

## Poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntäminen Ukrainalle

### U/E/UTP-tunnus

E 70/2022 vp

E 90/2022 vp

### Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Ottaen huomioon asian pikainen eteneminen EU-tasolla, saatetaan tällä E-kirjeellä ennakkolisesti eduskunnan tietoon ja käsiteltäväksi poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntäminen Ukrainalle. Asiasta myöhemmin annettavasta lainsäädäntöehdotuksesta toimitetaan eduskunnalle U-kirjelmä viipymättä ehdotuksen antamisen jälkeen.

Komissio antoi 18.5.2022 tiedonannon Ukrainan hätäavusta ja jälleenrakennuksesta (COM(2022) 233 final). Lyhyen aikavälin hätäavun osalta tiedonannossa esitettiin, että unioni osallistuisi Ukrainan rahoitusvajeen kattamiseen myöntämällä yhdeksän miljardia euroa lainamuotoista makrotaloudellista rahoitusapua (engl. *macro-financial assistance*, MFA) poikkeuksellisen edullisin ehdoin. Komission mukaan tähän makrotaloudelliseen rahoitusapuun tarvittaisiin EU-budjetin ohella myös erilliset jäsenvaltioiden antamat valtiontakaukset, sillä EU-budjetin määrärahatason turvin ei ole mahdollista myöntää uutta makrotaloudellista rahoitusapua Ukrainalle. EU-budjetin ao. momentilta katettavan luottotappiovarauksen perusteella ja jäsenvaltioiden antamia uusia valtiontakauksia vastaan komissio voisi hakea rahoitusmarkkinoilta lainaa lainataksaan sen edelleen Ukrainalle. Tiedonannosta toimitettiin eduskunnalle valtioneuvoston selvitys (E 70/2022 vp).

Toukokuun Eurooppa-neuvoston kokouksessa sovittiin, että Euroopan unionilla on valmius myöntää Ukrainalle uutta poikkeuksellista makrotaloudellista rahoitusapua komission tiedonannon mukaisesti enimmillään 9 mrd. euroa vuonna 2022 ja kehotti neuvostoa tarkastelemaan komission ehdotusta heti, kun se on esitetty. Heinäkuun 2022 alussa komissio antoi osittaisena vastauksena tähän pyyntöön ehdotuksen, jolla Ukrainalle myönnettiin 1 mrd. euroa yksinomaan EU:n budjettiin perustuvaa lainamuotoista makrotaloudellista rahoitusapua. Ehdotuksesta toimitettiin eduskunnalle valtioneuvoston selvitys (E 90/2022 vp). Neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät ehdotuksen 12.7.2022.

Komission odotetaan julkistavan syyskuun alkupuolella (todennäköisesti 7.9.) uuden lainamuotoista makrotaloudellista rahoitusapua koskevan ehdotuksen, jossa Ukrainalle myönnettävät lainat perustuisivat jäsenvaltioiden unionille antamiin valtiontakauksiin. Asian poikkeuksellisen luonteen vuoksi on mahdollista, että epävirallisen valtiovarainministerikokouksen yhteydessä 9.-10.9.2022 pyritään antamaan julkilausuma, jolla jäsenvaltiot poliittisesti sitoutuisivat antamaan tarvittavat valtiontakaukset. Asiasta on käyty alustava keskustelu talous- ja rahoituskomitean kokouksissa 24.8.2022 ja 2.9.2022.

Jotta päästäisiin Eurooppa-neuvoston päätelmien kirjaukseen enintään 9 mrd. euron makrotaloudellisesta rahoitusavusta vuonna 2022, keskustelu Ukrainan likviditeetin turvaamisesta ja sen muodoista jatkuu komission ehdotuksen antamisen jälkeen.

Alustavien kaavailujen mukaan rahoitusapupakettia voitaisiin mahdollisesti täydentää jäsenvaltioiden antamalla avustuksilla.

## Suomen kanta

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

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

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

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

Tätä taustaa vasten Suomi voi antaa periaatteellisen hyväksyntänsä myös sille, että Ukrainaa tuetaan EU-budjetin kyseiseltä momentilta katettavan luottotappiovarauksen ohella myös jäsenvaltioiden BKTL-osuuteen perustuvien valtiontakauksin ja mahdollisesti myös avustuksin. EU-budjetin tuki tulee toimeenpanna nykyisen rahoituskehysten puitteissa. On tarpeen taata myös oikeudenmukainen ja selkeä taakanjako jäsenvaltioiden kesken. Suomi voi hyväksyä 70 prosentin tappiovarauksen vain erityistapauksena Ukrainan kohdalla.

Valtiontakauksien osalta yksittäisen jäsenvaltion kokonaistakausvastuun tulee olla selkeästi, tarkkarajaisesti ja yksiselitteisesti rajattu. Suomi korostaa, että ennen lopullisen takaussitoumuksen antamista tiedossa on oltava kunkin jäsenvaltion takauksen ehdoton enimmäismäärä, myös euromääräinen. Suomi muodostaa erikseen tarkemmat kannat komission annettua asiaa koskevat ehdotuksensa.

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

## Pääasiallinen sisältö

Ukrainan kokonaisrahoitustarve on mittava ja arviot sen suuruudesta muuttuvat Venäjän hyökkäyksen jatkuessa. Komissio antoi 18.5.2022 tiedonannon Ukrainan hätäavusta ja jälleenrakennuksesta. Lyhyen aikavälin hätäavun osalta tiedonannossa esitettiin, että unioni osallistuisi Ukrainan rahoitusvajeen kattamiseen myöntämällä yhdeksän miljardia euroa lainamuotoista makrotaloudellista rahoitusapua poikkeuksellisen edullisin ehdoin. Komission mukaan uuteen lainamuotoiseen makrotaloudelliseen rahoitusapuun tarvittaisiin EU-budjetin ao. momentilta katettavan luottotappiovarauksen ohella myös erilliset jäsenvaltioiden antamat valtioneuvostotakaukset. EU-budjetin ao. momentilta katettavan luottotappiovarauksen perusteella ja jäsenvaltioiden antamia uusia valtioneuvostotakauksia vastaan komissio voisi hakea rahoitusmarkkinoilta lainaa lainatakseen sen edelleen Ukrainalle.

Komission tiedonannon mukaisesti, toukokuussa 30.-31. päivänä 2022 pidetyssä kokouksessa antamissaan päätelmissä Eurooppa-neuvosto korosti Euroopan unionin olevan valmis myöntämään Ukrainalle uutta poikkeuksellista makrotaloudellista rahoitusapua enimmillään 9 mrd. euroa vuonna 2022 ja kehotti neuvostoa tarkastelemaan komission ehdotusta heti, kun se on esitetty.

Heinäkuun 2022 alussa komissio antoi osittaisena vastauksena tähän pyyntöön ehdotuksen, jolla Ukrainalle myönnettiin 1 mrd. euroa EU:n budjettiin perustuvaa lainamuotoista makrotaloudellista rahoitusapua. Ehdotuksesta toimitettiin eduskunnalle valtioneuvoston selvitys (E 90/2022 vp). Neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät ehdotuksen 12.7.2022.

Alustavien tietojen mukaan komissio antaa syyskuussa (todennäköisesti 7.9.) ehdotuksen ensivaiheessa 5 mrd. euron makroapulainasta, jolle tarvittaisiin jäsenvaltioilta valtioneuvostotakaukset. Viimeisimpien komissiosta saatujen epävirallisten tietojen mukaan valtioneuvostotakaukset kattaisivat myös heinäkuussa jo myönnetyn 1 mrd. euron suuruisen makroapulainan. Lopullista varmuutta asiasta ei ole. Komission heinäkuussa tekemässä ja jo hyväksytyssä ehdotuksessa tästä ei ollut mainintaa. Toisaalta komission toukokuun tiedonannossa todettiin valtioneuvostotakauksia tarvittavan koko ehdotetulle 9 mrd. euron makroapulainalle.

Valtioneuvostotakauksia tarvitaan, koska komission mukaan EU-budjetin kapasiteetti ei enää jatkossa riitä makrotaloudellisen rahoitusavun edellyttämien, EU-budjettiin perustuvien komission lainanotto- ja -antotoimien takaamiseen. Koska jäsenvaltioiden kansalliset menettelyt vaativat aikansa, eivätkä kaikki takaukset tule voimaan yhtä aikaa, pitää komissio tarpeellisena sitä, että jäsenvaltiot sitoutuvat esimerkiksi yhteisellä julkilausumalla valtioneuvostotakauksien myöntämiseen, jotta se voisi edetä nopeasti uuden Ukrainalle annettavan lainan valmisteluissa. Takaukset tulisivat voimaan sitä mukaa kuin jäsenvaltiot voivat ne antaa.

Tappiovarausasteen tulisi komission mukaan olla tavanomaisen yhdeksän prosentin sijaan 70 prosenttia ottaen huomioon sodan mukanaan tuoma huomattavan korkea epävarmuus. Samaa tavanomaisesta makrotaloudellisesta rahoitusavusta poikkeavaa

tappiovarausastetta sovellettiin jo heinäkuussa 2022 hyväksytyyn 1 mrd. euron makroapulainalle, jonka EU myönsi Ukrainalle. Yhteensä 6 mrd. euron lainasummasta voitaisiin kattaa yhdeksän prosenttia (540 milj. euroa) EU-budjettiin perustuvalla takauksella, josta mahdolliset tappiot ensisijaisesti katettaisiin, mutta jäljellä jäävää osuutta eli 61 prosenttia varten tarvittaisiin jäsenvaltioiden valtiontakaukset. Jos arvio 6 mrd. euron lainaosioista toteutuisi, merkitsisi se tarvetta saada yhteensä noin 3,66 mrd. euron suuruiset valtiontakaukset jäsenvaltioilta.

Tämän jälkeen jatketaan keskustelua siitä, miten jäljelle jäävä osuus rahoitettaisiin. Alustavien tietojen mukaan komissio katsoo, että avustukset olisivat jatkossa tarpeen lainojen rinnalla, jotta Ukrainan velkataakka ei kasvaisi kohtuuttoman suureksi. Komission alustavien kaavailujen mukaan jäsenvaltiot maksaisivat mahdolliset avustukset EU-budjettiin käyttötarkoitukseen sidottuna tulona ja se kanavoitaisiin sitä kautta Ukrainalle. Alustavien tietojen mukaan avustusmuotoisen tuen osalta, voitaisiin ainakin osin myös huomioida jäsenmaiden Ukrainalle jo suoraan maksamat ja/tai suunnitteilla olevat kahdenväliset avustukset, jotka eivät kuitenkaan sisältäisi sotilaalliseen tarkoitukseen, humanitääriin apuun tai kehitysyhteistyöhön osoitettua tukea, lukuun ottamatta budjettitukimuotoista kehitysrahoitusta. Saksalle on tietyvästi tärkeää, että sen toukokuun 2022 G7- huippukokouksen yhteydessä myöntämä 1 mrd. euron tuki otettaisiin huomioon. Muut jäsenvaltiot ovat vuorostaan korostaneet pehmeäehtoisten lainojen laskemista mukaan. Keskustelut avustuksista ovat vasta alkamassa. Tässä vaiheessa asiasta ei ole tarkempaa tietoa.

## **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

-

## **Käsittely Euroopan parlamentissa**

-

## **Kansallinen valmistelu**

Valtiovarainministeriö, ulkoministeriö

EU 1 -jaosto (Talouspolitiikan koordinointi ja kansainväliset rahoituskysymykset), kirjallinen menettely 1.9.2022.

EU-ministerivaliokunta, kirjallinen menettely 6.9.2022

## **Eduskuntakäsittely**

-

## **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

Perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla.

Uusien avustusten myöntäminen Ukrainalle edellyttäisi eduskunnan suostumusta ja uuden määrärahan sisällyttämistä valtion talousarvioon perustuslain 83-86 §:n mukaisesti.

### **Taloudelliset vaikutukset**

Mikäli komissio ehdottaa jäsenvaltioiden valtioneuvoksiin perustuvan 5 mrd. euron suuruisen lainamuotoisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämistä Ukrainalle, komission esittämän tappiovarauksen Suomelta edellyttämä takaus olisi noin 54 milj. euroa. Suomen osuus EU:n BKTL-avaimesta on nykyisin 1,74 %. Jos valtioneuvoksiin tarvitaan kattamaan myös heinäkuussa Ukrainalle jo myönnetty 1 mrd. euron makroapulaina, kasvaisi Suomen osuus noin 64 milj. euroon.

Toistaiseksi tiedossa ei ole, tulisiko mahdollisen valtioneuvoksen kattaa myös makrotaloudelliseen rahoitusapuun liittyvät korot ja muut kulut. Heinäkuussa 2022 Ukrainalle myönnettyssä 1 mrd. euron tukipaketissa EU poikkeuksellisesti otti itse vastatakseen makrotaloudelliseen rahoitusapuun liittyvistä korkomenoista nykyisellä rahoituskehyskaudella 2021-2027. Heinäkuun päätöksen mukaan Ukrainalta ei poikkeuksellisesti myöskään peritä rahoitusapuun liittyviä hallintomaksuja.

Tiedot mahdollisten avustusten yksityiskohdista eivät ole vahvistuneet. Komission epävirallisen ensimmäisen hahmotelman mukaan maakohtaiset avustusosuudet voitaisiin mahdollisesti laskea oletuksella, että Saksan antama 1 mrd. euron avustus Ukrainalle kattaisi Saksan osuuden. Muiden maiden osuudet laskettaisiin tämän pohjalta. Suomen osuudeksi tulisi tällöin n. 70 milj. euroa. Monet jäsenvaltiot ovat kuitenkin suhtautuneet komission hahmotelmaan kriittisesti. On todennäköistä, että komissio tekee siihen vielä merkittäviä muutoksia.

### **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 rahoituskehuksesta, EU:n elpymisvälineestä sekä eurooppalaisen väliaikaisen tuen välineestä (SURE) työttömyysriskien vähentämiseksi koronaviruksen aiheuttamassa poikkeustilanteessa.

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

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

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

Suomen Pankki raportoi eurojärjestelmästä aiheutuvista vastuista ja riskeistä itsenäisesti.

### **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Koska Ukrainan talous ja infrastruktuuri on vahingoittunut merkittävästi, unionin makrotaloudelliseen tukeen liittyy tavanomaista selkeästi huomattavammat riskit, minkä seurauksena jäsenvaltioiden takausvastuut voisivat aktualisoitua.

Yksikään jäsenvaltio ei ole ilmoittanut vastustavansa valtioneuvostoon perustuvan poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämistä Ukrainalle. Saksalle on kuitenkin ilmeisen tärkeää, että myös jäsenvaltioiden Ukrainalle antama kahdenvälinen rahoitusapu huomioidaan. Taustalla on tietävästi huoli Ukrainan heikosta velkakestävyydestä, joka kasvattaa huomattavasti riskiä valtioneuvoston laukeamisesta.

**Asiakirjat**

-

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

VM/alivaltiosihteeri Leena Mörttinen, puh. 02955 30021

VM/EUS/finanssineuvos Marketta Henriksson, puh.02955 30441

VM/KVR/finanssineuvos Tuuli Juurikkala, puh. 02955 30620

[eutunimi.sukunimi@gov.fi](mailto:eutunimi.sukunimi@gov.fi)

**EUTORI-tunnus**

EU/2020/0263

EU/2022/0598