

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi välineen perustamisesta tuen antamiseksi Ukrainalle vuonna 2023 (*makrotaloudellinen rahoitusapu plus*), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse monipuolisen varainhankintastrategian käyttöönotosta yleisenä lainanottomenetelmänä ja Euroopan neuvoston asetukseksi vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta 17 päivänä joulukuuta 2020 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2093 muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi välineen perustamisesta tuen antamiseksi Ukrainalle vuonna 2023 (*makrotaloudellinen rahoitusapu plus*), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse monipuolisen varainhankintastrategian käyttöönotosta yleisenä lainanottomenetelmänä ja Euroopan neuvoston asetukseksi vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta 17 päivänä joulukuuta 2020 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2093 muuttamisesta.

Asian pikaisen etenemisen EU-tasolla ja eduskunnan asianmukaisen kannanmuodostuksen turvaamiseksi asiasta on annettu ensin valtioneuvoston selvitys (E 143/2022 vp).

Helsingissä 12.1.2023

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Finanssiasiantuntija Elisa Aaltonen

16.12.2022

EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI VÄLISEEN PERUSTAMISESTA TUEN ANTAMISEKSI UKRAINALLE VUONNA 2023 (MAKROTALOUDELLINEN RAHOITUSAPU PLUS), EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU, EURATOM) 2018/1046 MUUTTAMISESTA SILTÄ OSIN KUIN ON KYSE MONIPUOLISEN VARAINHANKINTASTRATEGIAN KÄYTTÖÖNOTOSTA YLEISENÄ LAINANOTTOMENETELMÄNÄ JA EUROOPAN NEUVOSTON ASETUKSEKSI VUOSIA 2021–2027 KOSKEVAN MONIVUOTISEN RAHOITUSKEHYKSEN VAHVISTAMISESTA 17 PÄIVÄNÄ JOULUKUUTA 2020 ANNETUN NEUVOSTON ASETUKSEN (EU, EURATOM) 2020/2093 MUUTTAMISESTA

1 Tausta ja tavoitteet

Komissio antoi 9.11.2022 kolmesta lainsäädäntöehdotuksesta koostuvan Ukrainan makrotaloudellista apua koskevan paketin. Makrotaloudellista rahoitusapua koskevassa asetusehdotuksessa esitetään perustettavaksi uusi väline unionin enintään 18 miljardin tuen kanavoimiseksi Ukrainalle (jäljempänä ”MFA+-väline” tai ”väline”) vuodelle 2023 sekä rahoitusavusta aiheutuvien korko- ja hallintokulujen rahoittamista Ukrainan puolesta. Rahoitusapu rahoitettaisiin hyödyntämällä EU:n omien varojen enimmäismäärän ja vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten välistä liikkumavaraa kohdennetusti Ukrainaa varten. Tätä liikkumavaraa hyödyntäen EU laskisi liikkeeseen joukkovelkakirjalainoja ja lainaisi varat edelleen Ukrainalle. Komission mukaan tämä edellyttää kohdennettuja lainsäädäntömuutoksia rahoituskehysasetukseen (EU, Euratom) 2020/2093 ja varainhoitoasetukseen (EU, Euratom) 2018/1046. Ukrainan korkokustannukset puolestaan rahoitettaisiin jäsenvaltioiden maksuilla.

Ennen rahoitusapuehdotuksen antamista komissio ja jäsenvaltiot ovat käyneet alustavaa keskustelua eri rahoitusvaihtoehdoista talous- ja rahoituskomiteassa sekä 8.11.2022 talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa. Ehdotuksia käsiteltiin talous- ja rahoituskomitean kokouksessa 14.11.2022, budjettikomiteassa 14.11.2022, finanssineuvosten työryhmän kokouksessa 15.11.2022, pysyvien edustajien komiteassa (Coreper II) 16.11.2022 ja yleisten asioiden neuvostossa 18.11.2022. Euroopan parlamentti on ottanut kantaa ehdotukseen 24.11.2022.

Ukrainan makrotaloudellista apua koskevat ehdotukset ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa. Ehdotukset esitetään kyseisten asiakirjojen keskinäisen johdonmukaisuuden vahvistamiseksi yhdessä ja ehdotukset käsitellään samassa valtioneuvoston U-kirjelmässä.

Ukrainalle on vuonna 2022 myönnetty kolme kertaa makrotaloudellista rahoitusapua yhteensä 7,2 miljardia euroa. Ensimmäinen näistä, suuruudeltaan 1,2 miljardia euroa, hyväksyttiin helmikuussa, toinen 1 miljardin suuruinen rahoitusapu heinäkuussa ja kolmas 5 miljardin euron suuruinen rahoitusapu syyskuussa.

Taloudelle aiheutuneen tuhoisan vahingon lisäksi Ukraina on Venäjän hyökkäyssodan seurauksena menettänyt pääsyn kansainvälisille pääomamarkkinoille. Komission ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) arvion mukaan Ukrainan kuukausittainen rahoitusvaje on noin kolmesta neljään miljardiin euroon kuukaudessa vuodelle 2023.

Komissio on antanut aiemmin vuonna 2022 kaksi ehdotusta EU:n varainhoitoasetuksen muuttamiseksi (U 49/2022 vp korkomenot ja U 78/2022 vp uudelleenlaadinta). Neuvottelut näistä ehdotuksista ovat käynnissä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetus MFA+-välineen perustamisesta

Komissio ehdottaa perustettavaksi uutta tukivälinettä, jonka kautta Ukrainalle voitaisiin myöntää lainoja erittäin edullisin ehdoin ja rahoittaa näiden lainojen korko- ja hallinnointikuluja vuoden 2023 alusta vuoden 2027 loppuun. Ukrainalle voitaisiin vielä tarjota avustusmuotoista tukea siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot tai kiinnostuneet kolmannet valtiot tai osapuolet tekisivät lisäsuorituksia. Ehdotuksen tavoitteena on lyhytaikaisen taloudellisen avun tarjoaminen Ukrainalle ennakoitavasti, jatkuvasti, järjestelmällisesti ja oikea-aikaisesti sekä Ukrainan uudelleenrajoittamisen ja alkuvaiheen jälleenrakennuksen rahoittaminen, huomioiden Ukrainan tukeminen eurooppalaisessa integraatiossa. Ehdotuksen mukaan lainamuotoinen tuki olisi enintään 18 miljardia euroa. Tuki maksettaisiin lähtökohtaisesti vuoden 2023 aikana, sisältäen kuitenkin mahdollisuuden tehdä maksatuksia 31.3.2024 saakka.

Ehdotuksen mukaan Ukrainan korkokustannukset katettaisiin jäsenvaltioiden maksusitoumuksilla. Ehdotus ei velvoita jäsenvaltioita kattamaan Ukrainan korkokustannuksia, mutta siinä esitetään, että kunkin jäsenvaltion suhteellinen osuus perustuisi jäsenvaltion bruttokansantuloosuuteen (BKTL-osuuteen) EU:n yhteenlasketusta bruttokansantulosta. Lisäksi, jotta Ukrainaa voitaisiin tukea korkokustannuksissa myös vuoden 2027 jälkeen, jäsenvaltioiden odotetaan uusivan sitoumuksensa korkotuen osalta. Kunkin jäsenvaltion ja komission välillä tehtäisiin erillinen sopimus. Lisäksi, kolmannet valtiot tai osapuolet voisivat tehdä suorituksia ja jäsenvaltiot lisäsuorituksia. Jäsenvaltioiden ja mahdollisesti kolmansien valtioiden avustussitoumukset kohdennettaisiin EU-budjettiin varainhoitoasetuksen mukaisina ulkoisina käyttötarkoitukseen si-dottuina tuloina.

Rahoitusavun myöntämisen edellytyksenä olisi, että Ukraina sitoutuu kattavaan uudistuspakettiin, joka sisältäisi uudistuksia liittyen esimerkiksi oikeusvaltioperiaatteeseen sekä petosten- ja korruptiontorjuntaan. Ehdollisuus valmistaisi talouden jälleenrakennusta sekä tukisi uudistuksia, jotka auttaisivat Ukrainaa sen EU-jäsenyyteen johtavalla polulla.

Ehdotuksen mukaan lainaerien maksamiseen liittyvät yksityiskohdat ja politiikkatoimia koskevat ehdot sovittaisiin yhteisymmärryspöytäkirjassa, jonka komissio solmisi Ukrainan viranomaisten kanssa ehdotuksen hyväksymisen jälkeen. Yhteisymmärryspöytäkirjassa sovittaisiin lisäksi Ukrainaa koskevista raportointivaatimuksista.

Ehdotuksen mukaan komissio asettaisi tuen saataville erissä ja päättäisi maksuerien aikataulusta. Komissio tekisi arvioinnin yhteisymmärryspöytäkirjassa määritettyjen ehtojen täytännönpäntä. Tuen myöntäminen perustuisi mainittuun arviointiin. Jos Ukrainan rahoitusvaje vähenisi merkittävästi ennustettuun nähden, voisi komissio alentaa tuen määrää tai keskeyttää tai peruuttaa tuen. Edelleen, jos komission arvion mukaan yhteisymmärryspöytäkirjan edellytykset eivät täytyisi, tulisi komission keskeyttää tai peruuttaa tuki.

Ehdotuksen mukaan komissio valtuutettaisiin EU:n puolesta lainaamaan tarvittavat varat pääomamarkkinoilta tai rahoituslaitoksista varainhoitoasetuksen uuden 220 a artiklan mukaisesti. Tuen yksityiskohtaiset ehdot määriteltäisiin komission ja Ukrainan välisessä lainasopimuksessa. Lainojen enimmäislaina-aika olisi 35 vuotta ja niillä olisi 10 vuoden lyhennysvapaa. Lai-

noihin ei sovellettaisi ulkosuhdetoimien takuujärjestelyä. Välineen puitteissa myönnettäviä lainoja varten ei tehtäisi varauksia. Varainhoitoasetuksen 211 artiklan 1 kohdasta poiketen lainamäärälle ei myöskään määriteltäisi tappiovarausta. Lisäksi asetuksessa säädetään, että varainhoitoasetuksen 220 artiklan 5 kohdan e luetelmakohdasta poiketen EU voisi vastata rahoitusavusta aiheutuvista koroista ja kuluista.

Avustusmuotoisen tuen ehdoista määrättäisiin komission ja Ukrainan välisessä rahoitussopimuksessa. Sopimuksen tulisi sisältää ehdot EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta, tarkastuksista, tilintarkastuksesta, petosten ja muiden väärinkäytösten ehkäisemisestä sekä varojen takaisinperinnästä.

Ehdotuksen mukaan täytäntöönpanossa sovellettaisiin komitologia-asetuksen (EU) No 182/2011 mukaista komitologiamenettelyä. Asetusehdotuksen mukaan komission tulisi vuosittain toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle raportti tuen toimeenpanosta. Viimeistään kaksi vuotta välineen käytettävyyssajan päättymisestä komission tulisi toimittaa parlamentille ja neuvostolle loppuraportti, jossa arvioidaan välineen tuloksia ja tehokkuutta.

Rahoituskehysasetuksen muutos

Komissio ehdottaa myös rahoituskehysasetuksen muuttamista. Komissio ehdottaa, että omien varojen katon enimmäismäärän ja EU:n vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysen enimmäismäärien väliin jäävää liikkumavaraa käytetään kohdennetusti Ukrainaa varten. Asetusmuutos ehdotetaan koskemaan Ukrainaa vuosina 2023 ja 2024.

Asetusmuutos koskee rahoituskehysasetuksen 3 artiklan 2 kohtaa, johon komissio esittää lisättäväksi uuden alakohdan seuraavasti:

Silloin kun on tarpeen ottaa käyttöön takaus Ukrainalle varainhoitoasetuksen 220 artiklan 1 kohdan mukaisesti myönnetylle, vuosina 2023 ja 2024 käytettävissä olevalle rahoitusavulle, tarvittava määrä otetaan käyttöön siten, että ylitetään monivuotisen rahoituskehysen enimmäismäärät.

Rahoituskehysasetuksen muutos tarvitaan, jotta voimassaolevan asetuksen mukaista vain jäsenvaltioille myönnetyn rahoitusavun kattamaa takausta laajennetaan koskemaan myös Ukrainalle annettujen lainojen takauksia siten, että tarvittava määrä olisi otettava käyttöön ylittämällä monivuotiseen rahoituskehyseseen sisältyvät maksusitoumus- ja maksumäärärahojen enimmäismäärät, mutta noudattamalla omien varojen enimmäismäärää. Tätä liikkumavaraa käytetään tarvittaessa ehdollisten vastuuvélvoitteiden maksamiseen ja sillä taataan joukkovelkakirjasijoittajille, että EU:lle Ukrainan lainojen lainanottoa varten lainatut summat maksetaan takaisin kaikissa olosuhteissa.

Varainhoitoasetuksen muutos

Komissio ehdottaa lisäksi muutoksia EU:n varainhoitoasetuksen rahoitusapua koskevaan osaan. Komissio ehdottaa, että varainhoitoasetuksen 220 artiklasta poistettaisiin 2 ja 7 kohdat. Poistettavaksi ehdotettujen kohtien mukaan:

2. Lainanoton ja -annon yhteydessä unioni ei saa olla osallisena maturiteettien muuttamisessa, eikä sille saa aiheutua korkoriskiä eikä muuta kaupallista riskiä.

7. Hankittuja varoja, joita ei ole vielä maksettu, ei voida käyttää mihinkään muuhun tarkoitukseen kuin rahoitusavun antamiseen asianomaiselle tuensaajamaalle. Tilinpitäjän on otettava 86 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti käyttöön menettelyt varojen säilyttämiseksi.

Komissio ehdottaa lisäksi, että varainhoitoasetukseen lisättäisiin uusi 220 a artikla hajautetusta rahoitusstrategiasta:

Monipuolinen varainhankintastrategia

1. Asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta komissio toteuttaa monipuolista varainhankintastrategiaa, joka käsittää rahoitusapuohjelmien rahoittamiseksi toteutettavat lainanotto- ja velanhallintatoimet sekä päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 5 artiklan 1 kohdassa sallitut lainanottoimet. Monipuolinen varainhankintastrategia pannaan täytäntöön toteuttamalla kaikki tarvittavat transaktiot, joilla pyritään säännölliseen läsnäoloon pääomamarkkinoilla, se perustuu varainhankintavälineiden yhdistämiseen, ja siinä hyödynnetään yhteistä likviditeettivarantoa.

2. Komissio vahvistaa monipuolisen varainhankintastrategian toteuttamista varten tarvittavat järjestelyt. Komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle säännöllisesti ja kattavasti tietoja liikkeeseenlasku- ja velanhallintastrategiansa kaikista näkökohdista.

Komissio ehdottaa, että hajautetusta rahoitusstrategiasta tulisi yleinen menettelytapa kaikkiin rahoitusapuohjelmiin, eikä sitä sidottaisi tiettyyn Ukrainalle annettavaan rahoitusapuun. Ajallisesti uusi sääntely rajattaisiin rahoitusapuohjelmiin, joiden perussäädös on hyväksytty 9.11.2022 tai myöhemmin. Komission mukaan hajautettua rahoitusstrategiaa noudatetaan jo elpymisvälineen yhteydessä omien varojen päätöksen mukaisesti.

Nykyisin komission unionin puolesta lainaamat varat kohdistuvat tiettyihin jäsenvaltiolle tai kolmannelle valtiolle maksettavan rahoitusavun määriin. Komission mukaan nykyinen menettelytapa on monimutkainen ja hajautunut, eikä se ole kustannustehokas. Komissio perustelee ehdotustaan siten, että yksi keskitetty rahoitustapa parantaisi EU:n velkakirjojen likviditeettiä ja houkuttelevuutta sekä EU:n liikkeeseenlaskun kustannustehokkuutta. Komission mukaan hajautettu rahoitusstrategia toisi joustavuutta rahoitusapuohjelman toimeenpanoon kunnioittaen samalla budjettineutraaliutta ja tasapainoisen budjetin periaatetta rahoitusapuohjelman koko elinkaaren aikana. Ehdotus mahdollistaisi komission mukaan tasaiset ja säännönmukaiset makset eri rahoitusapua saaville valtioille.

Komission ehdotus sisältää keskitetyn likviditeettivaraston, joka rahoitettaisiin EU:n velkasitoumuksilla. Komission mukaan se voisi näin järjestellä maksuja säännönmukaisessa ja sovitussa aikataulussa, riippumatta pitkän aikavälin velkakirjojen liikkeellelaskun tarkasta ajoituksesta, ja voisi välttää tiettyjen varojen keräämisen epäsuotuisina ajankohtina. Likviditeettivarasto tulisi komission ehdotuksen perustelujen mukaan pitää yllä tietyllä tasolla, jolla komissio voisi vastata lyhyen aikavälin ulosvirtauksiin.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Asetus MFA+-välineen perustamisesta

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.

Rahoituskehysasetuksen muutos

Rahoituskehysasetus perustuu SEUT 312 artiklaan ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen (Euratom-sopimus) 106 A artiklaan. Neuvosto antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

Varainhoitoasetuksen muutos

SEUT 322 artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat asetuksilla tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan varainhoitosäännöt, joissa vahvistetaan varsinkin talousarvion laatimista ja toteuttamista sekä tilinpäätöksen esittämistä ja tilintarkastusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja säännöt, joilla järjestetään taloushallinnon henkilöstön ja erityisesti tulojen ja menojen hyväksyjien ja tilinpitäjien toiminnan valvonta.

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 106 A artiklan mukaan edellä mainittua SEUT:n artiklaa sovelletaan myös atomienergiayhteisön perustamissopimukseen.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotusten oikeusperusta on asianmukainen.

Ehdotusten suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta aloilla, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta. Niitä ovat erityisesti SEUT 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut 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.

Suhteellisuusperiaatteen 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 suhteellisuusperiaatteen mukaisina.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Komission lainsäädäntöehdotukset

Komission lainananto- ja lainanottoimet perustuvat EU:n rahoituskehyksen menojen enimmäismäärän ja EU:n tulopuolen eli omien varojen enimmäismäärän väliin jäävään liikkumavaraan.

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 jaetaan kahteen osaan:

- a) ns. normaaliin liikkumavaraan (maksuina 1,40 % ja sitoumuksina 1,46 % EU27 BKTL:sta), josta katetaan kaikissa tilanteissa unionin (normaalista) toiminnasta syntyvät vastuut, ja
- b) 0,6 % poikkeukselliseen ja väliaikaiseen liikkumavaran korotukseen, jota käytetään vain ja ainoastaan EU:n elpymisvälineeseen (Next Generation EU, ”elpymisväline”) otettujen velkojen kattamiseen.

Komission antaman kertomuksen (COM(2022) 560 final) mukaan vuosina 2023–2027 käytävissä oleva liikkumavara mahdollisten odottamattomien menojen ja tappioiden kattamiseen on keskimäärin 187 miljardia euroa vuodessa. Tästä omien varojen enimmäismäärän pysyvyyden osuus, josta katettaisiin unionin normaalista toiminnasta eli muut kuin elpymisvälineeseen liittyvät poikkeukselliset rahoitusvaateet, on 83 miljardia euroa (0,47 % suhteessa EU:n BKTL:oon), sekä väliaikainen enimmäismäärä 104 miljardia euroa pelkästään elpymisvälineeseen liittyvien mahdollisten rahoitusvaateiden kattamiseen (0,6 % suhteessa EU:n BKTL:oon).

Komission kertomuksen mukaan voimassa olevan omia varoja koskevan päätöksen ja monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen mukainen EU:n rahoituskapasiteetti riittää kattamaan mahdolliset tappiot, joita voisi aiheutua vuoden 2027 loppuun asti voimassa olevista lainoista, joita varten ei ole varattu varoja. Liikkumavara on komission arvion mukaan riittävä myös äärimmäisen kielteisessä skenaariossa, jossa yhdistyvät unionin talousarvion tuloihin, menoihin ja talouskasvuun kohdistuvat kielteiset vaikutukset. Tässä skenaariossa unionin talouskasvu jäisi ennustettua hitaammaksi, talousarvion menot saavuttaisivat teoreettisen enimmäismääränsä ja rahoitusohjelmista tukea saavat valtiot laiminlöisivät erääntyvät takaisinmaksunsa samanaikaisesti. Komission arvion mukaan liikkumavara pienenesi kielteisessä skenaariossa keskimäärin yhteensä 23 miljardilla eurolla vuosittain siten, että se olisi vuosina 2023–2027 noin 164 miljardia euroa vuodessa. Tästä normaali eli muuhun kuin elpymisvälineen vastuisiin liittyvä liikkumavara olisi 63 miljardia euroa vuosittain. Määrät näyttävät muodostavan EU:n rahoituskapasiteetin kestävyydelle suuren turvapuskurin, jonka avulla unioni voisi kattaa nykyiset vastuunsa (sekä elpymisvälineen toimista että muista toimista aiheutuvat vastuut) sekä komission ehdottaman MFA+-välineeseen liittyvät 18 mrd. euron lainanottoon liittyvät vastuut.

Ukrainalle myönnettävään rahoitustukeen liittyy meneillään olevan sodan vuoksi keskimääräistä suurempia riskejä. Näköpiirissä ei ole, että sota olisi päätymässä lähitulevaisuudessa. Ilman sodan pitkittymistäkin on odotettavissa, että Ukrainan talous kärsii pitkään maalle aiheutuneista vahingoista.

MFA+-välineeseen liittyvät vastuut rajoittuisivat normaaliin, maksuina 1,40 % liikkumavaraan, joka on siis komission antaman arvion mukaan keskimäärin 83 miljardia euroa vuosittain 2023–2027. On kuitenkin huomioitava, että Ukraina aloittaisi ottamansa lainan pääoman takaisinmaksun vasta 10 vuoden päästä vuonna 2033, jolloin käytössä oleva liikkumavaran koko ei ole vielä tiedossa, koon riippuessa tulevaisuudessa päätettävistä unionin monivuotisista rahoituskehyksistä, sekä mahdollisista muutoksista omien varojen päätökseen.

Suomen laskennallinen vastuu MFA+-välineestä Ukrainalle annettavasta 18 miljardin euron lainasta on kokonaisuudessaan noin 309 miljoonaa euroa laskettuna Suomen BKTL-osuudella

(Suomen BKTL-osuuden ennuste vuodelle 2023: 1,72 %). Suomen vastuu realisoituisi ainoastaan siinä tapauksessa, jos Ukraina ei pystyisi maksamaan/lyhentämään ottamaansa lainaa kokonaisuudessaan tai osittain, tai takausvastuussa oleva jäsenvaltio/jäsenvaltiot eivät pystyisi suoriutumaan vastuistaan.

EU:lla on käytössään eri tasoilla turvamekanismit, joilla varmistetaan, että se maksaa lainansa aina oikea-aikaisesti ja täysimääräisesti. Myös EU:n talousarvioon tilitettävien kansallisten maksuosuuksien oikea-aikaisuuden ja -määräisyyden varmistamiseksi on olemassa sanktiomekanismi viivästyskorkoineen.

Jos esimerkiksi EU:n jäsenvaltio ei pystyisi suorittamaan ajallaan EU-maksuaan, tai muuten laiminlyö maksunsa unionille ja jos 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) 609/2014 14 artiklan 4 kohdan mukaan, jos EU:n talousarviossa käytettävissä olevat varat eivät riitä, jäsenvaltioiden on EU:n lainsäädännön mukaan suoritettava tarvittavat lisäosuudet, jotta velka voidaan maksaa ja talousarvio tasapainottaa. Näiden lisämaksuosuuksien enimmäismäärä on omien varojen enimmäismäärä eli voimassa olevan omien varojen mukaan 1,40 % 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.

Ukrainalle osoitetaan lisätukea myös siten, ettei Ukrainan tarvitse osallistua MFA+-välineen korko- ja hallinnointikustannusten kattamiseen ainakaan nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen aikana vuosina 2023–2027. Unioni maksaisi poikkeuksellisesti korko- ja hallinnointikustannuksia, jotka yleensä tulevat tukea saavan valtion maksettaviksi. Jäsenvaltiot voivat vapaaehtoisesti osallistua MFA+-välineen lainanotosta aiheutuvien korko- ja hallinnointikustannusten kattamiseen EU:n talousarvioon siirrettävien ulkoisten käyttötarkoitukseen sidottujen tulojen muodossa. Komissio on esittänyt korkokustannusten arvioksi yhteensä noin 600–700 miljoonaa euroa vuodessa voimassa olevan rahoituskehityksen aikana. Jäsenvaltion vapaaehtoinen osuus n vuoden korko- hallinnointikustannusten kattamiseen määritellään n-1 vuoden hyväksytyyn unionin talousarvioon tai viimeiseen hyväksytyyn lisätalousarvioon kirjatun jäsenvaltion BKTL-osuuden mukaisesti.

Osallistuminen korko- ja hallinnointikustannusten kattamiseen vahvistetaan komission ja jäsenvaltion välisellä sopimuksella. Suomen mahdollinen osuus näistä kustannuksista olisi arviolta noin 10–15 miljoonaa euroa vuosittain voimassa olevan rahoituskehityksen aikana vuosina 2024–2027. Jos komissio ehdottamaa järjestelyä korkokustannusten kattamiseksi jatketaan myös tulevilla rahoituskehityskausilla, Suomen osuus koroista säilyisi edelleen edellä mainitun suuruisena todennäköisesti aina vuoteen 2033 asti, jolloin mahdolliset korkokustannukset alkaisivat laskea lainapääoman lyhennysten käynnistyessä ja päättyen lopulta noin vuonna 2058, jolloin MFA+-välineeseen liittyvät lainat tulisivat kokonaan maksetuiksi. Korkokustannusten arviointiin liittyy paljon epävarmuutta, mikä johtuu epätietoisuudesta tulevasta korkotasosta, lainan lyhennysaikataulusta sekä Suomen BKTL-osuudesta. Lisäksi vuoden 2027 jälkeen MFA+-välineen lainanottoon liittyvät korkokustannukset saattavat tulla katetuksi muilla keinoin kuin nyt ehdotetuin. Komissio ei esitä arviota tai käsittele vaihtoehtoa sille, millä tavalla korko- ja hallinnointikustannukset tulisivat katettua, jos kaikki jäsenvaltiot eivät osallistuisi vapaaehtoiseen järjestelyyn liittyen korko- ja hallinnointikustannusten kattamiseen.

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 vastuita Suomelle tulee Euroopan vakausmekanismista (EVM), Euroopan rahoitusvakausvälineestä (ERVV), Euroopan investointipankista (EIP), EU:n monivuotisesta rahoituskehiksestä, EU:n elpymisvälineestä sekä eurooppalaisen väliaikaisen tuen välineestä (SURE) työttömyysriskien vähentämiseksi koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa.

Summat miljardia euroa	Vaadittaessa maksettava pääoma	Takaus-/takuuvastuu, 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 (valtiontakaus)		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 K 2/2022 vp eritellään kattavasti valtion taloudelliset vastuut ja sitoumukset. Koronavirukseen liittyvistä toimista suurimman eli elpymisvälineen alaisen RRF-välineen avustuksia oli kesäkuun lopussa maksettu 67,0 miljardia euroa ja lainoja 37,3 miljardia euroa. Elpymisvälineen 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.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Korko- ja hallinnointikustannuksiin sitoutuminen edellyttäisi eduskunnan suostumusta ja määrärahan sisällyttämistä valtion talousarvioon perustuslain 83–86 §:n mukaisesti.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

MFA+-välinettä koskevaa ehdotusta käsitellään Euroopan parlamentissa kansainvälisen kaupan valiokunnassa. Rahoituskehysasetuksen muutosta ja varainhoitoasetuksen muutosta koskevia ehdotuksia käsitellään budjettivaliokunnassa.

Rahoituskehysasetuksen muutoksesta päätetään neuvostossa yksimielisesti ja Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antamalla hyväksynnällä.

Varainhoitoasetusta koskeva muutosehdotus hyväksyttiin Ecofin-neuvostossa 6.12.2022. Asetus MFA+-välineen perustamisesta hyväksyttiin neuvoston kirjallisessa menettelyssä 10.12.2022. Rahoituskehysasetuksen muutos hyväksyttiin neuvoston kirjallisessa menettelyssä 15.12.2022.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ottaen huomioon asian pikainen eteneminen EU-tasolla komission 9.11.2022 antama ehdotus on aiemmin saatettu eduskunnan käsiteltäväksi E-kirjelmällä 143/2022 vp, joka on saman sisällöinen kuin tämä U-kirjelmä.

Komissio toteaa ehdotusten perusteluissa, että ottaen huomioon Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamat poikkeukselliset olosuhteet, on asianmukaista lyhentää kahdeksan viikon määräaikaa ja soveltaa kansallisten parlamenttien asemasta tehdyn pöytäkirjan (N:o 1) 4 artiklaa.

9 Valtioneuvoston kanta

Suomi korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. Suomi pitää tärkeänä, että EU ja muut kansainväliset kumppanit tukevat Ukrainaa sen lyhyen aikavälin rahoitustarpeissa.

Asetus MFA+-välineen perustamisesta

Suomi tukee komission esitystä myöntää Ukrainalle 18 miljardia euroa makrotaloudellista rahoitustukea vuonna 2023.

Suomi pitää tärkeänä, että tuen ennakkoehdotuihin kuuluu demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (artikla 6), ja että tukeen liitetään kattavat reformit.

Suomi katsoo, että lainojen korkokustannukset tulisi ensisijaisesti rahoittaa EU-budjetista, uudelleenkohdentamalla ja tarvittaessa olemassa olevia erityisvälineitä käyttäen.

Viime kädessä Suomi voi kuitenkin hyväksyä komission ehdotuksen korkokustannusten kattamiseksi jäsenvaltioiden suhteellisilla maksuosuuksilla.

Lisäksi jäsenvaltioiden osallistuminen korkokustannusten kattamiseen tulisi rajata voimassa olevan rahoituskehyskauden loppuun.

Rahoituskehysasetuksen muutos

Suomi tukee komission ehdotusta Ukrainalle myönnetyn rahoitusavun takaamista EU:n omien varojen enimmäismäärän ja monivuotisen rahoituskehyksen välisellä liikkumavaralla.

Suomi pitää hyvänä, että rahoituskehysasetuksen muutos on rajattu maantieteellisesti Ukrainalle.

Suomi kuitenkin korostaa, että rahoituksen enimmäismäärän tulisi olla tarkasti rajattu myös rahoituskehysasetuksessa. Ottaen huomioon asian erityinen poikkeuksellisuus ja kiireellisyys Suomi voi kuitenkin hyväksyä sen, että rahoituksen enimmäismäärä on rajattu MFA+-välineen perustamisesta annettavan asetuksen artiklassa 4. Asiaa koskien on rahoituskehysasetuksessa johdantolause 6.

Varainhoitoasetuksen muutos

Suomi ei pidä välttämättömänä komission ehdottamaa varainhoitoasetuksen muutosta hajautetusta rahoitusstrategiasta, joka voitaisiin toteuttaa Ukrainan rahoitustuen osalta MFA+-välineen asetuksessa.

Hajautettua rahoitusstrategiaa koskeva ehdotus olisi luontevinta sisällyttää käynnissä olevan varainhoitoasetuksen uudelleenlaadintaa koskevaan ehdotukseen ja käsittelyyn.

Suomi ei pidä lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena komission ehdotusta poistaa varainhoitoasetuksen 220 artiklan 7 kohtaa, jonka mukaan hankittuja mutta maksamattomia varoja ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen kuin rahoitusapuun asianomaiselle tuensaajamaalle.

Osana kokonaisratkaisua Suomi voi kuitenkin viime kädessä harkita komission ehdottamaa varainhoitoasetuksen muutosta hajautetusta rahoitusstrategiasta.

Muuta

Suomi korostaa, että Ukrainan pitkän aikavälin rahoitustarpeita tulee tarkastella käsillä olevasta ehdotuksesta erillisenä asiana.

Suomen aiempia kantoja Ukrainan rahoitustukeen on määritelty mm. valtioneuvoston selvityksissä E 70/2022 vp, E 103/2022 vp ja E 107/2022 vp.