

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Ukrainalle, yhteisen vararahaston vahvistamisesta jäsenvaltioiden takauksilla ja varauksista eräitä päätöksen n:o 466/2014/EU nojalla taattuja Ukrainaan liittyviä rahoitusvastuita varten sekä päätöksen (EU) 2022/1201 muuttamisesta (*Poikkeuksellinen makrotaloudellinen rahoitusapu Ukrainaan*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Ukrainalle, yhteisen vararahaston vahvistamisesta jäsenvaltioiden takauksilla ja varauksista eräitä päätöksen n:o 466/2014/EU nojalla taattuja Ukrainaan liittyviä rahoitusvastuita varten sekä päätöksen (EU) 2022/1201 muuttamisesta.

Asian pikaisen etenemisen EU-tasolla ja eduskunnan asianmukaisen kannanmuodostuksen turvaamiseksi asiasta on annettu ensin valtioneuvoston selvitys (E 107/2022 vp).

Helsingissä 27.10.2022

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Finanssineuvos Minna Nikitin

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI POIKKEUKSELLISEN MAKROTALOUDELLISEN RAHOITUSAVUN MYÖNTÄMISESTÄ UKRAINALLE, YHTEISEN VARARAHASTON VAHVISTAMISESTA JÄSENVALTIOIDEN TAKAUKSILLA JA VARAUKSISTA ERÄITÄ PÄÄTÖKSEN N:O 466/2014/EU NOJALLA TAATTUJA UKRAINAAAN LIITTYVIÄ RAHOITUSVASTUITA VARTEN SEKÄ PÄÄTÖKSEN (EU) 2022/1201 MUUTTAMISESTA

1 Yleistä

Komissio on antanut 7.9.2022 uuden ehdotuksen, jossa se ehdottaa lainamuotoisen 5 miljardin euron makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämistä Ukrainalle ja samalla EU-talousarvion yhteisen vararahaston vahvistamista jäsenvaltioiden vapaaehtoisilla takauksilla. Takauksilla vahvistettaisiin myös heinäkuussa hyväksytyn 1 miljardin euron suuruisen makrotaloudellisen rahoitusapulainan edellyttämää tappiovarausta. Ennen ehdotuksen antamista komissio kävi jäsenvaltioiden edustajien kanssa talous- ja rahoituskomiteassa elokuun lopussa ja syyskuun alussa keskustelua poikkeuksellisesta makrotaloudellisesta rahoitusavusta. Näistä keskusteluista toimitettiin eduskunnalle valtioneuvoston selvitys (E 103/2022 vp).

Epävirallisen Ecofin-kokouksen yhteydessä 9.–10.9.2022 Prahassa koolla olleet EU-jäsenvaltioiden valtiovarainministerit antoivat poliittisen julkilausuman, jonka mukaan jäsenvaltioiden edustajina he ovat valmiita Ukrainan kiireellisiin likviditeettitarpeisiin vastaamiseksi antamaan tarvittavat valtiontakaukset unionin BKTL-jakautumisperusteen mukaisesti, ja että EU voisi myöntää Ukrainalle 5 miljardia euroa lisää poikkeuksellista makrotaloudellista rahoitusapua.

Komission ehdotus hyväksyttiin yleisten asioiden neuvostossa 20.9.2022. Euroopan parlamentti hyväksyi ehdotuksen täysistuntoviikollaan 11.–15.9.2022.

Komissio antoi 18.5.2022 tiedonannon Ukrainan hätäavusta ja jälleenrakennuksesta (COM(2022) 233 final). Lyhyen aikavälin hätäavun osalta tiedonannossa esitettiin, että unioni osallistuisi Ukrainan rahoitusvajeen kattamiseen myöntämällä enimmillään 9 miljardia euroa lainamuotoista makrotaloudellista rahoitusapua (engl. macro-financial assistance, MFA). Tiedonannon mukaan rahoitusapuun tarvittaisiin EU-budjetin ohella poikkeuksellisesti erilliset jäsenvaltioiden antamat valtiontakaukset. Tiedonannosta toimitettiin eduskunnalle valtioneuvoston selvitys (E 70/2022 vp).

Toukokuun 30.–31. päivänä pidetyssä kokouksessa annetuissa päätelmissään Eurooppa-neuvosto totesi Euroopan unionin olevan valmis myöntämään Ukrainalle uutta poikkeuksellista makrotaloudellista rahoitusapua enimmillään 9 miljardia euroa vuonna 2022. Eurooppa-neuvosto kehotti kesäkuussa 2022 neuvostoa tarkastelemaan komission ehdotusta avusta heti, kun se on esitetty. Heinäkuun 2022 alussa komissio antoi osittaisena vastauksena tähän pyyntöön ehdotuksen 1 miljardin euron suuruisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Ukrainalle. Tämä rahoitusapu perustui yksinomaan EU:n budjettiin. Heinäkuussa annetusta ehdotuksesta toimitettiin eduskunnalle valtioneuvoston selvitys (E 90/2022 vp). Neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät ehdotuksen 12.7.2022.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen tarkoituksena on antaa EU:lle mahdollisuus myöntää Ukrainalle 5 miljardia euroa lisää lainamuotoista poikkeuksellista makrotaloudellista rahoitusapua. Lainanotto- ja lainanantotoimet toteutetaan unionin varainhoitoasetuksen 220 artiklan mukaisesti. Lisäksi ehdotuksella pyritään samalla tavalla suojaamaan unionin talousarviota siltä osin, kun on kyse jo allekirjoitettujen ulkoisen lainanantovaltuuden lainojen suorittamisesta Ukrainan viranomaisille ja Ukrainan valtion omistamille yhteisöille 15.7.2022 jälkeen.

Komission mukaan unionin toimenpiteiden rahoituksellisen kestävyysparantamiseksi on tarpeen säätää myös Ukrainalle annettavan rahoitusavun perustana olevasta jäsenvaltioiden takausmekanismista, koska nykytilanteessa jäsenvaltioiden takaukset ovat välttämätön osa rahoitusapua.

Komission ehdotuksessa Ukrainalle annetaan myös enemmän joustavuutta lainojen ehdoissa. Lainojen keskimääräinen laina-aika on 25 vuotta. Ukrainan valtiolle tarjotaan lyhyen aikavälin helpotusta luopumalla koronmaksuvaatimuksesta ainakin nykyisen monivuotisen rahoituskehysten ajaksi. Tavanomaisesta makrotaloudellisesta rahoitusavusta poiketen nyt ehdotettu apu ei myöskään liity virallisesti IMF:n ohjelmaan.

Ehdotuksen mukaan lainaerien maksamiseen liittyvät yksityiskohdat ja politiikkaa koskevat ehdot sovitaan yhteisymmärryspöytäkirjassa, jonka komissio solmii Ukrainan viranomaisten kanssa nyt tehdyn ehdotuksen hyväksymisen jälkeen. Jäsenvaltiot osallistuvat avun myöntämisen edellytyksenä olevien politiikkaa koskevien ehtojen määrittelyyn komitologiamenettelyssä. Komission mukaan ehtojen on oltava oikeassa suhteessa siihen, mitä hyökkäyssodan ollessa käynnissä on mahdollista saavuttaa. Yhteisymmärryspöytäkirjassa tullaan edellyttämään raportointijärjestelmien käyttöä. Lisäksi tullaan korostamaan avoimuuden ja vastuuvetovallisuuden lisäämistä talousarviovarojen käytössä. Tähän voisi sisältyä myös tarvearviointeja, erityisesti kriittiseen infrastruktuuriin, kuten teihin, rautateihin, sairaaloihin, kouluihin ja asuinrakennuksiin liittyen.

Komission mukaan poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun lainapaketissa on otettava huomioon Ukrainaan liittyvien EU:n vastuiden koko ja kohonnut riskiprofiili sekä EU:n talousarvioon vallitsevassa taloussuhdanteessa kohdistuvat erityiset rajoitteet. Komissio on ehdotuksessaan huomionut sen, että ehdotettuun lainapakettiin liittyy nykytilanteessa tavanomaisiin makrotaloudellisiin lainoihin verrattuna suurempi riski siitä, että lainoja ei makseta takaisin. Maksutasekriisin koetteleminen maihin yleensä sovellettava 9 prosentin tappiovaraus ei nykytilanteessa olisi riittävä. Komissio esittää, että EU:n talousarvion suojaamiseksi tarvitaan 70 prosentin tappiovaraus. Komission mukaan 70 prosentin tappiovaraus on maltillista ja varovaista riskienhallintaa. Tämä on tarpeellista sijoittajien vakuuttamiseksi siitä, että EU:n joukkolainat, joilla Ukrainalle myönnetty rahoitusavun lainat rahoitetaan, maksetaan takaisin ajallaan.

Nykyisessä EU:n rahoituskehyksessä on varauksina korvamerkitty noin miljardi euroa kolmansille maille myönnettävää makrotaloudellista rahoitusapua varten. Tästä varauksesta on jo korvamerkitty 808 miljoonaa euroa Ukrainalle myönnettyille makrotaloudellisen rahoitusavun lainoille. Näin ollen jäljellä olevat EU:n talousarviovarat eivät riitä 5 miljardin euron lisälainojen nimellisarvon kattamiseen 70 prosentin tappiovarauksella.

Ehdotetut uudet makrotaloudellisen rahoitusavun lainat voidaan siis toteuttaa taloudellisesti vakaalla tavalla ainoastaan, jos jäsenvaltiot ovat valmiita myöntämään valtiontakauksia. Ehdotus ei velvoita jäsenvaltioita antamaan takauksia, mutta siinä esitetään, että kunkin jäsenvaltion takausmäärät lasketaan suhteessa bruttokansantuloon. EU voi tukeutua takauksiin, jos se tarvitsee niitä joukkovelkakirjojen haltijoille antamiensa takaisinmaksusitoumusten täyttämiseksi siinä

laajuudessa kuin se on tarpeen Ukrainan mahdollisesta maksulaiminlyönnistä johtuen. Takaukset lankeaisivat maksettaviksi vain siltä osin kuin Ukrainan maksulaiminlyönnit mahdollisesti ylittäisivät yhteisessä vararahastossa käytettävissä olevan korvamerkityn varauksen, joka on siis suuruudeltaan 9 prosenttia koko lainasummasta. Jäsenvaltioiden takauksilla katettaisiin jäljelle jäävä 61 prosenttia yhteensä 70 prosentin tappiovarauksesta.

Toisin kuin vuonna 2020 koronapandemian taloudellisten vaikutusten lieventämiseksi perustetun työttömyysriskien lieventämiseen tarkoitetun tilapäisen tukivälineen (SURE) kohdalla, kaikkien jäsenvaltioiden takauksen voimaantulo ei ole edellytys sille, että komissio voi edetä Ukrainalle annettavan rahoitusavun lainoissa. Näin ollen rahoitusapua saataisiin Ukrainan käyttöön jo ennen kuin komission ja kaikkien jäsenvaltioiden väliset yksittäiset kansalliset takaus-sopimukset tulevat voimaan. Tämä on tärkeää Ukrainan rahoitustarpeiden äärimmäisen kiireellisyysden vuoksi.

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden takauksilla katettaisiin paitsi uusi 5 miljardin euron suuruinen makrotaloudellinen rahoitusapu, myös Ukrainalle jo heinäkuussa myönnetty 1 miljardin euron poikkeuksellinen apupaketti. Näin ollen EU:n talousarvio tarjoaisi tappiovarauksen yhteensä 6 miljardin euron lainapaketeista 9 prosentille eli 540 miljoonaa euroa. Jäsenvaltioiden takaukset puolestaan kattaisivat 61 prosenttia lainojen arvosta eli 3,66 miljardia euroa. Jäsenvaltioiden takauksia vaadittaisiin maksettaviksi ainoastaan, jos Ukrainan makrotaloudellista rahoitusapua koskevassa yhteisen vararahaston erityisessä osiossa varatut määrät olisi käytetty loppuun. Jäsenvaltiot sitoutuisivat maksamaan varoja ehdoista ja välittömästi komission pyynnöstä, jos Ukraina ei kykene täyttämään maksuvelvoitteitaan.

Komission mukaan EU-budjettiin sisällytetyt 540 miljoonan euron varaukset voidaan säilyttää yhteisen vararahaston erityisessä osiossa. Tämä mahdollistaisi 160 miljoonan euron varauksen vapauttamisen niistä 700 miljoonasta eurosta, jotka on jo korvamerkitty heinäkuussa maksetun poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusapupaketin ensimmäisen osan miljardin euron lainalle. Lähestymistapa edellyttää tiettyjä ehdotuksessa esitettyjä muutoksia poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun miljardin euron lainoista annetun päätöksen (EU) 2022/1201 tekstiin.

Komissio ehdottaa, että EU:n talousarviosta voidaan nykyisen, vuoteen 2027 asti voimassa olevan monivuotisen rahoituskehityksen aikana kattaa Ukrainalle lainoista aiheutuvat korkokustannukset, jos käytettävissä on talousarviovaroja. Huolehtimalla korkokustannuksista EU tarjoaisi Ukrainalle lisää taloudellista helpotusta.

Komission ehdotuksessa otetaan lisäksi huomioon se, että komissio päätti heinäkuussa 2022 kohdentaa uudelleen 1,59 miljardia euroa Euroopan investointipankin (jäljempänä EIP) ulkoiseen lainanantovaltuuteen kuuluvia lainoja Ukrainalle. EIP suorittaa tästä summasta 1,05 miljardia euroa vuoden 2022 kolmannen neljänneksen aikana. EIP aikoo suorittaa vuosien 2022–23 aikana vielä 536 miljoonaa euroa lainoina valikoitujen investointihankkeiden uudelleen käynnistämisen rahoittamiseksi. Koska kyse on Ukrainan valtion lainoista (tai sen takaamista lainoista), liittyy niihin sama riski kuin poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun lainoihin. Koska ulkoiseen lainanantovaltuuteen liittyviä takauksia koskevien sopimusten nojalla EIP:llä on oikeus vaatia EU:n talousarviosta enintään niitä tappioita vastaava määrä, jotka sille aiheutuvat näistä ulkoiseen lainanantovaltuuteen liittyvän takauksen piiriin kuuluvista lainoista, komissio ehdottaa, että näihin vastuisiin olisi sovellettava samaa ennalta varautuvaa lähestymistapaa ja että tarvittavat lisävaraukset olisi sisällytettävä yhteisen vararahaston Ukrainaa koskevaan osioon. Ehdotuksessa esitetäänkin 70 prosentin tappiovarauksen laajentamista näihin 1,59 miljardin euron lisävastuisiin.

Ehdotuksessa esitetään tappiovarauksen osuuden säännöllistä uudelleentarkastelua puolivuositain. Jos Ukrainan sotilaallinen ja taloudellinen tilanne vakautuu tai paranee, nyt esitetyn ta-soista varausta ei mahdollisesti enää tarvittaisi. Säännöllisen uudelleentarkastelun lisäksi ko-missio voisi arvioida tappiovarauksen osuutta myös uudelleen tapauskohtaisesti, erityisesti jos se on perusteltua olosuhteissa tapahtuvan merkittävän muutoksen vuoksi, ja tarvittaessa muuttaa sitä ehdotuksen mukaisesti sille delegoitua säädösvaltaa käyttäen. Tappiovarausasteen muutta-minen ei vaikuta jäsenvaltioiden valtiontakauksien määrään.

3 Ehdotuksen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa eduskun-nan suostumuksen nojalla. Säännöksen perusteluista (ks. HE 1/1998 vp, s. 135/II) käy ilmi, että suostumuksesta tulee ilmetä valtiontakauksen enimmäismäärä. Perustuslakivaliokunta on pitä-nyt mahdollisena, että enimmäismäärän esittämisvaatimus voidaan pääomaan liittyvien erien, kuten korkojen, osalta täyttää myös kuvaamalla säännöksessä sanallisesti riittävän selvästi, mitä tällaiset liitännäiserät ovat, sekä arvioimalla esityksen perusteluissa niiden todennäköinen suu-ruus (PeVL 14/2011 vp). Päätösehdotuksesta yksistään ei ilmene takauksen enimmäismäärä pääoman osalta, mutta takaussopimusluonnoksen mukaan Suomen takausvastuun ehdoton enimmäismäärä korot ja muut kulut mukaan lukien on 64 219 329 euroa.

Valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuuasta annetun lain (449/1988) 14 §:n 1 momentin mukaan valtiontakaukselle on vaadittava vastavakuus, jollei eduskunta ole toisin päättänyt. Lain 15 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan antaman suostumuksen perusteella myönnettävästä valtiontakauksesta peritään takausmaksu. Valtioneuvosto voi pykälän 2 mo-mentin mukaan erityisistä syistä päättää, ettei takausmaksua määrätä. Ottaen huomioon, että ehdotuksen tarkoittama takaus mahdollistaisi EU:n rahoitusavun antamisen Ukrainalle, takauk-selle ei olisi käytännössä mahdollista edellyttää vastavakuutta. Takauksen kohdistumista ehdo-tuksen tarkoittamaan unionin poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusapuun voitaisiin läh-tökohtaisesti pitää lain tarkoittamana erityisenä syynä olla perimättä takausmaksua.

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen katsonut, että Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittä-miseksi (PeVL 55/2017 vp, PeVL 3/2012 vp, PeVL 25/2011 vp). Valiokunta on painottanut tarvetta suojella eduskunnan budjettivaltaa (PeVL 28/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on va-kiintuneesti pitänyt Euroopan unionin rahoitusvakautta koskevissa järjestelyissä olennaisina valtiosääntöoikeudellisina kysymyksinä Suomen taloudellisten vastuiden käsittelyä kokonai-suutena niistä aiheutuvan eduskunnan budjettivallan rajoituksen selvittämiseksi (ks. PeVL 10/2019 vp, s. 4, PeVL 55/2017 vp, PeVL 25/2011 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2012 vp, s. 2/II). Viime kädessä on kysymys siitä, voidaanko vastuilla vaarantaa Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 3/2013 vp, PeVL 5/2011 vp, s. 4/II ja myös PeVP 52/2014 vp).

Edelleen perustuslakivaliokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen budjettisuvereniteettia suojataan mahdollisimman tehokkaasti (PeVL 10/2019 vp, PeVL 55/2017 vp, PeVL 28/2013 vp, s. 4/II, PeVL 5/2011 vp). Arvioidessaan Euroopan vakausmekanismin ja sen tukivälineiden valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä valiokunta on pitänyt tärkeinä seikkoina Suomen vastui-den kokonaisuutena, niiden toteutumisen todennäköisyyttä, eduskunnan osallistumista päätök-sentekoon ja vaikutuksia valtion mahdollisuuksiin vastata perustuslain mukaisista velvollisuuksista (ks. PeVL 55/2017 vp).

Suomen takausvastuun ehdoton enimmäismäärä on takaussopimusluonnoksen mukaan noin 0,1 prosenttia Suomen valtiontakauksien ja -takuiden tilinpäätösraportoinnin mukaisesta kokonaismäärästä vuoden 2021 lopussa. Ehdotuksen mukaisen valtiontakauksen ei voida katsoa muodostavan niin merkittävää taakkaa, että se vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Päätösehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 212 artikla. Päätöksestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

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 lainsäätämisjärjestystä noudattaen 1 kohdan täytäntöönpanemiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

5 Ahvenanmaan toimivalta

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

6 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksella ei voida velvoittaa Suomea antamaan valtiontakausta Ukrainalle myönnettävän makrotaloudellisen rahoitusavun mahdollistamiseksi. Jos valtiontakausta ehdotuksessa esitetyllä tavalla päätettäisiin myöntää, vastaisi Suomen suhteellinen osuus tarvittavista 3,66 mrd. euron valtiontakauksista Suomen suhteellista osuutta unionin yhteenlasketusta bruttokansantulosta, sellaisena kuin se on esitetty 24.11.2021 hyväksytyn EU:n vuoden 2022 talousarvion otsakkeen Yleinen tulotaulukko osassa A (taulukon 4 sarakke 1). Suomen prosentuaalinen osuus olisi noin 1,75 prosenttia (taulukon mukaan tarkkaan ottaen 1,75462648 prosenttia). Suomen osuus valtiontakaussummasta olisi komission 9.9.2022 toimittaman takaussopimusluonnoksen mukaan 64 219 329 euroa. Takaukset määräytyisivät pro rata -perusteisesti ja takaukset kattaisivat myös korot ja muut kulut siltä osin kuin niitä ei kateta EU:n talousarviosta. Korot ja muut kulut sisältyvät takauksen enimmäismäärään. Takaussopimusluonnos ei sisällä mahdollisuutta vaatia ylimääräisiä maksuja sen perusteella, että toinen jäsenvaltio ei ole maksanut omaa osuuttaan. Takauksen edellyttämiä suorituksia voitaisiin vaatia jäsenvaltioilta pro rata-perusteisesti siinä tapauksessa, ettei Ukraina kykene vastaamaan lainan takaisinmaksuvelvoitteistaan, eikä EU:n yleiseen talousarvioon tämän varalta tehty tappiovaraus riitä kattamaan kaikkia tästä aiheutuvia maksuja. Eduskunta päättää Suomen mahdollisesta valtiontakauksesta joko hallituksen esityksestä tai budjettiprosessin yhteydessä.

Arvio riskien toteutumisesta

Ukrainan talous ja infrastruktuuri ovat vahingoittuneet Venäjän hyökkäyksen alkamisen jälkeen merkittävästi. Komission mukaan jo toukokuussa 2022 arvioitujen kokonaisvahingot olivat jo satoja miljardeja euroja ja pelkästään fyysiselle infrastruktuurille oli koitunut yli 100 miljardin

euron vahingot. Näköpiirissä ei myöskään ole, että sota olisi päättymässä lähitulevaisuudessa. Ilman sodan pitkittymistäkin on odotettavissa, että Ukrainan talous kärsii pitkään maalle aiheutuneista vahingoista. Näin ollen unionin makrotaloudelliseen tukeen liittyy tavanomaista selkeästi huomattavimmat riskit, minkä seurauksena todennäköisyys sille, että jäsenvaltioiden takausvastuut voivat aktualisoitua, on erittäin suuri.

Riskien pienentämiseksi komissio ehdottaa, että makrotaloudellisten rahoitusapulainojen keskimääräiseksi laina-ajaksi tulisi 25 vuotta, jotta Ukraina saisi aikaa palata kasvu-uralle ja rakentaa talouttaan uudelleen. Tämä parantaisi mahdollisuuksia siihen, että se kykenisi lainan täysimääräiseen takaisinmaksuun. Samalla lievennettäisiin riskiä siitä, että jäsenvaltioiden takauksia vaaditaan maksettaviksi osittain tai kokonaan.

Ehdotuksessa pyydettyjen valtiontakauksien toteutumisen todennäköisyys on – etenkin Venäjän hyökkäyssodan edelleen jatkuessa – katsottava olevan poikkeuksellisen suuri. Tilannetta punnittaessa on kuitenkin tärkeää ottaa huomioon se, mitkä olisivat epäsuorat ja suorat vaikutukset, jos Ukrainan valtiontalous romahtaisi sodan aikana. Lisäksi on muistettava, että ehdotetut edulliset lainaehdot ja pitkä laina-aika antaisivat Ukrainalle kohtuulliset mahdollisuudet toipua sodasta siinä määrin, että se kykenisi täyttämään lainojen takaisinmaksua koskevat velvoitteensa. Ehdotuksen mukaisen valtiontakauksen ei myöskään voida Suomen osalta katsoa muodostavan itsessään niin merkittävää taakkaa, että se vaarantaisi Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, jotka sillä Suomen perustuslain mukaan on.

Tämän varmistamiseksi komission kanssa solmittavassa takaus sopimuksessa on tärkeää, että Suomen valtion takausvastuulle kaikissa olosuhteissa on määritelty ehdoton enimmäismäärä, jota ei voida missään olosuhteissa ylittää.

Suomessa valtiontakauksien ja -takuiden kokonaismäärä oli tilinpäätösraportoinnin mukaan vuoden 2021 lopussa 64,2 miljardia euroa. Koko takauskantaan verrattuna nyt ehdotetusta järjestelystä Suomelle seuraava sopimusluonnoksen mukainen takausvastuun enimmäismäärä on maltillinen (noin 0,1 prosenttia vuoden 2021 lopun kokonaismäärästä).

Jos jokin toinen jäsenvaltio ei maksaisi ajallaan osuuttaan, vajeusta ei kateta muiden jäsenvaltioiden takauksista, vaan muualta EU:n talousarviosta. Tällöin Suomen maksuosuus EU-budjettiin saattaisi nousta, jos maksunsa laiminlyönyt jäsenvaltio ei kykenisi edes kohtuullisen ajan jälkeen vastaamaan velvoitteistaan. Riskiä tällaiselle laiminlyönnille voidaan kuitenkin pitää kohtuullisen vähäisenä, sillä jäsenvaltiokohtaiset euromäärät eivät mittaluokaltaan ole erityisen suuria, ja maksulaiminlyönteihin liittyvä maineriski olisi merkittävä.

Yhteenveto EU-jäsenyyteen liittyvistä pääasiallisista vastuista

Alla olevassa taulukossa on esitetty merkittävimmät Suomen EU-jäsenyyteen liittyvät vastuut ja sitoumukset sekä kertaluonteiset EU-tason toimet koronavirukseen vastaamiseksi. Kuten taulukosta ilmenee, merkittäviä vastuuta Suomelle tulee Euroopan vakausmekanismista (EVM), Euroopan rahoitusvakausvälineestä (ERVV), Euroopan investointipankista (EIP), EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä, EU:n elpymisvälineestä sekä eurooppalaisen väliaikaisen tuen välineestä (SURE) työttömyysriskien vähentämiseksi koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa.

Summat miljardia euroa	Vaadittaessa maksettava pääoma	Takaus-/takuu-vastuu, laskennallinen vastuu	Maksut (arvio)
EVM	11,1		
ERVV		6,8	
Euroopan investointipankki EIP	3,4		
EU:n monivuotinen rahoituskehys 2021–2027			16,7
Kertaluonteiset koronavirukseen liittyvät toimet			
EU:n elpymisväline (laina ja avustus)		6,1	6,6 (v. 2028—2058)
SURE (valtiontakausta)		0,4 (käytössä 94 %)	
EIP takausrahasto (valtiontakuu)		0,4 (käytössä 95 %)	

Taulukko 1. Merkittävimmät EU-jäsenyyteen liittyvät vastuut ja sitoumukset sekä kertaluonteiset EU-tason toimet (tilanne 30.6.2022 tai viimeisimmät tiedot).

Hallituksen vuosikertomuksessa K2/2022 vp eritellään kattavasti valtion taloudelliset vastuut ja sitoumukset. Koronakriisiin liittyvistä toimista suurimman eli Next Generation EU:n eli NGEU:n alaisen RRF-välineen avustuksia oli kesäkuun lopussa maksettu 67,0 miljardia euroa ja lainoja 37,3 miljardia euroa. NGEU-sitoumusten rahoittamiseksi Euroopan komissio oli kesäkuun loppuun mennessä laskenut liikkeeseen 121 miljardilla eurolla velkakirjoja ja 22,9 miljardia euroa lyhytaikaisia velkasitoumuksia.

Suomen Pankki raportoi eurojärjestelmästä aiheutuvista vastuista ja riskeistä itsenäisesti.

Vaikutukset EU:n yleisen talousarvion kautta

Ehdotuksella on vaikutuksia EU:n talousarvioon. Ehdotuksessa ehdotettujen järjestelyjen johdosta Suomen vastuut kasvaisivat takaussopimuksen ohella myös Suomen EU-jäsenyydestä johtuvan yleisen EU-maksuvelvoitteen kautta. Edellistä koskisi takaussopimuksen mukainen vastuiden enimmäismäärää koskeva katto, jälkimmäistä perussopimusten mukaisen omien varojen järjestelmän yleiset säädökset.

Ukrainalle heinäkuussa jo myönnetyn 1 miljardin euron rahoitusapulainan ja nyt ehdotetun uuden 5 miljardin euron rahoitusapulainan edellyttämä yhdeksän prosentin tappiovaraus eli 540 miljoonaa euroa rahoituskehyskaudelle 2021–2027 sisällytetään EU:n yleisen talousarvion yhteiseen vararahastoon, sillä edellytyksellä, että budjettivallan käyttäjä (Euroopan parlamentti ja neuvoston) hyväksyy vuotuiset talousarviot.

Jos Ukraina laiminlöisi EU:lta saamansa lainan takaisinmaksun, kattaisi komissio vajauksen ensisijaisesti EU:n yleiseen talousarvioon sisällytetystä yhdeksän prosentin tappiovarauksesta

voidakseen itse vuorostaan maksaa makrotaloudellisen rahoitusapulainan rahoittamiseksi liikkeeseen laskemiensa joukkovelkakirjojen edellyttämät maksut. Tällöin Suomen osuus maksettaisiin unionille osana Suomen EU:n yleisen talousarvion rahoittamiseksi tehtäviä maksuja.

Ehdotuksessa esitetään myös lisävarauksien sisällyttämistä EU:n yhteisen vararahaston Ukrainaa koskevaan osioon siten, että 70 prosentin tappiovaraus laajennettaisiin kattamaan EIP:n ulkoiseen lainanantovaltuuteen kuuluvat 1,59 miljardin euron lainat. Tämä merkitsee noin 1 110 miljoonan euron tappiovarauksen tekemistä yhteiseen vararahastoon. EU:n talousarviosta katettaisiin myös Ukrainalle myönnettävien lainojen hallinnointikulut ja korkokulut nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen voimassaolon ajan eli vuoteen 2027 asti.

Edellä mainitut 540 miljoonan euron ja 1 110 miljoonan euron luottotappiovaraukset yhteiseen vararahastoon rahoitettaisiin kohdentamalla uudelleen EU-budjetin määrärahoja, NDICI-Global Europe ohjelman sisällä. Varojen uudelleenkohdentaminen EU-budjetin sisällä ei kasvata Suomen EU-maksua.

Komission lainananto- ja lainanottoimet perustuvat EU:n rahoituskehyksen menojen enimmäismäärän ja EU:n tulopuolen eli omien varojen enimmäismäärän väliin jäävään osuuteen, joka muodostaa kehyksen liikkumavaran (headroom). Menopuolen enimmäismäärä rajaa EU:n politiikka-menojen tason, jotka EU:n jäsenmaat kattavat kansallisilla maksuilla. Omien varojen enimmäismäärä asettaa ehdottoman katon sille määrälle, jonka EU saa kerätä omia varoja eli toisin sanoen maksuja EU:n jäsenmailta. EU:n budjetin on aina oltava tasapainossa.

EU:n omien varojen katon ja rahoituskehyksen menokaton välistä liikkumavaraa tarvitaan sen turvaamiseksi, että unioni pystyy kaikissa tilanteissa kattamaan toiminnastaan syntyvät vastuut. Omien varojen vuotuinen maksukatto säättää enimmäismäärän, jonka puitteissa jäsenvaltiot voisivat joutua asettamaan omia varoja komission käyttöön.

Omien varojen päätöksessä liikkumavara voidaan jakaa kahteen osaan: a) ns. normaaliin liikkumavaraan (nyt maksuina 1,40 % ja sitoumuksina 1,46 % EU27 BKTL), josta katetaan kaikissa tilanteissa unionin (normaalista) toiminnasta syntyvät vastuut, ja b) 0,6 % poikkeukselliseen ja väliaikaiseen liikkumavaran korotukseen, jota käytetään vain ja ainoastaan covid-19-kriisin takia otettujen velkojen kattamiseen.

Mikäli jokin EU:n jäsenvaltio ei pystyisi suorittamaan ajallaan EU-maksuaan, tai muuten laiminlyö maksunsa unionille ja jos EU:n omien varojen määrä on riittämätön, komissio voi käyttää EU:n talousarviossa saatavilla olevia varoja ja osoittaa ne velan takaisinmaksuun ennen muiden ei-pakollisten menojen kattamista. Neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014 14 artiklan 4 kohdan mukaan, jos EU:n talousarviossa käytettävissä olevat varat eivät riitä, jäsenvaltioiden on EU:n lainsäädännön mukaan suoritettava tarvittavat lisämaksuosuudet, jotta velka voidaan maksaa ja talousarvio tasapainottaa. Näiden lisämaksuosuuksien enimmäismäärä on omien varojen enimmäismäärä eli voimassa olevan omien varojen päätöksen mukaan 1,40 prosenttia suhteessa EU:n BKTL:oon. Jotta velka voidaan maksaa ja talousarvio tasapainottaa, komissio voi periä viime kädessä väliaikaisesti puuttuvan osuuden muilta jäsenvaltioilta jäsenvaltion BKTL-osuuden mukaisesti. Tällöin komission tulee ryhtyä viipymättä toimenpiteisiin velan perimiseksi laiminlyönteeltä viivästyskorkoineen ja ottaa lopulta perityt määrät talousarvioon tuloina: jokaisen jäsenvaltion tulee lopulta maksaa osuutensa unionin talousarvioon. EU-maksuja koskevia laiminlyöntejä ei ole toistaiseksi EU:n historiassa tapahtunut.

7 Ehdotuksen aiempi käsittely

Ottaen huomioon asian pikainen eteneminen EU-tasolla komission 7.9.2022 antama ehdotus on aiemmin saatettu eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjelmällä 107/2022 vp, joka on saman sisältöinen kuin tämä U-kirjelmä.

8 Valtioneuvoston kanta

Suomi tuomitsee jyrkästi Venäjän hyökkäyksen Ukrainaan, joka on räikeä kansainvälisen oikeuden loukkaus. Suomi tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Valtioneuvosto korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista, sotilaallista ja humanitaarista tukea Ukrainalle tulee jatkaa.

Valtioneuvosto katsoo, että EU:lla tulee olla yhteistyössä EU:n kansainvälisten kumppaneiden, ja erityisesti G7-maiden kanssa, keskeinen rooli Ukrainan tukemisessa niin sen välittömien rahoitustarpeiden kuin demokraattisen Ukrainan jälleenrakentamisen suhteen.

Suomi on osana Eurooppa-neuvoston päätelmiä sitoutunut Euroopan unionin myöntämään enimmillään 9 miljardia euroa uuteen makrotaloudelliseen apuun Ukrainalle vuonna 2022.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU ja muut kansainväliset kumppanit tukevat Ukrainaa sen lyhyen aikavälin rahoitustarpeissa. Ukrainan sota on ennakoimaton kriisi, jonka poikkeuksellinen luonne on tarpeellista ottaa huomioon tilanteen hallintaan tähtäävissä päätöksissä. Valtioneuvosto pitää tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisimpana lainamuotoista tukea. Kaikissa EU:n toimissa tulee huomioida Ukrainan mahdollisuudet selviytyä velkojensa maksusta, eikä Ukrainalle tule aiheuttaa kohtuutonta velkataakkaa.

Tätä taustaa vasten valtioneuvosto voi hyväksyä myös sen, että Ukrainaa tuetaan EU-budjetin kyseiseltä momentilta katettavan luottotappiovarauksen ohella myös jäsenvaltioiden BKTL-osuuteen perustuvien valtiontakauksin. EU-budjetin tuki tulee toimeenpanna nykyisen rahoituskehyksen puitteissa. On tarpeen taata myös oikeudenmukainen ja selkeä taakanjako jäsenvaltioiden kesken. Valtioneuvosto voi hyväksyä poikkeuksellisen riskipitoisen lainamuotoisen makrotaloudellisen rahoitusavun, jonka tappiovaraus on niin ikään poikkeuksellisen korkea, vain erityistapauksena Ukrainan kohdalla.

Valtiontakauksien osalta yksittäisen jäsenvaltion kokonaistakausvastuun tulee olla selkeästi, tarkkarajaisesti ja yksiselitteisesti rajattu. Valtioneuvosto korostaa, että ennen lopullisen takaus sitoumuksen antamista tiedossa on oltava kunkin jäsenvaltion takauksen ehdoton enimmäismäärä, myös euromääräisenä.

Suomi korostaa kaiken rahoituksen ehdollisuutta ja erityisesti Kansainvälisen valuuttarahaston roolia rakenneuudistuksiin ja muihin sopeutustoimiin liittyvän ehdollisuuden valvonnassa. Kun päätetään Ukrainalle myönnettävästä EU:n ja kansainvälisten rahoituslaitosten rahoitusavusta, on myöntämiskriteereitä sovellettaessa otettava huomioon Ukrainan tilanne sekä unionin ja EU-maiden tarve toimia yhtenäisesti.

Lopuksi

Taloudelle aiheutuneen tuhoisan vahingon lisäksi Ukraina on Venäjän hyökkäyssodan seurauksena menettänyt pääsyn kansainvälisille pääomamarkkinoille. Komission mukaan Ukrainan viranomaiset ja Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) arvioivat kesäkuussa 2022, että tästä johtuva taustalla oleva maksutaseen vaje kasvaa koko vuoden 2022 osalta noin 39 miljardiin Yh-

dysvaltain dollariin. IMF:n alustavan arvion mukaan Ukraina voisi rahoittaa 9 miljardia Yhdysvaltain dollaria tästä vajeesta käyttämällä valuuttavarantoaan ilman, että se uhkaisi maan makrotalouden vakautta.

Komission mukaan Ukrainalle G7-maiden valtionvarainministerien ja keskuspankkien pääjohtajien kokouksessa toukokuussa luvattu kahden- ja monenvälinen rahoitustuki oli lähes 20 miljardia Yhdysvaltain dollaria. G7-sitoumukset ovat ratkaisevan tärkeitä Ukrainan valtion toiminnan tukemiseksi, mutta vaikka ne suoritettaisiin täysimääräisesti ja nopeasti, IMF:n arvioimista rahoitustarpeista jäisi kattamatta noin 10 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Tilanne helpottuisi merkittävästi ja osa tästä vajeesta saataisiin katettua, jos komission 18. toukokuuta 2022 annettussa Ukrainan auttamista ja jälleenrakentamista koskevassa tiedonannossa kaavailtu unionin enintään 9 miljardin euron poikkeuksellinen makrotaloudellinen rahoitusapu saataisiin toteutettua kokonaisuudessaan. Komissio on ilmoittanut esittävänsä ehdotuksen jäljellä olevasta 3 miljardin euron tuesta Ukrainalle mahdollisimman pian.

Ukraina käynnisti 21.7. myös virallisen prosessin valtion velanhoidon keskeyttämiseksi ainakin vuoden 2023 loppuun saakka. Velkojat suhtautuivat aloitteeseen myönteisesti. Tämä auttaa merkittäväällä tavalla Ukrainaa hallitsemaan maksuvalmiuttaan ja helpottaa Ukrainan julkiseen talouteen kohdistuvaa painetta.