeita.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 212 artikla. SEUT 212 artiklan 1 kohdan mukaan unioni tekee muiden kolmansien maiden kuin kehitysmaiden kanssa taloudellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä, mukaan lukien apu erityisesti rahoituksen alalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten soveltamista. Tähän kuuluvat toimet ovat unionin kehitysyhteistyöpolitiikan mukaisia, ja ne toteutetaan ottaen huomioon unionin ulkoisen toiminnan periaatteet ja tavoitteet. Unionin ja jäsenvaltioiden toimet täydentävät ja tukevat toisiaan.

Artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen 1 kohdan täytäntöönpanemiseksi tarvittavista toimenpiteistä (määräenemmistöpäätös).

Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on asianmukaisesti valittu.

Ehdotusten suhde toissijaisuus- ja suhteellisuuspäätöseen

Toissijaisuuspäätöset ei sovelleta aloilla, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta. Niitä ovat erityisesti SEUT 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen politiikan alat. Lisäksi vain unioni voi antaa unionin toimielinjärjestelmää ja varainhoitoa koskevia säädöksiä, joihin myös rahoituskehysasetus sekä unionin omia varoja koskeva päätös kuuluvat. Ukrainan tukemista ei myöskään voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla, vaan tavoite voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Suhteellisuuspäätöksen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEU 5 artiklan 4 kohta). Valtioneuvosto pitää ehdotuksia kokonaisuutena suhteellisuuspäätöksen mukaisina.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Asialla ei ole vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset

Asialla ei ole suoria, välittömiä kansallisia budjettivaikutuksia.

Ehdotus olisi vuosien 2021-2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien mukainen. Venäjän keskuspankin pysäytettyjen varojen tuottamat ylimääräiset tuotot olisivat EU-budjetin käyttötarkoitukseen sidottuja ulkoisia tuloja samoin kuin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden rahoitusosuudet sekä rahoitusosuudet muista lähteistä.

Laina rahoitettaisiin tavanomaiseen tapaan myöntämällä komissiolle oikeus hakea lainojen edellyttämä rahoitus pääomamarkkinoilta varainhoitoasetuksen (2018/1046) 220 a artiklan säädetyllä tavalla. Erillistä tappiovarausta lainalle ei tehtäisi. Kuten on menetelty jo aiemmin Ukrainan MFA+-ohjelman ja Ukrainan tukivälineen kohdalla, nyt ehdotettavan poikkeuksellisen MFA-lainan edellyttämän varainhankinnan tueksi olisi annettava takuu EU:n talousarvion liikkumavarasta eli monivuotisen rahoituskehysten maksujen enimmäismäärän ylittävältä budjettivaralta omien varojen enimmäismäärään asti. Tämä on tavanomainen menettelytapa ja mahdollistaa lainojen myöntämisen ilman, että monivuotisen rahoituskehysten kokoa tai enimmäismääriä olisi muutettava. Tämän vuoksi päätös uuden makrotaloudellisen rahoitusapulainan myöntämisestä olisi tehtävä ennen tämän vuoden loppua, sillä nykyisen rahoituskehysasetuksen mukaan liikkumavara Ukrainan tukemiseen on käytettävissä vuosina 2023 ja 2024. Tällöin päätös olisi mahdollista tehdä määräenemmistöpäätöksellä. Mikäli päätöstä ei tehtäisi vuoden 2024 loppuun mennessä vaan sen jälkeen, olisi muutettava nykyistä rahoituskehysasetusta, joka puolestaan edellyttäisi yksimielistä päätöksentekoa.

Komissio katsoo, että Ukrainan rahoitustarpeet huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista järjestää rahoitustuki varainhoitoasetuksen 220 a artiklassa säädetyllä tavalla ja siinä rahoitusmenetelmäksi vahvistetun monipuolistetun varainhankintastrategian mukaisesti, minkä odotetaan lisäävän unionin joukkovelkakirjalainojen likviditeettiä sekä unionin liikkeeseenlaskun houkuttelevuutta ja kustannustehokkuutta.

Komissio katsoo lisäksi, että kun otetaan huomioon Venäjän hyökkäyssodan aiheuttama Ukrainan vaikea tilanne ja tarve tukea Ukrainan vakauttamista pitkällä aikavälillä, unionin on tarkoituksenmukaista myöntää Ukrainalle lainaa erittäin edullisin ehdoin ja riittävän pitkällä laina-ajoilla, jotta EU-budjetin kapasiteetti lainan takaamiseen voidaan huomioida. Lainan enimmäislaina-aika olisi 45 vuotta ja lainan tarkemmista ehdoista sovittaisiin tavanomaiseen tapaan komission ja Ukrainan välisessä lainasopimuksessa.

Alustavien arvioiden mukaan lainaan voitaisiin myöntää suhteellisen pitkä lyhennysvapaa, mikä on muodostunut jo melko yleiseksi käytännöksi myös muissa EU:n myöntämässä pitkäaikaisissa lainoissa. Lyhennysvapaa vähentäisi Ukrainan jälleenrahoitustarpeita lähivuosina.

Lainasopimuksessa myös määritellään, että viime kädessä Ukraina olisi vastuussa lainan takaisinmaksusta, jos muut rahoituslähteet olisivat riittämättömiä. Lainaan ei sovelleta erillistä luottotappiovarausta. Pitkien laina-aikojen ja mahdollisen lyhennysvapaan voidaan katsoa kuitenkin antavan liikkumavaraa erilaisten vaihtoehtojen ratkaisujen löytämiselle, jos Ukrainan maksukyky ei kehittyisi toivotusti. Mikäli Ukrainalle myönnetyn lainan lyhennyksiä ei kyettäisi kattamaan Venäjän keskuspankin pysäytettyjen varojen ylimääraisistä tuotoista eikä Ukraina kykenisi suoriutumaan lainan takaisinmaksuista suunnitellusti, EU-budjetin näkökulmasta haasteena on tällöin kattaa lainan rahoittamiseksi pääomamarkkinoilta tehdyn varainhankinnan rahoitustarpeiden kattaminen joko uusilla liikkeeseenlaskuilla tai muilla tulonlähteillä.

Jos Ukrainan lainojen takaisinmaksuissa ilmenisi pitkäkestoisia ongelmia, kattaisi EU viime kädessä rahoitusavun takaisinmaksuun liittyvät vastuut. Tällöin jäsenvaltiot vastaisivat EU-budjetin kautta lainan takaisinmaksusta sen hetkisten maksuosuuksiensa mukaisesti. Suomen suhteellinen maksuosuus EU-budjettiin on vuonna 2024 noin 1,69 prosenttia. Suomen laskennallinen enimmäisvastuu Ukrainalle annettavasta 35 miljardin euron MFA-lainasta olisi siten noin 590 miljoonaa euroa laskettuna Suomen BKTL-osuudella. Tätä luottoriskiä voitaisiin kuitenkin hallita osittain myös monipuolistetulla varainhankinnalla.

Komission arvion mukaan sen ehdottamaan kokonaisuuteen liittyy poliittisia, taloudellisia, juridisia ja varainhoitoon liittyviä riskejä. Keskeisin riski liittyy sotaan, jonka jatkumisella on kielteisiä vaikutuksia Ukrainan makrotaloudelliseen vakauteen ja hallinnollisiin valmiuksiin.

Komission ehdotus perustuu useisiin oletuksiin Euroopan unionissa olevien Venäjän keskuspankin pysäytetyistä varoista syntyvistä tulovirroista ja niiden käytettävyydestä. Mikäli nämä eivät toteutuisi odotetusti, on mahdollista, että Ukrainan lainoja koskeva yhteistyömekanismi ei saavuttaisi sille asetettuja tavoitteita. EU:n makrotaloudellinen rahoitusapu kohdennettaisiin budjettitukena, johon voi liittyä riskejä varainhoidon näkökulmasta.

EU:n rahoitustuki Ukrainalle

Ehdotus täydentäisi jo myönnettyä muuta tukea Ukrainalle. EU, sen jäsenvaltiot ja eurooppalaiset julkisomisteiset rahoituslaitokset (erityisesti Euroopan investointipankki ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki) ovat yhdessä myöntäneet yli 118 miljardia euroa avustuksina ja lainoina, joilla on tuettu Ukrainan sotatoimia ja taloutta, autettu ylläpitämään peruspalveluja ja tarjottu varhaista jälleenrakentamista, humanitaarista apua ja apua sotaa pakeneville. Osana sotilaallista apua EU antaa 6,1 miljardia euroa sotilaallista tukea Euroopan rauhanrahaston kautta, jota lisätään vuonna 2024 Venäjän keskuspankin pysäytetyistä varoista saatavien ylimääraisien tuottojen avulla. Kokonaismäärästä yli 45 miljardia euroa on myönnetty tai taattu EU:n talousarviosta budjettitukena sekä humanitaarisena ja hätäapuna. Tämä sisältää

25,2 miljardia euroa maksuja neljästä makrotaloudellisesta rahoitusapuoperaatiosta, joilla on autettu Ukrainaa kattamaan sen akuutteja rahoitustarpeita, ja 12,2 miljardia euroa maksuja tähän mennessä Ukrainan tukivälineestä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Neuvostolla (EU) on kiireisellä aikataululla käsiteltävänä ulkoasiainedustajan ja komission ehdotuksia jatkotoimiksi, jotka liittyvät Venäjän pysäytettyjen varojen ylimääräisten tuottojen käyttämiseen. Jatkotoimien tavoitteena on vastata Eurooppa-neuvoston 27.6.2024 pyyntöön edistää G7-ryhmän Apulian huippukokouksessa sopimia toimia, joiden avulla voitaisiin tarjota Ukrainalle lisärahoitusta vuoden loppuun mennessä lainoina, joita hoidetaan ja maksetaan takaisin Venäjän keskuspankin pysäytettyjen varojen ylimääräisten tuottojen virroilla. Tavoitteeksi asetettiin noin 50 miljardin Yhdysvaltain dollarin lainarahoitus, joka myönnettäisiin kuluvan vuoden loppuun mennessä.

G7-maista Yhdysvallat on pitänyt lainaohjelmaan osallistumisen ehtona muutoksia EU:n pakotepäätöksiin, joilla Venäjän keskuspankkivarat ovat pysäytettyinä. Nykyisellään ns. sektoripakoteasetus, ml. keskuspankkivarojen jäädytys, uusitaan kuuden kuukauden välein. Pakotteiden uusiminen vaatii lisäksi jäsenmaiden yksimielisyyttä. Yhdysvallat on pyytänyt, että Ukrainalle myönnettäviä lainoja koskevan yhteistyömekanismin perustamisen yhteydessä keskuspankkivarojen jäädytyksen ennakoitavuutta parannettaisiin esimerkiksi pakotteiden uusimisväliä pidentämällä.

Rajoittavien toimenpiteiden osalta käsittelyn pohjana on kaksi ulkoasiainedustajan antamaa päätösehdotusta sekä ulkoasianedustajan ja komission ehdotus täytäntöönpanoasetuksista.

Ensimmäinen ulkoasiainedustajan päätösehdotuksista muuttaisi toukokuussa 2024 Neuvoston (EU) tekemää päätöstä Venäjän keskuspankin pysäytettyjen varojen ylimääräisten tuottojen käytöstä niin, että vuodesta 2025 alkaen 95 % ylimääräisten varojen tuo-toista suunnattaisiin EU:n budjetista suunnattaviin ohjelmiin ja 5% Euroopan rauhanrahastoon. Ulkoasianedustajan ja komission ehdotus täytäntöönpanoasetuksesta kattaa tarvittavat muutokset neuvoston (EU) asetukseen 833/2014, jotka panisivat tämän muutoksen täytäntöön.

Toinen ulkoasiainedustajan päätösehdotuksista muuttaisi Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annettujen rajoittavien toimenpiteitä koskevan – niin kutsutun sektoripakoteregiiimin – uusintasykliä siltä osin kuin se koskee Venäjän keskuspankin pysäytettyjä varoja. Tältä osin ehdotus pyrkii vastaamaan Eurooppa-neuvoston 27.6. pyynnön ohessa esitettyyn toteamukseen, että EU:n lainsäädännön mukaisesti Venäjän varojen olisi pysytettävä jäädytettynä, kunnes Venäjä lopettaa hyökkäyssotansa Ukrainaa vastaan ja korvaa sille aiheuttamansa vahingot.

Ulkoasiainedustaja esittää, että sektoripakoteregiiimin uusintasykli jaetaan kahteen: lyhyempään kuuden kuukauden sykliin ja pidempään 36 kuukauden sykliin. Lyhyemmässä kuuden kuukauden uusintasyklissä jatkettaisiin nykykäytäntöä, jossa sektoripakoteregiiimin toimien uusintaa harkitaan neuvostossa (EU) kuuden kuukauden välein, pois lukien ne kohdat, jotka koskevat Venäjän keskuspankin varojen pysäyttämistä. Näiden kohtien uusintaa harkittaisiin taas neuvostossa (EU) 36 kuukauden välein.

Venäjän jäädytetyt varat – Step 2

Neuvosto hyväksyi 21.5.2024 Venäjän jäädytettyjen varojen tuottoja koskevan niin sanotun Step 2 –ehdotuksen. Suomi on muodostanut kantansa näihin ehdotuksiin

eduskuntaselvityksessä UTP 12/2024 vp. Ensimmäinen maksuerä 1,5 mrd. euroa maksettiin 26.7.2024. On jossain määrin epäselvää, miten paljon Venäjän keskuspankin ja Venäjän valtion muita varoja on ja missä ne ovat. Arvioiden mukaan Euroclear Belgialla on noin 190 miljardia euroa ja Ranskassa mahdollisesti noin 19 miljardia euroa. Euroalueen ulkopuolella Sveitsissä on arviolta noin 7-8 miljardia euroa ja Yhdysvalloissa noin 5 miljardia euroa. Valtaosa ja tuottojen kannalta kriittinen määrä on euroalueen selvityskeskuksissa ja mahdollisesti pankeissa.

Yhteisymmärrys velkajärjestelyistä Ukrainan ja velkojen välillä

Ukrainan ja velkojen välillä onnistuttiin saamaan yhteisymmärrys elokuun lopulla 23 miljardin dollarin velkojen uudelleenjärjestelystä (leikkaus 37 % pääoman nimellis arvosta), mikä tarkoittaa noin 11 miljardin dollarin velkahelpotusta tuleville kolmelle vuodelle. Suomi ei ole ollut mukana neuvotteluissa eikä niin sanotun Group of Creditors of Ukraine (CGU) -ryhmittymän jäsen, koska Suomen valtiolla ei ole Ukrainasta kahdenvälisiä saamisia.

Velkahelpotukset ovat niin Ukrainan kuin IMF:n mukaan tarpeellisia, jotta Ukrainan velkakestävyys voidaan jollain tasolla turvata ja jotta Ukrainalla on mahdollisuuksia jatkaa puolustuksensa rahoittamista. Jotta Ukrainan olisi mahdollista saada rahoitusta kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta, vaatii se velkakestävyys turvaamisen ohella käytännössä sodan loppumisen. Mikäli velkahelpotuksia ei olisi saatu sovituksi, olisivat velanhoitomaksut Ukrainan suurin menoerä heti puolustusmenojen jälkeen. Ilman aiemmin sovittuja helpotuksia korkomenot olisivat yli 15 % Ukrainan BKT:sta.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 ja 59 a §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät komission ehdotuksen muutoksitta 24 päivänä lokakuuta 2024. Asetus julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 28 päivänä lokakuuta 2024.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Selvitys E 56/2024 vp valmisteltiin valtiovarainministeriössä yhteistyössä ulkoministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa. Selvitys käsiteltiin EU-asioiden komitean jaoston 1 (Talouspolitiikan koordinointi ja kansainväliset rahoituskysymykset) kirjallisessa menettelyssä 30.9. - 1.10.2024. EU-ministerivaliokunta hyväksyi selvityksen E 56/2024 vp 4.10.2024. Eduskunnan valtiovarainvaliokunta ja suuri valiokunta ovat yhtyneet valtioneuvoston kantaan samana päivänä.

8 Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelman mukaisesti Suomi sitoutuu voimakkaasti tukemaan Ukrainaa ja sen jälleenrakentamista ja on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaisesti Suomi pitää tärkeänä, että EU:ssa ja G7:ssä löydetään ratkaisu Venäjän jäädytettyjen varojen hyödyntämisestä Ukrainan

tukemiseksi kansainvälisen oikeuden mukaisella tavalla. Valtioneuvosto edistää aktiivisesti asian jatkotyöstöä niin EU:n kuin muidenkin kansainvälisten kumppanien kanssa.

Suomen kantoja liittyen Ukrainan tukivälineeseen on määritelty valtioneuvoston selvityksissä E 17/2023 vp. ja U 36/2023 vp. sekä Venäjään kohdistettuihin pakotteisiin UTP-selvityksissä (UTPJ 59/2022 vp. ja UTPJ 2/2024 vp. sekä UTPJ 17/2024 vp.) ja Venäjän jäädytettyihin varoihin (UTP 54/2023 vp. ja UTP 12/2024 vp.) sekä Ukrainan rahoitukseen ennakkovaikuttamisena EU:n tulevaan monivuotiseen rahoituskehykseen (2028-) liittyen (E 31/2024 vp.).

Valtioneuvosto tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Valtioneuvosto korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä materiaaliapua ja humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. (UTP 41/2023 vp)

Valtioneuvosto tukee komission esitystä Ukrainan lainoja koskevan yhteistyömekanismin perustamiseksi ja poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämistä Ukrainalle, jolla vastattaisiin Ukrainan kiireellisiin lisärahoitustarpeisiin. Ehdotus vastaa keskeisiltä osin Eurooppa-neuvoston 27.6.2024 saavuttamaa yhteisymmärrystä Ukrainalle annetta-vasta lisätuesta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n lisäksi nyt perustettavaan Ukrainan lainoja koskevaan yhteistyömekanismiin osallistuisi kumppanimaita erityisesti G7-ryhmästä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä saavuttaa sopu Ukrainan lainoja koskevasta yhteistyömekanismista ja poikkeuksellisesta makrotaloudellisesta rahoitusavusta vuoden loppuun mennessä, jotta asiasta voitaisiin päättää neuvostossa määräenemmistöllä nykyistä monivuotisen rahoituskehyksen ja omien varojen katon välistä liikkumavaraa hyödyntäen. Tällöin EU:n päätöksen tulee olla kaikilta osin toimeenpantavissa vuoden 2024 loppuun mennessä.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota varojen kohdentumiseen ja pitää tarkoituksenmukaisena, että valtaosa lainasta kohdennettaisiin Ukrainaan makrotaloudellisena rahoitusapuna.

Valtioneuvosto korostaa EU-varojen tehokasta valvontaa ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista.