

U 38/2023 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2093 muuttamisesta (rahoituskehysasetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 20 päivänä kesäkuuta 2023 hyväksymä ehdotus neuvoston asetuksen vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 2020/2093 muuttamiseksi ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7.9.2023

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Neuvotteleva virkamies Vesa Kulmala

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEN VUOSIA 2021–2027 KOSKEVAN MONIVUOTISEN RAHOITUSKEHYKSEN VAHVISTAMISESTA ANNETTUN ASETUKSEN (EU, EURATOM) N:O 2020/2093 MUUTTAMISESTA**1 Ehdotuksen tausta**

Vuosia 2021—2027 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen vahvistamisesta annettu neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2093 (jäljempänä rahoituskehysasetus) annettiin 17.12.2020.

Rahoituskehysasetuksesta saavutetun lopullisen poliittisen sovun yhteydessä marraskuussa 2020 komissio antoi yksipuolisen julistuksen, jonka mukaan komissio esittää monivuotisen rahoituskehityksen toiminnasta arvioinnin 1. tammikuuta 2024 mennessä. Tämän arvioinnin yhteydessä komissio tekee tarvittaessa asiaankuuluvia ehdotuksia rahoituskehysasetuksen tarkistamiseksi Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta määräytyvien menettelyjen mukaisesti.

Komissio antoi 20.6.2023 edellä mainitun arvioinnin komission tiedonantona (COM (2023) 336 final) sekä sen yhteydessä ehdotuksensa rahoituskehysasetuksen (COM (2023) 337 final) muuttamiseksi.

Komission tiedonannon kokonaisuudesta on aiemmin laadittu erillinen valtioneuvoston selvitys (E 17/2023 vp), joka on toimitettu eduskuntaan 7.7.2023. Tämä U-kirjelmä on osa väliarvioesityksen kokonaisuutta. U-kirjelmässä tarkastellaan nimenomaisesti komission väliarviointiin liittyvää lainsäädäntöesitystä rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi.

Rahoituskehityksen väliarvio-tiedonantoon liittyy lisäksi kaksi muuta lainsäädäntöehdotusta: ehdotus asetukseksi Ukrainan tukivälineen perustamisesta (COM (2023) 338 final) sekä ehdotus asetukseksi Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineestä (COM (2023) 335 final) (jäljempänä STEP). Näiden kahden lainsäädäntöehdotuksen osalta laaditaan erilliset U-kirjelmät, joista kukin toimivaltainen ministeriö vastaa oman hallinnon alansa osalta.

Komissio antoi myös 20.6.2023 päivitettyt ehdotukset koskien EU:n uusia omia varoja, joista laaditaan erillinen valtioneuvoston U-jatkokirjelmä.

Komissio antoi joulukuussa 2021 ehdotuksen rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi muun muassa ehdotetun ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamiseksi. Joulukuun 2021 rahoituskehysasetusehdotuksesta laadittiin U-kirjelmä (U 22/2022 vp). Komissio toteaa nyt, että tämä joulukuussa 2021 annettu ehdotus on vanhentunut sosiaalisesta ilmastorahastosta käytyjen lainsäädäntöneuvottelujen tuloksena sekä vuonna 2022 ilmenneiden ennennäkemättömien ja odottamattomien haasteiden, erityisesti Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan ja makrotalouden kehityksen vuoksi. Tämän vuoksi komissio esittää, että nyt annettu rahoituskehysasetuksen muutosehdotus korvaa aiemman ehdotuksen, joka on tarkoitus aikanaan myös virallisesti peruuttaa.

2 Ehdotuksen tausta

Euroopan unioni (EU) on kohdannut useita ennennäkemättömiä ja odottamattomia haasteita vuoden 2020 jälkeen, jolloin nykyinen monivuotinen rahoituskehys hyväksyttiin. EU on reagoinut nykyisellä talousarviollaan näihin haasteisiin hyödyntämällä talousarvion olemassa olevia joustomahdollisuuksia, joustavoittamalla olemassa olevien varojen käyttöä sekä kohdentamalla varoja uudelleen. Komission arvion mukaan useisiin eri haasteisiin vastaaminen on kuitenkin johtanut siihen, että olemassa olevat talousarviovarat eivät ole riittäviä vastaamaan haasteisiin. Vastatakseen edellä mainittuihin haasteisiin komissio esittää siten monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien korottamista, uuden erityisvälineen luomista Ukrainan tukemiseksi, uuden erityisvälineen luomista elpymisvälineen lainan korkokuluihin sekä joustavuuden lisäämistä.

Seuraavaksi muistiossa kuvataan tarkemmin komission ehdotusten tavoitteet ja tausta. Komission rahoituskehysasetukseen ehdottamien lainsäädäntömuutosten yksityiskohdat esitellään myöhemmin muistion kohdassa ”Pääasiallinen sisältö”.

Pitkäaikainen tuki Ukrainalle

Komissio ehdottaa erityisen rahoitusvälineen perustamista Ukrainan tukemiseksi johdonmukaisella, ennakoitavalla ja joustavalla tavalla vuosina 2024–2027. Komission mukaan Ukrainan maksuvalmiustarpeet makrotaloudellisen vakauden kannalta ovat edelleen suuria ja investointien tulisi kasvaa asteittain tilanteen kehittyessä, jotta Ukrainan elpymisen ja jälleenrakentaminen olisi nopeaa. Ukrainan välittömien tarpeiden ja lyhyen aikavälin elpymisen sekä pitkän aikavälin jälleenrakentamisen huomioon ottamiseksi komissio ehdottaa asetusta uuden Ukrainan tukivälineen perustamisesta. Ukrainan tukivälineen kokonaiskapasiteetti olisi enintään 50 miljardia euroa käypinä hintoina vuosille 2024–2027 ja määrä käsittäisi sekä avustukset että lainat. Komission alustavan arvion mukaan lainojen osuus olisi noin 2/3 ja avustusten osuus noin 1/3. Ukrainalle myönnetyt lainat rahoitettaisiin ottamalla lainaa rahoitusmarkkinoilta, ja niiden takuuna olisi EU:n talousarvion liikkumavara (”headroom”), samaan tapaan kuin Makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineestä (MFA+) myönnettävässä rahoituksessa (U 99/2022 vp). Liikkumavara on omien varojen katon enimmäismäärän ja monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien väliin jäävä erotus.

Avustusmuotoinen tuki, jota ei makseta takaisin, ja budjettitakuiden varaaminen rahoitetaan komission ehdotuksen mukaan uudesta temaattisesta erityisvälineestä, Ukraina varauksesta. Ukrainan-varaus olisi rahoituskehysten uusi temaattinen erityisväline, jonka rahoitus olisi rahoituskehysten enimmäismäärien ulkopuolella.

Kestävä ratkaisu elpymisvälineen lainakorkojen takaisinmaksuun

Vuodesta 2022 lähtien korkojen nousu kiristyneen rahapolitiikan myötä inflaation hillitsemiseksi on ollut jyrkkää ja nopeaa. Tämän seurauksena elpymisvälineen lainanotosta EU:n talousarviolle aiheutuvien rahoituskustannusten odotetaan ylittävän ne arviot, jotka alun perin rahoituskehykseen varattiin. Tarvittavat varat ovat yleisesti hyvin riippuvaisia korkojen vaihteluista. Lisäksi vuoteen 2026 asti lisää vaihtelua syntyy lainattujen määrien ajoitukseen liittyvistä epävarmuustekijöistä, jotka riippuvat enimmäkseen elpymis- ja palautumisvälineen maksujen ajoittumisesta.

Komission mukaan EU:n talousarviossa olisi oltava keinot ja välineet, joilla nämä kustannukset voidaan maksaa mahdollisimman tehokkaasti ja siksi näiden epävarmuustekijöiden vuoksi tarvitaan erityinen joustomekanismi. Komissio ehdottaa siten uuden temaattisen erityisvälineen ”EURI-välineen” perustamista, jonka rahoitus olisi rahoituskehysten enimmäismäärien ulkopuolella. Välineen ainoa tarkoitus olisi kattaa ne elpymisvälineen rahoituskustannukset, jotka

ylittävät rahoituskehityksen otsakkeessa 2b alun perin vuonna 2020 varatut enimmäismäärät. Komission arvion mukaan nämä kustannukset olisivat 17-27 miljardia vuosien 2024-2027 aikana ja komission tämän hetkinen tarkempi indikaatiivinen arvio olisi 18,9 mrd. euroa (käyvin hinnoin). EURI-välineellä ei olisi rahoituskehysasetuksessa säädettyä tarkkaa enimmäismäärää.

Muuttoliikkeen sisäinen ja ulkoinen hallinta sekä hätätilanteisiin puuttuminen

EU:n talousarviolla edistetään kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa yhdistyvät muuttoliike-, turvapaikka-, kotouttamis-, palauttamis- ja rajaturvallisuuspolitiikka ja jossa tunnustetaan muuttoliikkeen sisäisten ja ulkoisten ulottuvuuksien yhteys ja tarpeet, jotka johtuvat Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan maailmanlaajuisista seurauksista, kuten elintarviketurvaan kohdistuvat uhat ja hybridiuhat. Muuttoliikkeen ulkoisen ulottuvuuden osalta Euroopan unioni syventää lisäksi edelleen yhteistyötä osana kattavia, tasapainoisia ja räätälöityjä kumppanuuksia keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Komissio katsoo, että maailmanlaajuisen taloudellisen ja poliittisen epävakauden lisääntyessä maailmanlaajuinen muuttoliike kasvaa, ja muuttopaine unionin rajoilla jatkaa nousuaan. Komission mukaan tähän vastaaminen edellyttää, että EU:n talousarviosta voidaan antaa jatkossakin jatkuvaa taloudellista tukea muuttoliikkeen perimmäisiin syihin puuttumiseksi, rajavalvonnan parantamiseksi ja tehokkaiden muuttoliikekumppanuuksien ylläpitämiseksi kolmansien maiden kanssa — olivatpa ne lähtö- ja kauttakulkumaita tai suuria pakolaismääriä vastaanottavia maita. Komissio kuitenkin arvioi, että EU:n talousarvio ei nykyisellään enää riittäisi rahoittamaan tarvittavia unionin toimia kolmansien maiden kriiseihin vastaamiseksi.

Lisäksi komission mukaan muuttoliikkeen sisäisen ulottuvuuden ja rajaturvallisuuden hallinnan osalta tarvitaan lisärahoitusta, jotta kasvavan maahanmuuttopaineen kohteena olevia jäsenvaltioita voidaan auttaa ja panna uusi muuttoliike- ja turvapaikkasopimus täytäntöön. Tämä koskee erityisesti seulontaa ja rajamenettelyä, vastaanottokapasiteettia, sisäisiä siirtoja ja palautuksia.

Näin ollen komissio ehdottaa, että lisärahoitustarpeet katettaisiin korottamalla otsakkeen 4 (Muuttoliike ja rajaturvallisuus) menojen enimmäismääriä 1 693 miljoonalla eurolla ja otsakkeen 6 (Naapuruus ja muu maailma) menojen enimmäismääriä 9 056 miljoonalla eurolla (vuoden 2018 hinnoin).

STEP: Euroopan Strategisten Teknologioiden Kehysväline - strategisten teknologioiden pitkän aikavälin kilpailukyvyyn edistämiseksi

Komissio toteaa, että strategisten teknologioiden kehittämisen ja valmistuksen käyttöönotto ja niiden mittakaavan kasvattaminen unionissa on olennaisen tärkeää vihreän ja digitaalisen siirtymän mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Komission mukaan tarvitaan välittömiä toimia, joilla tuetaan strategisten teknologioiden, erityisesti puhtaan teknologian, bioteknologian sekä digitaalisten ja syväteknologioiden kehittämistä ja valmistusta unionissa, jotta vahvistetaan Euroopan suvereniteettia ja taloudellista turvallisuutta.

Vastauksena tähän haasteeseen, komissio ehdottaa Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälinettä (STEP). STEP-kehysväline vahvistaisi ja vivuttaisi olemassa olevia EU:n välineitä, jotta rahoitustukea saadaan nopeasti ja tehokkaammin käyttöön. EU:lla on talousarviossa ja sen ulkopuolella useita rahastoja ja ohjelmia, joilla tuetaan puhdasta teknologiaa, bioteknologiaa ja digitalisaatiota. Näitä ovat erityisesti innovaatorahasto, InvestEU, Horisontti Eurooppa, Euroopan puolustusrahasto, elpymis- ja palautumistukiväline ja koheesiopolitiikan rahastot.

Komissio esittää, että erityisesti strategisten teknologioiden painopistealoille osoitetun investointikapasiteetin lisäämiseksi STEP-kehysvälinettä olisi tuettava lisärahoituksen kautta vahvistamalla InvestEU:n, innovaatorahaston, Horisontti Eurooppa -ohjelman puitteissa toimivan Euroopan innovaationeuvoston ja Euroopan puolustusrahaston talousarviota yhteensä 10 miljardilla eurolla vuosina 2024—2027. Innovaatorahaston osuus tuosta lisäyksestä olisi 5 miljardia euroa, joka rahoitettaisiin komission ehdotuksen mukaan EU:n budjetin kautta. Lisäksi, komission ehdottaa, että Innovaatorahaston STEP-lisärahoitus rajattaisiin jäsenvaltioihin, joiden BKT per asukas on alle EU:n keskiarvon. Nämä muutokset innovaatorahastoon olisivat uusia ja poikkeuksellisia.

Komissio ehdottaa, että tämä lisärahoitustarve katettaisiin kansallisin maksuosuuksin korottamalla rahoituskehysten enimmäismääriä otsakkeessa 1 (Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous) 3 020 miljoonalla eurolla, otsakkeessa 3 (Luonnonvarat ja ympäristö) 4 311 miljoonalla eurolla ja otsakkeessa 5 (Turvallisuus ja puolustus) 1 293 miljoonalla eurolla (vuoden 2018 hinnoin).

Hallinnon ylläpitäminen

Rahoituskehysten otsakkeeseen 7 (EU:n hallinto) kohdistuu komission mukaan vakavia paineita unionille annettujen lisätehtävien, energian hintojen nousun ja korkean inflaation vuoksi. Komissio katsoo, että hallinto ei pysty jatkamaan yhä kasvavien tehtävien suorittamista nykyisillä resursseilla ja otsakkeen 7 nykyiset enimmäismäärät eivät riitä vastaamaan lisätehtävistä ja inflaatiopaineista johtuviin tarpeisiin.

Siten komissio ehdottaa, että olemassa olevien tehtävien hoitamiseksi otsakkeen 7 enimmäismäärää olisi korotettava 1 621 miljoonalla eurolla, johon sisältyisi toimielinten hallintomenojen alarajan korottaminen 1 331 miljoonalla eurolla (vuoden 2018 hinnoin).

Parannetaan EU:n talousarvion valmiuksia reagoida kriiseihin ja ennakkoimattomiin tapahtumiin

Solidaarisuus- ja hätäapuvaraus (SEAR) on rahoituskehysten ulkopuolinen temaattinen erityisväline, jolla autetaan torjumaan hätätilanteita jäsenvaltioissa ja EU:n ulkopuolisissa maissa. Komission mukaan erityisesti ilmastonmuutoksesta johtuvien suurten luonnonkatastrofien ja lisääntyneiden humanitaaristen kriisien sekä niiden laajuuden vuoksi solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen vuosittaista määrää olisi lisättävä 539 miljoonalla eurolla (vuoden 2018 hinnoin).

Joustoväline on rahoituskehysten ulkopuolinen ei-temaattinen yleinen erityisväline, jota voidaan käyttää sellaisten tiettyjen ennakkoimattomien menojen rahoittamiseen, joita ei voida rahoittaa yhden tai useamman muun otsakkeen enimmäismäärien rajoissa käytettävissä olevista määristä. Joustovälinettä on tähän asti ollut tarpeen ottaa käyttöön lähes täysimääräisesti. Komission mukaan joustovälineen vuosittaista määrää olisi siten lisättävä 647 miljoonalla eurolla (vuoden 2018 hinnoin), jotta EU:n talousarviolla voidaan vastata mahdollisesti ilmeneviin odottamattomiin tarpeisiin.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Sitoumusmäärärahojen enimmäismäärien korottaminen vuosiksi 2024-2027 (rahoituskehysasetuksen liite)

Komission ehdotuksella olisi vaikutusta otsakkeiden 1, 3, 4, 5, 6 ja 7 sitoumusmäärärahojen vuotuisten enimmäismäärien tasoon, mukaan lukien toimielinten hallintomenojen enimmäismäärä. Komissio ehdottaa, että mainittujen otsakkeiden enimmäismääriä korotettaisiin. Käytännössä asetusteknisesti enimmäismäärien korotus tarkoittaisi rahoituskehysasetuksen liitteenä olevan rahoituskehysten enimmäismäärät sisältävän taulukon muuttamista. Lisäykset sitoumusmäärärahoihin on esitetty alla olevassa taulukossa.

meur (2018 hinnoin)					
Sitoumusmäärärahojen enimmäismäärien korottaminen	2024	2025	2026	2027	YHTEENSÄ 2024-2027
Otsake 1 Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous	777	762	748	733	3 020
Otsake 3 Luonnonvarat ja ympäristö	1 110	1 088	1 067	1 046	4 311
Otsake 4 Muuttoliike ja rajaturvallisuus		264	464	965	1 693
Otsake 5 Turvallisuus ja puolustus	333	327	320	313	1 293
Otsake 6 Naapurialueet ja muu maailma	2 331	2 286	2 241	2 198	9 056
Otsake 7 EU:n yleinen hallinto	132	333	556	600	1 621
-josta toimielinten hallintomenot	110	285	464	472	1 331
OTSAKKEET YHTEENSÄ	4 683	5 060	5 396	5 855	20 994

Uusi erityisväline Ukraina-varaus (uusi artikla 10b sekä artikla 2)

Komissio ehdottaa rahoituskehysasetukseen uutta artiklaa (artikla 10b), jossa säädettäisiin uudesta rahoituskehysten ulkopuolisesta temaattisesta erityisvälineestä Ukraina-varauksesta (Ukraine Reserve), jolla turvattaisiin rahoitustuki Ukrainalle vuosina 2024-2027 sen välittömiin lyhyen aikavälin rahoitustarpeisiin sekä pidemmän aikavälin elpymiseen. Ukraina-varauksesta rahoitettaisiin komission ehdotuksen mukaan Ukrainalle maksettava avustusmuotoinen tuki, lainarahoituksen korkokustannukset sekä budjettitakuiden varaaminen. Ukraina-varaus voitaisiin ottaa käyttöön yksinomaan Ukrainan tukivälineestä annetun asetuksen mukaisten menojen rahoittamiseksi.

Komission mukaan Ukraina-varaukseen olisi sisällytettävä enimmäismäärä kokonaisuutena kaudelle 2024—2027 sekä vuotuinen enimmäismäärä. Komission ehdotuksen artiklan 10b kohdan 2 mukaan Ukraina-varaus ei saisi ylittää 50 000 miljoonan euron määrää käyvinä hintoina vuosina 2024—2027 ja varauksesta tietynä vuonna käyttöön otettava vuotuinen määrä saisi olla enintään 16 700 miljoonaa euroa käyvin hinnoin. Vuotuinen enimmäismäärä on komission mukaan tarpeen, jotta voidaan varmistaa neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetun omien varojen enimmäismäärän noudattaminen. Lisäksi asetus ehdotuksen mukaan Ukraina-varauksen tavoitteena on tarjota vähintään 2 500 miljoonaa euroa käyvin hinnoin ohjeellisena vuotuisena vähimmäismääränä.

Komissio esittää Ukraina-varauksen määrät käyvin hinnoin, vaikka monivuotinen rahoituskehys vahvistetaan vuoden 2018 hinnoin. Komissio perustelee tätä sillä, että käyvin hinnoin ilmaistuna varauksen määrät ovat johdonmukaisia Ukrainan tukivälineen täytäntöönpanon kanssa.

Uuden erityisvälineen lisäksi komissio ehdottaa Ukrainan tukivälineen osalta muutoksia myös rahoituskehysasetuksen 2 artiklaan. Voimassa olevan rahoituskehysasetuksen mukaan omien varojen katon enimmäismäärän ja EU:n vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysen enimmäismäärien väliin jäävää liikkumavaraa on mahdollista käyttää kohdennetusti Ukrainalle myönnettävän rahoitustuen kattamiseksi vuosina 2023 ja 2024. Komission nyt ehdottamalla asetusmuutoksella liikkumavaran käyttöä Ukrainalle myönnetyn rahoitustuen takauksena ehdotetaan jatkettavan koko rahoituskehyskauden loppuajaksi vuoteen 2027 saakka. Tätä liikkumavaraa käytetään tarvittaessa ehdollisten vastuuvélvoitteiden maksamiseen ja sillä taataan joukkovelkakirjasijoittajille, että EU:n Ukrainan lainojen lainanottoa varten lainaamat summat maksetaan takaisin kaikissa olosuhteissa.

Euroopan parlamentti ja neuvosto päättäisivät Ukraina-varauksen käyttöön otosta SEUT 314 artiklassa määrätyn vuotuisen talousarviomenettelyn puitteissa (talousarvio ja/tai lisätalousarvio). Määrärahat otettaisiin käyttöön monivuotisen rahoituskehysen enimmäismäärien lisäksi sekä maksusitoumusmäärärahojen että vastaavien maksumäärärahojen osalta.

Uusi erityisväline EURI-väline (uusi artikla 10a)

Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 (jäljempänä omien varojen päätös) 5 artiklassa säädetään elpymisvälineen rahoittamiseen liittyvistä poikkeuksellisista ja määräaikaista lisämäärärahoista siten, että komissiolle annetaan valtuudet ottaa unionin puolesta pääomamarkkinoilta lainaa. Artiklan 2 kohdan mukaan menoihin käytettäväksi lainattujen varojen pääoman takaisinmaksu ja niihin liittyvät korot katetaan unionin talousarviosta.

Komissio ehdottaa rahoituskehysasetukseen uutta artiklaa (artikla 10a), jossa säädettäisiin uudesta rahoituskehysen ulkopuolisesta temaattisesta erityisvälineestä, EURI-välineestä. Komission mukaan olisi säädettävä uudesta erityisrahoitusvälineestä, jolla katetaan yleisen korkotason nousun myötä kasvaneet elpymisvälineen lainanhoitokulut niiltä osin kuin rahoituskehysessä alun perin varatut varat osoittautuvat riittämättömiksi. EURI-välinettä voitaisiin käyttää lisäkustannusten rahoittamiseen, jos omien varojen päätöksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisten pääomamarkkinoilta lainattujen varojen erääntyvät korko- ja kuponkimaksut ylittäisivät tiettyä vuonna asetuksessa säädetty määrät.

Asian jatkokäsittelyssä olisi tarpeen selvittää kuponkimaksujen osalta komission rahoituskehysasetuksen 10 a artiklaehdotuksen suhdetta omien varojen päätöksen 5(2) artiklaan.

Komission ehdotuksessa EURI-välineen varojen käyttöön oton kynnysarvoiksi vahvistettaisiin enimmäismäärä vuosille 2024, 2025, 2026 ja 2027. Vuotuiset elpymisvälineen rahoituskustannuksien kynnysarvot, joiden ylittävä osuus katettaisiin täysimääräisesti EURI-välineen kautta, on esitetty seuraavassa taulukossa.

meur	2024	2025	2026	2027
Vuotuinen kynnysarvo (käyvin hinnoin)	2 071,4	2 677,8	3 744,6	4 980,3
Vuotuinen kynnysarvo (2018 hinnoin)	1 840,0	2 332,0	3 196,0	4 168,0

Hintamuutos tehty monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa vahvistetun kahden prosentin kiinteän vuotuisen deflaattorin perusteella.

Euroopan parlamentti ja neuvosto päättäisivät EURI-välineen käyttöönotosta SEUT 314 artiklassa määrätyn vuotuisen talousarviomenettelyn puitteissa (talousarvio ja/tai lisätalousarvio). Määrärahat otettaisiin käyttöön monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien lisäksi sekä maksusitoumusmäärärahojen että vastaavien maksumäärärahojen osalta.

Solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen sekä joustovälineen enimmäismäärien korottaminen (artikla 9 ja artikla 12)

Komissio ehdottaa, että solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen enimmäismäärä vuoden 2018 hinnoin nostettaisiin 1 739 miljoonaan euroon alkuperäisestä 1 200 miljoonasta eurosta ja joustovälineen enimmäismäärä vuoden 2018 hinnoin nostettaisiin 1 562 miljoonaan euroon alkuperäisestä 915 miljoonasta eurosta.

Komission mukaan solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen sekä joustovälineen kapasiteettia on lisättävä, jotta unioni voi pitää yllä riittävää valmiutta reagoida kriiseihin ja ennakoimattomiin tilanteisiin.

Maksumäärärahojen enimmäismäärien korottaminen vuosiksi 2026-2027 (rahoituskehysasetuksen liite)

Vuosien 2021-2027 rahoituskehysten maksujen odotetaan saavuttavan huippunsa kehyskauden lopulla, vuosina 2026 ja 2027 edellisten ohjelmakausien tapaan. Maksujen painottumista kehyskauden loppuvuosille lisäävät edelleen viivästyksset, jotka johtuvat asiaankuuluvien säädösten myöhäisestä hyväksymisestä. Komission mukaan rahoituskehysten maksuille asetettavaa enimmäismäärä olisi siten korotettava, jotta voidaan varmistaa, että aiemmin ehdotetut sitoumusmäärärahojen korotukset mainittuihin EU-budjetin ohjelmiin voidaan täysin sovittaa maksettavien maksujen saatavuuteen.

Komissio ehdottaa, että maksujen enimmäismäärää olisi siten korotettava 7 725 miljoonalla eurolla vuodelle 2026 ja 2 772 miljoonalla eurolla vuodelle 2027 (vuoden 2018 hinnoin). Tämä vastaisi 50 prosenttia rahoituskehysten sisäisiin ohjelmiin ehdotettavien sitoumusmäärärahojen lisäysten enimmäismäärästä.

Uusien erityisvälineiden aiheuttamat tekniset päivitykset artiklaan 2

Rahoituskehysasetuksen 2 artiklan 2 kohdan ensimmäistä alakohtaa muutettaisiin siten, että siihen sisällytettäisiin viittaukset EURI-välineen (uusi artikla 10a) sekä Ukraina-varaukseen (uusi artikla 10b), sen periaatteen mukaisesti, että näiden erityisvälineiden määrärahat otetaan käyttöön monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien lisäksi sekä maksusitoumusmäärärahojen että vastaavien maksumäärärahojen osalta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

4.1 Ehdotuksen oikeusperusta

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

Valtioneuvosto katsoo, että komission rahoituskehysasetuksen muutosehdotukset ovat oikeusperustaltaan asianmukaisia.

4.2 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta aloilla, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta. Niitä ovat erityisesti SEUT 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut politiikanalat. Lisäksi vain unioni voi antaa säädöksiä perussopimusten toimeilinjärjestelmää ja varainhoitoa koskevien määräysten nojalla, joihin myös rahoituskehysasetus kuuluu.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEU 5(4)). Komission mukaan ehdotetut muutokset rahoituskehykseen ovat oikeassa suhteessa niihin odottamattomiin tapahtumiin ja uusiin haasteisiin, joita on ilmennyt sen jälkeen, kun rahoituskehysasetus alun perin hyväksyttiin joulukuussa 2020.

Valtioneuvosto arvioi, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Taloudelliset vaikutukset

Komission esitys edellyttäisi monivuotisen rahoituskehysten enimmäismäärien korottamista, uuden erityisvälineen luomista Ukrainan tukemiseksi, uuden erityisvälineen luomista elpymisvälineen lainan korkokuluihin sekä joustavuuden lisäämistä. Näillä kaikilla ehdotuksilla on vaikutuksia EU-budjetin enimmäismääriin ja sitä kautta Suomen EU-maksuihin. Kansallisessa talousarviossa Suomen maksut EU:lle budjetoidaan momentille 28.92.96. Momentti on menokehysten sisällä kansallisissa kehyksissä.

Komission rahoituskehysten sisäisiä otsakkeita koskevat lisäysehdotukset olisivat yhteensä 24,4 miljardia euroa (käyvin hinnoin) eli rahoituskehysten enimmäismäärä nousisi edellä mainitulla summalla. Muut komission lisäysehdotukset kohdentuisivat omien varojen katon ja rahoituskehysten enimmäismäärän väliseen liikkumavaraan rahoituskehysten ulkopuolelle. EU:n omien varojen katon ja rahoituskehysten 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 (maksuina 1,40 % ja sitoumuksina 1,46 % EU27 BKTL), josta katetaan kaikissa tilanteissa unionin (normaalista) toiminnasta syntyvät vastuut (3 artikla), ja
- b) 0,6 % poikkeukselliseen ja väliaikaiseen liikkumavaran korotukseen, jota käytetään vain ja ainoastaan covid-19- kriisin takia otettujen velkojen kattamiseen (6 artikla).

Komission ehdotuksessa ne lisäysehdotukset, jotka kohdentuisivat omien varojen katon ja rahoituskehysten väliseen liikkumavaraan olisivat ns. normaalin liikkumavaran piirissä EURI-välinettä lukuun ottamatta. EURI-väline olisi elpymisvälineeseen liittyvän poikkeuksellisen ja

väliaikaisen liikkumavaran korotuksen piirissä. Komission ehdotuksesta aiheutuvat jäsenvaltioiden lisävastuut olisivat voimassa olevan omien varojen päätöksessä säädettyjen jäsenvaltioiden vastuiden piirissä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät erityisvälineiden käyttöönotosta SEUT 314 artiklassa määrätyn vuotuisen talousarviomenettelyn puitteissa (talousarvio ja/tai lisätalousarvio). Määrärahat otetaan käyttöön monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien lisäksi sekä maksusitoumusmäärärahojen että vastaavien maksumäärärahojen osalta. Suomi ottaisi kantaa osana EU:n talousarviomenettelyä myös uusien erityisvälineiden Ukraina-varauksen ja EURI-välineen vuotuisen käyttöön.

Alla on arvioitu tarkemmin komission eri ehdotusten taloudellisia vaikutuksia. Komission ehdotuksen luvut ja vaikutukset Suomelle on esitetty sitoumusmäärärahoina käyvin hinnoin.

Rahoituskehyksen enimmäismäärien korottaminen

Komission ehdottamat lisäykset noin 24,4 miljardia euroa rahoituskehyksen sisäisiin ohjelmiin kasvattaisivat Suomen EU-maksuja arviolta yhteensä 395 miljoonalla eurolla ajanjaksolla 2024-2027 (vuositasolla noin 99 milj. eurolla).

Lisäksi olemassa olevien rahoituskehyksen ulkopuolisten erityisvälineiden joustovälineen ja solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen enimmäismäärien korottaminen yhteensä 5,5 mrd. eurolla kasvattaisi Suomen EU-maksua yhteensä noin 89 miljoonalla eurolla mikäli välineet otettaisiin täysimääräisesti käyttöön. Päätökset erityisvälineiden käyttöönotosta ja määristä tehtäisiin kuitenkin edelleen aina tapauskohtaisesti erikseen osana vuotuista talousarviomenettelyä.

Ukraina-varaus

Komission ehdotuksessa Ukraina-varauksen enimmäismäärä ei saa ylittää 50 miljardia euroa vuosien 2024-2027 aikana. Komission indikatiivisena tarkoituksena on, että Ukrainan tukiväline koostuisi sekä lainoista että avustuksista. Komission ehdotuksessa ei kuitenkaan esitetä tarkkaa rahoituksen jakoa avustuksiin tai lainoihin, sillä komission mukaan olisi tarvetta joustavalle välineelle, jonka avulla voitaisiin vuosittain arvioida Ukrainan rahoitustarpeita. Vaikka-kin Ukrainan tukivälineen mukaan rahoituksen jakautuminen avustuksiin ja lainoihin olisi ohjeellinen, komission rahoituskehysasetusehdotukseen on kuitenkin otettu kokonaisuutta koskeva enimmäismäärä sekä vuosittainen enimmäismäärä. Rahoituskehysasetusehdotuksen 10 b artiklan mukaan Ukraina-varauksen enimmäismäärä olisi 50 000 miljoonaa euroa käyvin hinnoin ajanjaksolla 2024-2027 ja siihen sisältyisi 16 700 miljoonan euron vuosittainen enimmäismäärä. Komission asetusehdotukseen sisältyy siten mahdollisuus koko enimmäismäärän tarjoamisesta avustuksina. Jos 50 000 miljoonan euron yhteissumma puolestaan jaettaisiin tasaisesti neljälle vuodelle, se tarkoittaisi 12 500 miljoonaa euroa tukea vuodessa Ukrainalle.

Mikäli tämä koko summa koostuisi avustuksista, olisi Suomen maksuosuus tällöin Ukraina-varauksesta kaikkiaan noin 810 miljoonaa euroa vuosina 2024-2027. Suomen vuosittainen maksuosuus voisi tiettyinä vuosina olla enimmillään noin 271 miljoonaa euroa.

Mikäli Suomen maksuosuutta Ukrainan tukivälineestä arvioidaan komission tässä vaiheessa antamien ohjeellisten arvioiden pohjalta, olisi Suomen maksuosuus Ukrainalle kohdennettavasta 17 mrd. euron avustusmuotoisesta tuesta siten arviolta 276 miljoonaa euroa kun taas Suomen ensisijainen vastuu Ukrainan 33 mrd. euron lainamuotoisesta rahoitustuesta olisi noin 535 milj. euroa. Riippumatta lainojen ja avustusten välisestä suhteesta, koko 50 miljardin euron yhteis-

summa sisältyisi monivuotisen rahoituskehityksen liikkumavaraan ("headroom"), koska avustuksiin liittyvä Ukraina-varaus olisi rahoituskehityksen enimmäismäärien ulkopuolella oleva erityisväline.

Siltä osin kuin kyse olisi lainasta Ukrainalle, komissio ottaisi markkinoilta lainaa käyttäen liikkumavaraa vakuutena ja välittäisi lainan Ukrainalle. Mikäli Ukraina ei pystyisi lyhentämään ottamaansa lainaa, jäsenvaltioiden vastuu voisi realisoitua. Suomen kokonaisvastuu ei kuitenkaan tällaisessa tilanteessakaan kasvaisi suhteessa siihen mitä se olisi, mikäli koko Ukrainalle osoitettava tuki maksettaisiin avustuksina, jonka vaikutus on selostettu aiemmin.

Ukrainan varauksen lopullinen käyttö määräytyisi vasta EU:n vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä, jolloin myös selviäisi varauksen käytöstä aiheutuvat vuosittaiset EU-maksuvelvoitteet jäsenvaltioille.

EURI-väline

EURI-välineen ainoa tarkoitus olisi kattaa ne elpymisvälineen rahoituskustannukset, jotka ylittävät otsakkeessa 2b alun perin vuonna 2020 varatut enimmäismäärät. Komission arvion mukaan nämä kustannukset olisivat 17-27 miljardia vuosien 2024-2027 aikana ja tämän hetkinen tarkempi indikatiivinen arvio olisi 18,9 miljardia. Suomen EU-maksuosuus kasvaisi tuon komission indikatiivisen arvion (18,9 miljardia) mukaan laskettuna noin 306 miljoonaa euroa vuosien 2024-2027 aikana eli noin 77 miljoonaa euroa per vuosi.

EURI-välineen lopullinen käyttö määräytyisi vasta EU:n vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä, jolloin myös selviäisi välineen käytöstä aiheutuvat vuosittaiset EU-maksuvelvoitteet jäsenvaltioille.

Kokonaisvaikutus

Komission ehdotus sellaisenaan ja täysimääräisesti käyttöön otettaessa kasvattaisi Suomen EU-maksuja arviolta yhteensä 1,1 miljardilla eurolla ajanjaksolla 2024-2027 (eli keskimäärin vuodessa noin 267 miljoonalla eurolla) sisältäen Ukraina-välineen 17 mrd. euron avustusmuotoisen tuen sekä arvioidun 19 mrd. euron EURI-varauksen (elpymisvälineen korkokulut) lisätarpeesta. Tämän lisäksi Suomen ensisijainen vastuu Ukrainan 33 miljardin euron lainamuotoisesta rahoituksesta olisi noin 535 miljoonaa euroa.

Mikäli oletettaisiin, että Ukrainalle annettava tuki maksettaisiin kokonaisuudessaan avustuksina, kasvaisivat Suomen EU-maksut arviolta noin yhteensä 1,6 miljardilla eurolla vuosina 2024-2027 (eli keskimäärin vuodessa noin 400 miljoonalla eurolla). Tällöin erillistä vastuuta lainamuotoisesta tuesta ei syntyisi. Arviot on tehty sen mukaan mitä komissio on antanut ohjeellisiksi arvioiksi EURI-välineen lisätarpeesta sekä Ukrainan tukivälineen avustusten ja lainojen suhteesta, kun niiden vaikutusta on tarkasteltu erikseen.

Vuoden 2023 kansallisessa talousarviossa on budjetoitu Suomen maksuihin Euroopan unionille noin 2,4 miljardia euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa 2025-2027 on varauduttu Suomen maksuihin Euroopan unionille keskimäärin noin 2,7-2,8 miljardilla eurolla. EU-maksun mitoitusta tullaan tarkastelemaan julkisen talouden suunnitelman käsittelyn yhteydessä.

Vaikka edellä esitetty kokonaisvaikutus edellyttäisi mahdollisesti julkisen talouden suunnitelman tarkistusta, ei Suomen vastuiden arvioida kasvavan siten, että ne vaarantaisivat eduskunnan budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteista, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on. Keskeisenä tekijänä on komission ehdotusten sisältyminen

olemassa olevan omien varojen enimmäismäärän puitteisiin. Omien varojen vuotuinen maksukatto säättää enimmäismäärän, jonka puitteissa jäsenvaltiot voisivat joutua asettamaan omia varoja komission käyttöön.

Komission ehdotukset eivät tämän hetken arvion mukaan sisältäisi merkittäviä lisäyksiä Suomen saantoihin nykytilanteeseen verrattuna. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että valtaosa komission ehdottamista lisäyksistä kohdistuu rahoituskehyksessä ja sen ulkopuolella sellaisiin toimiin, joista ei makseta suoraa rahoitusta EU:n jäsenmaihin (kuten Ukrainan tarpeet, elpymisvälineen korot ja muuttoliikkeen ulkoinen ulottuvuus). Komission ehdotuksessa suoraan jäsenmaille kohdistuvaa rahoitusta on vain muuttoliikkeen sisäisen ulottuvuuden rahoitus sekä osa STEP-ehdotuksen lisärahoista. Suomen mahdollinen saanto STEP:nkin osalta rajoittuisi käytännössä lisäyksiin Horisontti Eurooppa-ohjelmaan tai Euroopan puolustusrahastoon, jotka ovat ehdotuksen pienimmät osuudet.

5.2 Lainsäädännölliset ja hallinnolliset vaikutukset

Rahoituskehysasetus on EU:n asetuksena suoraan sovellettavaa, velvoittavaa oikeutta eikä sen voimaantulo edellytä muutoksia Suomen lainsäädäntöön.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa budjettisuvereniteetin kannalta olennainen kysymys on jäsenvaltion vastuiden tarkkarajaisuus (PeVL 5/2011 vp, PeVL 11/2020 vp, PeVL 12/2020 vp, PeVL 16/2020 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kun eduskunnan budjettivallan rajoituksia selvitetään valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, Suomen taloudellisia vastuita tulee tarkastella kokonaisuutena (PeVL 25/2011 vp, PeVL 3/2012 vp, PeVL 16/2020 vp). Vastuita arvioitaessa on otettava huomioon paitsi niiden kokonaismäärä myös niiden toteutumisen todennäköisyys (PeVL 3/2013 vp ja PeVP 52/2014 vp). Lisäksi valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, edellyttävätkö lisävastuut Suomen suostumusta ja onko eduskunnalla mahdollisuus osallistua vastuusitoumuksia koskeviin päätöksiin (ks. PeVL 12/2020, PeVL 22/2011 vp, PeVL 12/2018 vp, PeVL 16/2020 vp). Valiokunta on korostanut riskien arviointia keskeisenä asiana valtiosääntöisen arvioinnin kannalta (PeVL 14/2019 vp). Suomen budjettisuvereniteettia tulee suojata mahdollisimman tehokkaasti ja huolehtia siitä, että järjestelyjen erityispiirteiden vuoksi Suomen vastuut eivät kasva tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on (PeVL 55/2017 vp s.3 ja PeVL 5/2011 s. 4/II, PeVL 16/2020 vp).

Arvioitaessa komission rahoituskehysasetusehdotusta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta huomiota on tarpeen kiinnittää erityisesti vastuiden tarkkarajaisuuteen sekä vastuiden määrään. Se, että rahoituskehysasetuksesta päätetään neuvostossa yksimielisesti, turvaa Suomen ja eduskunnan vaikutusmahdollisuudet asiassa.

Vastuiden tarkkarajaisuus

Voimassa olevassa rahoituskehysasetuksessa on säädetty rahoituskehyksen sitoumusten vuotuiset enimmäismäärät otsakkeittain ja maksujen vuotuiset enimmäismäärät rahoituskehyskaudelle 2021-2027. Rahoituskehysasetuksessa on lisäksi säädetty rahoituskehyksen ulkopuolella olevien erityisvälineiden vuosittaiset enimmäismäärät tai kokonaisenimmäismäärä.

SEUT 312(3) artiklan mukaan rahoituskehyksessä vahvistetaan vuotuiset enimmäismäärät maksusitoumusmäärärahoille menoluokittain ja vuotuinen enimmäismäärä maksumäärärahoille. Menoluokkien lukumäärä on rajoitettu, ja ne vastaavat unionin keskeisiä toiminta-aloja. Edelleen artiklan mukaan rahoituskehyksessä määrätään kaikista muistakin toimenpiteistä, jotka ovat hyödyksi vuotuisen talousarviomenettelyn moitteettomalle toteuttamiselle. SEUT 312(3) artikla edellyttää, että rahoituskehyksen meno-otsakkeiden osalta vahvistetaan enimmäismäärät. Erityisvälineet perustuvat artiklan viimeksi selostettuun määräykseen, jossa ei edellytetä enimmäismäärien vahvistamista. Komission rahoituskehysasetusehdotuksen mukaan EURI-välineelle (erityisväline) ei säädettäisi asetuksessa enimmäismäärää, mikä poikkeaa voimassa olevan rahoituskehysasetuksen erityisvälineitä koskevista säännöksistä.

Elpymisvälineen rahoituskuluihin varatut määrärahat on otettu huomioon voimassa olevan rahoituskehysasetuksen otsakkeen 2b määrärahoissa. Elpymisvälineen kasvaneiden rahoituskulujen kattamiseksi komissio ehdottaa uutta erityisvälinettä, EURI-välinettä. EURI-välinettä voitaisiin käyttää lisäkustannusten rahoittamiseen, jos omien varojen päätöksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisten pääomamarkkinoilta lainattujen varojen erääntyvät korko- ja kuponkimaksut ylittäisivät tiettyä vuonna asetuksessa säädetty määrät. Varauksen käyttötarkoitus olisi siten rahoituskehysasetuksen mukaan sidottu omien varojen päätöksessä säädetyn elpymisvälineen lainojen hoitokustannuksiin. Rahoituskehysasetuksessa säädettäisiin vuotuiset määrät, joiden ylittävään määrään EURI-välinettä voitaisiin käyttää, mutta varauksella ei olisi rahoituskehysasetuksessa säädettyä vuotuista enimmäismäärää. Näin ollen jäsenvaltioiden vastuiden tarkkaa enimmäismäärää ei voitaisi rahoituskehysasetuksen nojalla ennakoita. EURI-välineen käyttö, mukaan lukien tarvittava määrä, määräytyisi vasta EU:n vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä, jolloin myös selviäisi varauksen käytöstä aiheutuvat EU-maksuvelvoitteet jäsenvaltioille. Komission asetusehdotus ei EURI-välineen osalta olisi samalla tavalla tarkkarajainen kuin nykyiset voimassaolevat erityisvälineet. EURI-välineestä aiheutuvat jäsenvaltioiden maksuvelvoitteet olisivat kuitenkin omien varojen päätöksen 6 artiklassa säädetyn elpymisvälineen lainanottoon liittyvän maksukaton piirissä. Omien varojen päätös säätää enimmäismäärän mitä jäsenvaltioiden maksuvelvoitteet voivat olla vuosittain. Näin ollen EURI-välineenkään enimmäismäärät eivät ole vailla jäsenvaltioiden vastuiden rajoitteita.

Asian jatkovalmistelussa arvioidaan tarpeet tarkentaa EURI-välinettä. Muilta osin komission rahoituskehysasetukseen ehdottamien muutosten voidaan katsoa olevan samalla tavalla tarkkarajaisia kuin nykyiset voimassaolevat erityisvälineet.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ehdotuksilla ei olisi välitöntä vaikutusta Ahvenanmaan asemaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komission tiedonanto monivuotisen rahoituskehyksen väliarvioinniksi ja siihen liittyvät lain-säädäntöehdotukset annettiin 20.6.2023. Komissio esitteli ehdotuksiaan yleisten asioiden-neuvostossa 10.7.2023. Ehdotuksia käsitellään tiiviisti syksyn aikana erillisessä rahoituskehyksen väliarvioinnin ad-hoc –työryhmässä, Coreper II-tasolla sekä tarvittaessa yleisten asioiden neuvostossa. Neuvoston puheenjohtajamaa Espanja on ilmoittanut edistävänsä asian käsittelyä nopeassa tahdissa ja tavoitteena olisi saavuttaa sopu lokakuun Eurooppa-neuvostossa.

Euroopan parlamentissa asiaa valmistellaan parlamentin budjettivaliokunnassa. Yleisesittelijöinä toimivat Jan Olbrycht (EPP, PL) sekä Margarida Marques (S&D, PT). Parlamentti on hyväksynyt päätöslauselman rahoituskehyksen väliarvioon liittyen joulukuussa 2022 (Euroopan

parlamentin päätöslauselma 15. joulukuuta 2022 monivuotisen rahoituskehysten 2021–2027 vahvistamisesta: uusiin haasteisiin soveltuva sopeutumiskykyinen EU:n talousarvio (P9_TA (2022) 0450))

Komission tavoitteena on, että rahoituskehysasetuksen muutos astuu voimaan vuoden 2024 alusta.

Komissio antoi 7.6.2023 Euroopan unionin talousarvioesityksen vuodelle 2024 (Statement of Estimates of the European Commission for the financial year 2024). Eduskunnalle toimitettiin 6.7.2023 komission talousarvioesityksestä U-kirjelmä (U 18/2023 vp). Komission mukaan mahdolliset väliarviosta aiheutuvat vaikutukset vuoden 2024 talousarvioon voidaan tarvittaessa myöhemmin ottaa huomioon osana talousarviomenettelyä.

Jäsenvaltioiden kannanmuodostus on vielä kesken.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä muistioineen on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Muistio on käsitelty EU34-budjetti- ja hallintojaoston kirjallisissa menettelyissä 21.-22.8.2023 ja MFF-johtoryhmässä 22.8.2023. Valtioneuvoston kannat on linjattu EU-ministerivaliokunnassa 25.08.2023.

Komission rahoituskehysten väliarvotiedonannon kokonaisuudesta on aiemmin laadittu erillinen E-kirje (E 17/2023 vp), joka on toimitettu eduskuntaan 7.7.2023. Tämä U-kirjelmä on osa väliarvion kokonaisuutta. U-kirjelmässä tarkastellaan nimenomaisesti esitykseen liittyvää lainsäädäntöesitystä rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on ottanut kantaa komission rahoituskehysten väliarvioinnin tiedonannossa esittämään kokonaisuuteen valtioneuvoston selvityksessä (E 17/2023 vp) seuraavasti:

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotus ei ole Suomen tavoitteiden mukainen, koska se avaisi rahoituskehysten ja sisältää huomattavaa lisärahoitusta uudelleenkohdentamisen sijaan.

Valtioneuvosto painottaa, että EU-budjetin taso tulee säilyttää kohtuullisena välttämällä Suomen nettomaksuosuuden kasvua.

Valtioneuvosto sitoutuu voimakkaasti tukemaan Ukrainaa ja sen jälleenrakentamista ja on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi.

Valtioneuvosto tukee rahoitustuen kohdentamista Ukrainalle osana MFF-välitarkistusta.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti uuden rahoituskehysten ulkopuolisen väliaikaisen erityisvälineen perustamiseen Ukrainan tukemiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että korkokustannuksista johtuva lisärahoitustarve tulisi ensisijaisesti kattaa uudelleenkohdennuksin.

Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota komission ehdotukseen uudesta EU-jäsenmaksuilla rahoitettavasta lisärahoitusosuudesta innovaatorahastoon. Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisina komission ehdottamia muutoksia liittyen rahaston rahoitusmalliin tai rahanjaon kohdentamiseen BKT-pohjaisesti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että toimielimet ja virastot pyrkivät entisestään tehostamaan toimintaansa ja etsimään mahdollisia säästökohteita. EU:n toimielinten ja virastojen hallintomenojen taso sekä henkilöstömäärä on pidettävä maltillisena. Mahdolliset lisätarpeet tulisi kattaa uudelleenkohdennuksin.

Valtioneuvosto tunnistaa tarpeen riittävälle rahoituskehyksen sisäiselle joustovaralle käytettäväksi mahdollisiin ennakkoimattomiin menoihin. Sen sijaan valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen kehyksen ulkopuolisen joustovälineen enimmäismäärän kasvatamiseksi.

Valtioneuvosto ei näe tämän hetkisen arvion mukaan tarvetta maksukaton korotukselle. Mikäli neuvottelujen lopputulos edellyttäisi maksukaton korotusta tulisi sen määrä rajata välttämättömään.

Valtioneuvosto täydentää kantaansa rahoituskehysasetusehdotuksen osalta seuraavasti:

Kokonaistason korottaminen

Komission esittämän rahoituksen mitoituksen ja kohdentumisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta rahoituskehyksen sisäisten politiikka-alojen kohdalla on tarpeen vielä arvioida. Valtioneuvosto pitää keskeisenä, että eri rahoitustarpeita on priorisoitava ja rahoituksen uudelleenkohdentamisen mahdollisuudet on selvitettävä mahdollisimman pitkälle.

Ukraina-varaus

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU jatkaa vahvaa, tehokasta ja yhtenäistä vastaamista Venäjän sotilaalliseen hyökkäykseen Ukraina. Valtioneuvosto tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Valtioneuvosto korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä.

Valtioneuvosto katsoo, että rahoituskehysasetuksessa tulisi asettaa myös vuotuinen enimmäismäärä Ukrainalle maksettaville avustuksille, kuitenkin vaarantamatta Ukrainan tuen jatkuvuutta.

EURI-väline

Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena erillisen uuden EURI-välineen perustamista, vaan korkokulut tulisi ensisijaisesti rahoittaa nykyisellä tavalla rahoituskehyksen sisältä.

Valtioneuvosto korostaa, että rahoituskehyksen ulkopuolisia välineitä tulisi olla vain hyvin perustelluissa tapauksissa. Tavoitteena tulisi olla, että yleiset menot rahoitettaisiin rahoituskehyksen sitoumus- ja maksumäärärahojen enimmäismäärien puitteissa.

Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota siihen, että komissio ehdottaa uuden erityisvälineen perustamista ilman välineelle nimenomaisesti asetettua enimmäismäärää tai vuotuista kattoa.

Valtioneuvosto kuitenkin ottaa huomioon myös Euroopan unionin oikeudelliset velvoitteet sen varmistamiseksi, että unioni hoitaa elpymisvälineeseen liittyvät velvoitteensa kaikissa olosuhteissa. Valtioneuvosto on tältä osin valmis tarkastelemaan toissijaisesti rahoituskehyksen otsakkeen 2b enimmäismäärien rajattua korottamista ainoastaan elpymisvälineen nousseiden korkokulujen kattamiseksi, mikäli uudelleenkohdennukset eivät olisi riittävällä tavalla mahdollisia.

Mikäli neuvotteluissa kuitenkin päädyttäisiin EURI-välineen tapaiseen rahoituskehyksen enimmäismäärien ulkopuoliseen ratkaisuun, tulee siinäkin tapauksessa huolehtia EURI-välineen tarkkarajaisuudesta.

Muut keskeiset kysymykset

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti komission ehdotukseen kehyksen ulkopuolisen erityisvälineen, solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen, enimmäismäärän kasvattamiseksi.

Valtioneuvosto korostaa, että neuvottelut rahoituskehyksen väliarviosta tulisi pitää erillään tavanomaisesta EU:n vuotuisen talousarvion hyväksymismenettelystä sekä uusia omia varoja koskevista neuvotteluista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että vuoden 2024 EU:n talousarviosta saavutetaan yhteisymmärrys talousarvion päättämisestä asetettujen määräaikojen puitteissa, viimeistään tämän vuoden loppuun mennessä.

Valtioneuvosto tarkastelee komission ehdotusten yksityiskohtia ja tarkentaa kantaansa neuvottelujen edetessä.

Valtioneuvosto määrittelee lopullisen kantansa rahoituskehysasetusehdotukseen osana MFF-välitarkistusehdotuksen kokonaisuutta neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa Suomen kokonaisedun lähtökohdista.