

EUR-20 Bunders Terhi(UM), Kukkonen
Mika(UM)

24.06.2020

JULKINEN

Asia

Komission ehdottaman elpymisvälineen ulkosuhderahoitusta koskevat muutosehdotukset

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 27.5.-2.6.2020 useista ehdotuksista koostuvan kokonaispaketin EU:n elpymissuunnitelmaksi, jonka tavoitteena on tukea koronaviruksen jälkeistä talouksien uudelleen käynnistämistä ja Euroopan elpymistä.

Osana Euroopan elpymisvälineen (European Union Recovery Instrument - EURI) toimeenpanoa komissio julkaisi ehdotuksen KOM(2020) 459, joka muuttaa kolmea jo ehdotettua toimeenpano-ohjelmaa tai asetusehdotusta: Horisontti Eurooppa tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma; Naapurisuuden, kehityksen ja kansainvälisen yhteistyön väline (NDICI) sekä asetusehdotus Euroopan maatalousrahastosta maaseudun kehittämiseen. Tässä muistiossa käsitellään **NDICI-välineeseen liittyvää osuutta**, kahden muun ohjelman osuudet esitellään omissa U-jatkokirjeissään.

Yllä mainitun lisäksi komissio antoi ulkosuhderahoituksen osalta ehdotukset **Euroopan kestävän kehityksen rahastoa koskevan asetuksen muuttamiseksi** (KOM(2020) 407) sekä **ehdotuksen EU:n humanitaarista apua koskevan asetuksen muuttamiseksi** (KOM(2020) 461).

EU:n ulkosuhderahoitusta koskevia komission ehdotuksia käsitellään tässä U-jatkokirjeessä kokonaisuutena. Eduskuntaa on informoitu ulkosuhderahoituksen uudistuksesta U-kirjelmällä U 88/2018 vp ja U-jatkokirjelmällä UJ 7/2020 vp (UM2020-00263).

Ulkosuhderahoituksen taso ja välineiden muodostama kokonaisuus ovat osa EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä käytäviä neuvotteluja. Asetusmuutoksia käsitellään osana laajempaa elvytyspakettia erityisesti Coreperissa ja yleisten asioiden neuvostossa. Työryhmätasolla (Ad hoc MFF NDICI-työryhmä, kehitysyhteistyöryhmä CODEV ja humanitaarisen avun työryhmä) käsittely on alkanut. Jäsenmaiden kannoista ei ole vielä tarkempaa tietoa.

Komission ehdotuksissa ei esitetä sisällöllisiä muutoksia verrattuna alkuperäisiin ehdotuksiin EU:n laajentumista valmistelemaan tukivälineeseen (IPA) eikä rahoituskehyksen ulkopuoliseen Euroopan rauhanrahastoon (EPF). Niiden osalta sisältö ja Suomen tarkennetut kannat on kuvattu jatkokirjeessä UJ 7/2020 vp (UM2020-00263) ja käsitelty eduskunnassa 11.6.2020.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kannat EU:n elpymissuunnitelmaan, sisältäen komission muutetun rahoituskehys ehdotuksen ja uutta elpymisvälinettä koskevan ehdotuksen, on tuotu esiin E 64/2020 vp -kirjeessä.

Komission ehdotusten rahoituksen mitoitukseen ja rahoituksen luonteeseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvotteluiden kokonaisuutta.

Suomi voi suhtautua avoimesti komission elpymispaketissa esittämiin muutoksiin koskien EU:n ulkosuhderahoitusjärjestelmää.

Suomi korostaa, että koronapandemian seurauksena syntynyt taloudellis-sosiaalinen kriisi kohdistuu **erityisen vakavasti vähiten kehittyneisiin ja hauraisiin valtioihin**, mikä tulee huomioida elpymisrahoituksen kohdentamisessa. Komission esittämien muutosten ei tule johtaa merkittäviin muutoksiin ulkosuhderahoituskokonaisuuden painopisteiden osalta. Suomi voi kannattaa **Euroopan kestäväen kehityksen rahaston** maantieteellisen kattavuuden laajentamista Länsi-Balkanille osana elpymispakettia. EU:n rahoituksella tulee myös johdonmukaisesti tukea **ilmastotoimien toteuttamista osana vihreää elvytystä**.

NDICI-välineen **joustavuus, strategisuus ja yhtenäisyys** tulee säilyttää. Koronaviruskriisi on konkreettisenä esimerkkinä osoittanut yhtenäisen ja joustavan ulkosuhderahoitusjärjestelmän tarpeen. Ulkosuhderahoituksen joustavuutta tulee ensisijaisesti kasvattaa välineitä yhdistämällä ja välineeseen sisältyvän ohjelmoimattoman rahoituksen riittävällä mitoituksella. Samalla on tärkeää noudattaa yleisesti hyvän varainhoidon periaatteita sekä turvata kehitysrahoituksen ennakoitavuus ja pitkäjänteisyys. Aiempien kantojen mukaisesti Suomi painottaa ulkosuhderahoituksesta käytävissä jatkoneuvotteluissa aiemmissa eduskuntakirjelmissä mainittuja teemoja sekä **EU:n naapuruston, Afrikan, vähiten kehittyneiden ja hauraiden valtioiden sekä Suomen lähialueiden ja arktisen politiikan merkitystä**.

NDICI-välineeseen sisältyvän Euroopan kestäväen kehityksen rahaston (EKKR+) tavoitteena tulee olla **talouden ja työllisyyden elpymisen sekä kestäväen kehityksen tavoitteiden edistäminen** investoinneilla ensisijaisesti vähiten kehittyneissä ja hauraissa valtioissa, joilla muuten olisi vaikeuksia houkuttaa investointeja. Kehitysrahoituksen painopisteen tulee olla Afrikassa, jossa elpymisen tukeminen tulee edellyttämään erityisesti lahja-apua. Suomi pyytää komissiolta selvityksiä siitä, millaisia vaikutuksia elpymispaketissa esitetyllä ulkoisen toiminnan takuiden merkittävällä lisäämisellä olisi EU:n ulkosuhderahoituksen kokonaisuuteen sekä maantieteellisiin ja temaattisiin painopisteisiin. Samoin Suomi pyytää lisäselvityksiä siitä, miten lisärahoitus vaikuttaa ulkosuhderahoituksen hallinnointiin ja jäsenmaiden rooliin rahoituksen strategisessa ohjaamisessa.

Koronaviruspandemia on lisännyt **humanitaarisen rahoituksen** tarvetta. Humanitaarisen rahoituksen maantieteellisen kohdentamisen tulee perustua todellisiin humanitaarisiin tarpeisiin, eikä varoja tule korvamerkitä etukäteen millekään tietylle maantieteelliselle alueelle.

Suomi korostaa, että humanitaarinen rahoitus tulee kanavoida suoraan humanitaarisen avun ja pelastuspalvelun pääosaston (DG ECHO) budjettiin ja sillä tulee säilyä päätösvalta rahoituksen käytöstä. Tällä tavoin voidaan varmistaa, että päätösten lähtökohtana ovat **humanitaariset periaatteet** (inhimillisyys, tasapuolisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus) eikä niitä ohjata poliittisin, taloudellisin tai sotilaallisin perustein. Varojen kanavoiminen DG ECHO:n budjettiin takaisi myös verrattain nopean päätöksenteon, mikä on ihmishenkiä pelastavan ja inhimillistä kärsimystä vähentävän humanitaarisen avun kohdalla olennaista.

Pääasiallinen sisältö

Ulkosuhderahoitusjärjestelmän sisältöä on kuvattu tarkemmin U-kirjelmässä U 88/2018 vp ja jatkokirjeessä UJ 7/2020 vp (UM2020-00263; 31.3.2020). Tässä käsitellään vain komission uusia, osana elvytyspakettia annettuja ehdotuksia.

Komissio esittää, että uuden ja määräaikaisen elpymisvälineen (EU Recovery Instrument) mukaisia elpymis- ja palautumistoimenpiteitä toteutettaisiin tulevan rahoituskehityksen EU-ohjelmien kautta. Ulkosuhderahoitukseen esitetään muutoksia osana elpymistä tukevaa välinettä (Next Generation EU, joka kanavoisi komission esityksen mukaan EU-budjettiin 750 miljardia lisärahoitusta vuosina 2021-2024). Next Generation EU -välineen rahoituksesta kohdennettaisiin **10,5 mrd. euroa ulkosuhderahoitusväline NDICI:iin ja 5 mrd. euroa humanitaariseen apuun**. Lisäksi **yksi miljardi kohdennettaisiin Euroopan kestävän kehityksen rahastoon (EKKR)** jo tällä rahoituskehyskaudella (2014-2020). Komissio ehdottaa, että rahoitus toteutettaisiin elpymisvälineestä, ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina varainhoitoasetuksen 21 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Elpymisvälineen kautta kanavoitava rahoituslisäys kanavoituisi humanitaarista apua lukuun ottamatta ulkoisen toiminnan takuiden muodossa.

Naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline NDICI sekä Euroopan kestävän kehityksen rahasto

Komissio esittää osana elpymisrahastoa koskevaa pakettiaan, että seuraavalla rahoituskaudella EU:n **ulkoisen toiminnan takuiden enimmäismäärä nousisi 60 miljardista 130 miljardiin**. NDICI:in ehdotettu lisäraha 10,5 mrd on varautumista takuiden aiheuttamiin tuleviin vastuisiin. Käytännössä takuilla tuettaisiin yritysten investointeja ja taloudellista vakautta kolmansissa maissa NDICI-välineeseen sisältyvän EKKR+ -rahaston ja makrotaloudellisen tuen kautta. Eurooppalaisille ja kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille myönnettävien takuiden avulla vähennetään kumppanimaille, niiden hallinnoille ja niiden yksityiselle sektorille myönnettävien lainojen riskejä. Ilman EU:n myöntämää takuuta em. hankkeiden riskit muodostuisivat liian suuriksi eikä niitä olisi mahdollista toteuttaa.

Komissio katsoo, että laajennettu tuki EKKR+:n kautta mahdollistaisi selviytymisen ja toipumisen pandemian aiheuttamasta sosioekonomisesta kriisistä. Ohjelmoinnin puitteissa takuut pyritään myöntämään hankkeille, joilla on mahdollisimman suuret kehitysvaikutukset ja jotka tukevat mahdollisimman tehokkaasti EU:n politiikkatavoitteita. Ohjelmoinnin puitteissa käydään dialogia kumppanimaiden ja muiden kumppaneiden kanssa investointitarpeista ja painopisteistä, jotta EU:n tuki voidaan kanavoida kohteisiin, joissa tukea tarvitaan eniten. Näitä kohteita ovat erityisesti vähiten kehittyneet ja velkaongelmista kärsivät kehitysmaat. Ohjelmointi perustuu EU:n kehityskonsensusukseen (European Consensus on Development), jonka keskiössä on köyhyyden vähentäminen ja YK:n vuoden 2030 kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttaminen. Länsi-Balkanin maiden mahdollisuuksia hyötyä lisärahoituksesta parannetaan. Suomi pyrkii parantamaan seuraavalla rahoituskaudella suomalaistoimijoiden ”saantoa” EU:n ulkoisesta toiminnasta, ml. investoinnit.

Käynnissä olevan rahoituskauden osalta Euroopan kestävän kehityksen rahasto (EKKR) – muutosehdotuksessa **pääasiallisina muutoksina ovat maantieteellisen kattavuuden laajentaminen Länsi-Balkanille ja EKKR:n varojen kasvattaminen**, jotta vastattaisiin paremmin COVID-19 -vaikutuksiin. Samalla investointiajanjaksoa pidennetään 31.12.2021 asti. Tämä merkitsisi sitä, että nykyinen EKKR ja osaksi NDICI:ä seuraavalla rahoituskaudella tuleva laajennettu EKKR+ toimisivat rinnakkain vuonna 2021, jotta tukea voidaan ryhtyä kanavoimaan mahdollisimman pian.

Humanitaarinen apu

Komissio ehdottaa 5,5 miljardin euron lisärahoitusta humanitaariseen apuun uuden EU:n elpymisvälineen (EU Recovery Instrument) kautta. Tavoitteena on tukea kolmansia maita koronaviruspandemian haitallisista vaikutuksista selviämisessä sekä vahvistaa niiden häiriönsietokykyä (resilienssi). Humanitaarista apua koskevaa asetusta muutettaisiin siltä osin, että elpymisväline voitaisiin tuoda uudeksi humanitaarisen avun rahoituslähteeksi määräaikaaisesti. Komissio ehdottaa myös enintään 3 miljardin vuosittaista lisärahoitusta hätäapuvaramoon.

Maailmanlaajuiset humanitaariset tarpeet ovat lähes nelinkertaistuneet vuoden 2012 jälkeen. Suurin osa tarpeista johtuu pitkittyneistä konflikteista, joten tarpeiden uskotaan jatkavan kasvuaan. Kansainvälinen yhteisö on onnistunut kattamaan rahoitustarpeista viime vuosina vain noin 60 prosenttia, eli merkittävä osa hätäavun tarpeesta olevista ihmisistä jää ilman apua. Monivuotisesta rahoituskehiksestä 2014-2020 saadut kokemukset osoittavat, että humanitaarisen avun ohjelman vuotuiset määrärahat eivät ole riittäneet kattamaan humanitaarisia tarpeita. Määrärahoja on jouduttu täydentämään hätäapuvarammasta (Emergency Aid Reserve) ja muista rahoituslähteistä kuten Euroopan kehitysrahastosta (EKR).

Koronaviruspandemia on entisestään vaikeuttanut maailmanlaajuisia humanitaarista tilannetta. Taloudellisen taantuman ja kansallisten rajoitustoimien humanitaariset vaikutukset ovat useimmissa kriisimaissa itse taudin vaikutuksia suuremmat. Humanitaaristen operaatioiden toteuttaminen on tullut aiempaa vaikeammaksi ja kalliimmaksi (tuotanto- ja logistiikkahäiriöt, ruoan ja perushyödykkeiden hintojen nousu), ja taloudellinen taantuma tulee ajamaan yhä suuremman määrän ihmisiä äärimmäiseen köyhyyteen ja avun varaan. YK:n mukaan edessä on vakava ruokakriisi ja välittömän ruoka-avun tarpeessa olevien ihmisten määrä kaksinkertaistuu. YK:n analyysien mukaan seuraavan 12 kuukauden aikana humanitaarisiin operaatioihin tarvitaan pandemian suorien ja epäsuorien vaikutusten seurauksena yli 30 miljardia dollaria.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission ehdotusten oikeusperusta asetuksille on edelleen asianmukainen, eikä ole muuttunut vuoden 2018 U-kirjelmän arviosta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Sektorikohtaiset asetusehdotukset, kuten NDICI, päätetään tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jossa neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat tasavertaisia lainsäätäjiä. NDICI-asetusehdotuksen laajuudesta johtuen parlamentissa asetuksen käsittelystä vastaavat sekä ulkoasiainvaliokunta (AFET) että kehitysvaliokunta (DEVE). Parlamentti hyväksyi edellisen vaalikauden kokoonpanossaan 27.3.2019 ulkosuhderahoituksen uudistamista koskevan raportin, joka muodostaa nykyisenkin parlamentin neuvottelukannan.

Kolmikantaneuvottelu NDICI-asetuksesta avattiin Euroopan parlamentin kanssa 23.10.2019. Kolmikantaneuvottelu on jatkunut Suomen kauden jälkeen Kroatian kaudella. Vaikeimmat poliittiset kysymykset jäävät kolmikantaneuvotteluiden loppuun. Käynnissä olevat rahoituskehysneuvottelut hidastavat NDICI-asetuksesta käytäviä kolmikantaneuvotteluita, sillä parlamentti on ilmoittanut olevansa haluton käsittelemään poliittisesti vaikeimpia kysymyksiä ennen rahoituskehystä koskevan ratkaisun syntyä.

Kansallinen valmistelu

Ulkosuhdejaoston kirjallinen menettely 17.-18.6., MFF-johtoryhmä 22.6.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnan suuren valiokunnan lausunto SuVL 12/2018 vp, ulkoasiainvaliokunnan lausunto UaVL 13/2018 vp, ulkoasiainvaliokunnan pöytäkirja 11.6.2020

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaalla ei ole toimivaltaa Euroopan unionin ulkosuhderahoituksessa.

Taloudelliset vaikutukset

Ulkosuhderahoituksen taso ja välineiden muodostama kokonaisuus päätetään osana koko EU-rahoituskehiksestä käytäviä neuvotteluja ja informoidaan osana suurempaa prosessia, eikä tässä jatkokirjelmässä. Elpymissuunnitelmaan liittyvistä muista komission säädösehdotuksista laaditaan erikseen kirjelmät eduskunnalle.

Komissio antoi myös 28.5.2020 kuluvaan rahoituskehyskautta koskevan muutosehdotuksen, toisin sanoen ehdotuksen vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) n:o 1311/2013 muuttamisesta (COM (2020) 446 final). Siinä komissio ehdottaa kuluvaan kauden sitoumusten nostamista yhteensä noin 11,5 miljardilla eurolla koronakriisiin liittyvien rahoitustarpeiden vuoksi. Komissio antoi lisäksi 3.6.2020 lisätalousarvion nro 6/2020 (COM(2020) 423 final), joka liittyy samaan kokonaisuuteen. Kyseisistä komission ehdotuksista informoidaan eduskuntaa erikseen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

KOM (2020) 459 final

KOM(2020) 407 final

KOM(2020) 461 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Yksikönpäällikkö Mika Kukkonen, UM/EUR-20	+358 50 452 3390
Lähetystöneuvos Terhi Bunders, UM/EUR-20	+358 50 329 8291
Ulkoasiainsihtööri Olli Nurmi, EUE	+32 473 538 941
Tarkastaja Johanna Rasimus, UM/KEO-10	+358 50 598 6437
Ulkoasiainsihtööri Simo-Pekka Parviainen, UM/KEO-50	+358 50 432 1825
Lähetystöneuvos Pilvi Taipale, UM/KEO-70	+358 295 350 322
EU-erityisasiantuntija Marko Mäntylä, VNK/EUS	+358 29 5160576
Neuvotteleva virkamies Anna Hyvärinen, VM	+358 50 3014005

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	kehitysrahoitus, lähialueyhteistyö, ulkosuhteet; rahoitus UM, VM
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TEM, TULLI, VNK, YM
