

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: E-kirje - Komission tiedonanto sekä ehdotukset EU:n monivuotista rahoituskehystä 2021-2027 koskevaksi välitarkistukseksi

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Ukrainan tukivälineen perustamisesta monivuotisten rahoituskehysten välitarkastelun yhteydessä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: E-kirje - Komission tiedonanto sekä ehdotukset EU:n monivuotista rahoituskehystä 2021—2027 koskevaksi välitarkistukseksi (E 17/2023 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Ukrainan tukivälineen perustamisesta monivuotisten rahoituskehysten välitarkastelun yhteydessä (U 36/2023 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö Marja Liivala, ulkoministeriö
- apulaisosastopäällikkö, EU-asioiden alivaltiosihteeri Satu Keskinen, valtioneuvoston kanslia
- lähetystöneuvos Elina Poikonen, ulkoministeriö
- neuvotteleva virkamies Anna Hyvärinen, valtiovarainministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio antoi 20.6.2023 ehdotukset EU:n monivuotista rahoituskehystä (MFF) koskevaksi välitarkisteluksi. Osana tätä välitarkastelua komissio antoi esityksen uuden Ukrainan tukivälineen (Ukraina Facility) perustamista koskevaksi asetukseksi. Kyse olisi rahoituskehysten ulkopuolisen, uuden väliaikaisen erityisvälineen perustamisesta Ukrainan tukemiseksi. Valtioneuvosto antoi eduskunnalle 7.7. välitarkastelua koskevan e-kirjelmän (E 17/2023 vp) sekä Ukrainan tukivä-

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2023 vp

lineestä u-kirjelmän (U 36/2023 vp) 23.8.2023. Ulkoasiainvaliokunta päätti kokouksessaan 19.9. omassa käsittelyssään yhdistää näiden asioiden käsittelyn.

Komissio toteaa MFF-välitarkastelua koskevassa tiedonannossa, että vuodesta 2020 lähtien EU on kohdannut joukon odottamattomia kriisejä ja haasteita. Näihin lukeutuvat koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan sekä siitä seurannut energiakriisi, jyrkästi noussut inflaatio ja korkojen nousu. Tiedonannossa todetaan myös, että vuosien 2021—2027 rahoituskehysten jousotot ja marginaalit ovat lähes kokonaan hyödynnetyt tai jo varattu uusiin tarpeisiin. Komissio arvioi, ettei kehityksessä ole mahdollisuuksia varojen laajamittaisille uudelleenkohdennuksille. Näillä perusteilla komissio esittää välitarkistuksessa rahoituskehyskauden loppuvuosille 100 mrd. euron lisärahoitusta olemassa olevien varojen uudelleenkohdentamisen sijaan. Komission esitys edellyttäisi toteutuessaan nykyisen rahoituskehysten avaamista, sillä välitarkistuksessa esitetään rahoituskehysten enimmäismäärän kasvattamista ja uusien erityisvälineiden perustamista. Käsitellyssä olevassa valtioneuvoston e-kirjeessä on selostettu komission esityksen kokonaisuus.

Ulkoasiainvaliokunta on omassa käsittelyssään saanut asiantuntijoilta kokonaisarvion komission MFF-välitarkastelua koskevasta esityksestä. Valiokunta on keskittynyt käsittelyssään esitykseen siltä osin, kun siinä käsitellään EU:n ulkoista toimintaa, erityisesti esitykseen Ukrainan tukivälineistä.

Kuten valtioneuvoston u-kirjeestä ilmenee, komission ehdotuksen mukaan Ukrainan tukivälineellä olisi tarkoitus tukea vuosina 2024—2027 Ukrainan lyhyen aikavälin rahoitustarpeita, keskipitkän aikavälin jälleenrakennusta ja Ukrainan EU-lähentymiseen liittyviä uudistuksia. Ukraina voisi hyödyntää unionin tukea laaja-alaisesti budjettitukena, investointirahoituksena tai takauksina. Tukivälineen kokonaiskapasiteetti olisi enintään 50 miljardia euroa, kattaen sekä avustukset että lainat. Tukivälinettä ei voisi käyttää unionin puolustustarvikeapuun Ukrainalle. Saadun selvityksen mukaan puolustustarvikkeiden osalta EU:n rahoituskehysten ulkopuolista rauhanturvan rahoituskapasiteettia suunnitellaan kehitettäväksi niin, että se sallisi 20 miljardin euron lisätuen Ukrainalle puolustussektorille. EU:n uusia tukisuunnitelmia Ukrainalle kokonaisuutena tarkasteltaessa rahoituksen kokonaisuus nousee siis arviolta 70 miljardiin euroon vuosina 2024—2027.

Komission Ukrainan tukivälinettä koskevassa asetusehdotuksessa ei esitetä rahoituksen tarkkaa jakoa avustuksiin tai lainoihin, sillä komission mukaan tarvetta olisi joustavalle välineelle, jonka avulla voitaisiin vuosittain arvioida Ukrainan rahoitustarpeita. Komission antaman alustavan arvion mukaan avustusten osuus tukivälineestä olisi kuitenkin noin 1/3 ja lainojen osuus noin 2/3.

Tukivälineestä Ukrainalle myönnettävä tuki sisältäisi ehdotuksen mukaan tiukat ennakkoehdot sekä erityisjärjestelyt. Saadun selvityksen mukaan komissio solmisi puitesopimuksen Ukrainan kanssa, jossa molemmin puolin vahvistettaisiin erityisjärjestelyt tukivälineen varojen hallinnointia, valvontaa, seurantaa, arviointia, raportointia ja tarkastusta varten sekä sääntöjenvastaisuuksien, petosten, lahjonnan ja eturistiriitojen ehkäisemistä, tutkimista ja korjaamista varten. Sopimus sisältäisi myös määräykset Ukrainan sitoumuksista, ja maan tulisi lisätä valvontajärjestelmiensä tehokkuutta ja tuloksellisuutta ja tehostaa rahanpesun, terrorismin rahoituksen, veronkierroa ja veropetosten torjuntaa.

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2023 vp

Arvioita taloudellisista vaikutuksista Suomen osalta

Komission MFF-välitarkastelua koskeva kokonaisuus 100 mrd. euron lisärahoituksesta rahoituskehityksen loppukaudella tarkoittaisi saadun selvityksen mukaan Suomelle 1,1 mrd. euroa lisämaksua, mikäli kokonaisuus hyväksyttäisiin sellaisenaan, ilman uudelleenkorjauksia. Saadun selvityksen mukaan Suomelle mahdollisesti komission kokonaisuudesta tulevat saannot olisivat hyvin vähäisiä.

Valiokunta pitää yleisesti ottaen hyvänä, että nettomaksajien yhteistyö on aktivoitunut MFF-välitarkastelua koskevilla neuvotteluilla ja muistuttaa tarpeesta ohjata uusia omia varoja elpymisvälineen takaisinmaksuun.

Jos Suomen maksuosuutta Ukrainan tukivälineestä arvioidaan komission tässä vaiheessa antamien ohjeellisten arvioiden pohjalta, olisi Suomen maksuosuus Ukrainalle kohdennettavasta 17 miljardin euron avustusmuotoisesta tuesta arviolta 276 miljoonaa euroa vuosina 2024—2027. Suomen ensisijainen vastuu 33 miljardin euron lainamuotoisesta rahoitustuesta olisi noin 535 miljoonaa samalla ajanjaksolla. Mikäli koko summa koostuisi avustuksista, olisi Suomen maksuosuus Ukraina-varauksesta kaikkiaan noin 810 miljoonaa euroa vuosina 2024—2027. Ottaen huomioon vuosittainen enimmäismäärä Ukrainan tuelle eli 16,7 miljardia euroa, Suomen vuosittainen maksuosuus Ukraina-varauksesta voisi tietyssä vuonna olla enimmillään noin 271 miljoonaa euroa. Mikäli Ukraina ei pystyisi myöhemmin maksamaan tai lyhentämään ottamaansa lainaa, jäsenvaltioiden vastuu voi realisoitua.

Valiokunnan huomiot

1. Ulkoasiainvaliokunta pitää välttämättömänä sitä, että EU jatkaa vankkumatonta tukeaan Ukrainalle. Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoitetta, että EU:n poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. Valiokunta arvioi komission ehdotusta Ukraina-tukivälineestä tästä lähtökohdasta käsin;
2. Valiokunta pitää perusteltuna sitä, että rahoitustukea kohdistetaan Ukrainalle osana MFF-välitarkastelua;
3. Valiokunnalla pitää Ukrainan-tuen osalta jouston tarvetta perusteltuna ja suhtautuu erilaisiin rahoitusvaihtoehtoihin avoimesti. Uuden rahoituskehityksen ulkopuolisen väliaikaisen erityisvälineen perustamiseen suhtaudutaan näin ollen myös myönteisesti;
4. Ukraina-tukivälinettä koskeva kysymys lainojen ja avustusten välinen tarkka suhde on komission asetusehdotuksessa jätetty avoimeksi. Kuultujen asiantuntija-arvioiden mukaan kysymys on Suomelle keskeinen, muttei kuitenkaan kriittinen. Sen sijaan asiantuntija-arvioiden mukaan rahoituskehitykseen tulee asettaa vuotuinen enimmäismäärä maksettaville avustuksille. Valiokunta pitää esitettyä näkökantaa perusteltuna.
5. Valiokunta kävi Ukrainan tukivälinettä käsitellessään läpi myös Ukrainan korruptionvastaisia toimia. Tätä taustaa vasten korostuu EU-varojen tehokkaan valvonnan merkitys ja Ukrainan hallinnon läpinäkyvyys.

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2023 vp

6. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä sitä, että neuvoston tiedonsaanti ja osallistumismahdollisuudet tukivälinettä ja Ukraina-suunnitelmaa koskevassa päätöksenteossa turvataan.
7. Valiokunnan näkemyksen mukaan suunniteltua EU:n lisätukea Ukrainalle tulisi tarkastella kokonaisuutena ja toteaa siksi tässä yhteydessä myös pitävänsä suunnitelmia Euroopan rauhanrahoituksen rahoituskapasiteetin kasvattamisesta Ukrainan tukemiseksi perusteltuina.
8. Valiokunta jakaa valtioneuvoston arvion koordinaation ja läheisen yhteistyön tärkeydestä G7-ryhmän perustaman Ukraina-tuen koordinaatiomekanismin kanssa.
9. Asiantuntija-arvioita yhden jäsenmaan mahdollisesta viivytystä Ukraina-tukivälinettä koskevassa päätöksenteossa valiokunta pitää huolestuttavina. Valiokunta korostaa, että neuvoston tulisi aktiivisesti etsiä keinoja, joilla ripeä päätöksenteko Ukraina-tukivälineen osalta mahdollistetaan. Ei ole hyväksyttävää, että EU:n kriittinen tuki Ukrainalle viivästyisi ehdollisuusasetusmenettelyyn, koheesiosaantoihin ja elpymisvälineestä saataviin varoihin liittyvien EU:n sisäisten kiistakysymysten vuoksi. Ehdollisuudesta tulee tältä osin pitää jatkossakin kiinni.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kimmo Kiljunen sd
varapuheenjohtaja Sofia Vikman kok
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Veijo Niemi ps (osittain)
jäsen Annika Saarikko kesk
jäsen Jussi Saramo vas
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan lausunto UaVL 2/2023 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Laurmaa