21.9.2023

VM/BUDJETTIOSASTO
Neuvotteleva virkamies Vesa Kulmala
Neuvotteleva virkamies Anna Hyvärinen

Suurelle valiokunnalle – asiantuntijakuuleminen 22.9.2023

Valtiovarainministeriön lausunto koskien asioita: E 17/2023 vp - Komission tiedonanto sekä ehdotukset EU:n monivuotista rahoituskehystä 2021-2027 koskevaksi välitarkistukseksi; U 36/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Ukrainan tukivälineen perustamisesta monivuotisten rahoituskehysten välitarkastelun yhteydessä; U 38/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi vuosia 2021-2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2093 muuttamisesta (rahoituskehysasetus); U 41/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen perustamisesta (STEP)

Ohessa toimitetaan valtiovarainministeriön näkökulmasta keskeisiä rahoitukseen ja taloudellisiin vaikutuksiin liittyviä huomioita ehdotukseen EU:n monivuotista rahoituskehystä koskevaksi välitarkistukseksi sekä sen yhteydessä annettuihin lainsäädäntöehdotuksiin: i) rahoituskehysasetuksen (COM (2023) 337 final) muuttamiseksi; ii) asetukseksi Ukrainan tukivälineen perustamisesta (COM (2023) 338 final); ja iii) asetukseksi Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineestä (COM (2023) 335 final) (*jäljempänä STEP*).

Lainsäädäntöehdotukseen vuosia 2021-2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetun asetuksen muuttamisesta on valtiovarainministeriö toimittanut 7.9.2023 U-kirjelmän eduskunnalle (U 38/2023 vp). Tässä valtiovarainministeriön U-kirjelmässä on tuotu kattavasti esiin komission rahoituskehyksen välitarkistusehdotuksen keskeisiä taloudellisia kokonaisvaikutuksia Suomen ja valtiovarainministeriön näkökulmasta. Tässä lausunnossa nostetaan esiin keskeisimpiä näkökulmia.

Rahoituskehysasetuksen muutos – Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio antoi 20.6.2023 tiedonannon rahoituskehyksen väliarvioinnista sekä sen yhteydessä ehdotuksensa rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi. Komission esitys edellyttäisi nykyisen rahoituskehyksen avaamista, sillä välitarkistuksessa esitetään rahoituskehyksen enimmäismäärän kasvattamista ja uusien erityisvälineiden perustamista.

Komission ehdotuksen keskeisimmät muutokset monivuotiseen rahoituskehykseen olisivat seuraavat (luvut käyvin hinnoin):

1) säädettäisiin uudesta rahoituskehyksen ulkopuolisesta temaattisesta erityisvälineestä Ukraina-varauksesta, jolla turvattaisiin rahoitustuki Ukrainalle vuosina 2024-2027. Ukraina-varaus ei saisi ylittää 50 miljardin euron määrää käyvinä hintoina.
2) säädettäisiin uudesta rahoituskehyksen ulkopuolisesta temaattisesta erityisvälineestä, EURI-välineestä, jolla katettaisiin kasvaneet elpymisvälineen lainanhoitokulut niiltä osin kuin rahoituskehyksessä alun perin varatut varat osoittautuvat riittämättömiksi. Komission arvio näistä kuluista olisi noin 19 miljardia euroa vuosille 2024-2027.
3) korotettaisiin rahoituskehyksen otsakkeiden 1, 3, 4, 5, 6 ja 7 sitoumusmäärärahojen enimmäismääriä yhteensä noin 24,4 miljardilla eurolla vuosille 2024-2027. Nämä korotukset liittyisivät:

i. lisäpanostuksiin muuttoliikkeen hallintaan (+12,5 mrd),
ii. uuden STEP-välineen toimeenpanoon (+10 mrd)
iii. sekä hallintomenojen kasvattamiseen (+ 1,9 mrd).

4) lisättäisiin rahoituskehyksen joustavuutta kasvattamalla solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen sekä joustovälineen enimmäismääriä yhteensä 5,5 miljardilla eurolla.

Yhteensä komission ehdotus sisältää noin 100 miljardin euron lisärahoituksen rahoituskehyskauden loppuvuosille 2024-2027 sisältäen komission arvion mukaan 33 miljardin lainaosuuden Ukrainalle.

EURI-väline – vastuiden tarkkarajaisuus

EURI-väline ehdotus on osa ehdotusta rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi. Komissio ehdottaa uutta rahoituskehyksen ulkopuolista temaattista erityisvälinettä *(EURI-väline)*. Komission mukaan olisi säädettävä uudesta erityisrahoitusvälineestä, jolla katetaan yleisen korkotason nousun myötä kasvaneet elpymisvälineen lainanhoitokulut niiltä osin kuin rahoituskehyksessä alun perin varatut varat osoittautuvat riittämättömiksi. Komission arvio näistä kuluista olisi noin 19 miljardia euroa vuosille 2024-2027.

Varauksen käyttötarkoitus olisi siten rahoituskehysasetuksen mukaan sidottu omien varojen päätöksessä säädetyn elpymisvälineen lainojen hoitokustannuksiin. Rahoituskehysasetuksessa säädettäisiin vuotuiset määrät, joiden ylittäviin määriin EURI-välinettä voitaisiin käyttää, mutta varauksella ei olisi rahoituskehysasetuksessa säädettyä vuotuista enimmäismäärää.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että komission esitys on hankala siltä osin, että EURI-välineellä ei olisi rahoituskehysasetuksessa säädettyä tarkkaa enimmäismäärää. EURI-välineen käyttö, mukaan lukien tarvittava määrä, määräytyisi vasta EU:n vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä. 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. Valtiovarainministeriö toistaa valtioneuvoston kannassa todetun kriittisen huomion siitä, että komissio ehdottaa uuden erityisvälineen perustamista ilman välineelle nimenomaisesti asetettua enimmäismäärää tai vuotuista kattoa ja yhtyy valtioneuvoston kannassa esiin nostettuun tarpeeseen huolehtia EURI-välineen tarkkarajaisuudesta.

Ukrainan tukiväline – Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ukrainan tukiväline-ehdotus kytkeytyy rahoituskehysasetusehdotukseen (U 38/2023 vp). Tukiväline olisi yhteensä enintään 50 miljardia euroa käypinä hintoina ja tuki koostuisi lainoista ja avustuksista. Tuen kohdennus Ukrainalle perustuisi Ukraina-suunnitelmaan, ja tuki olisi ehdollista sen linkittyessä Ukrainalta edellytettäviin uudistuksiin ja muihin toimiin.

Komission ohjeellisena tarkoituksena on, että Ukrainan tukiväline sisältäisi sekä lainoja että avustuksia. Tukivälinettä koskevassa ehdotuksessa tai rahoituskehysasetusta koskevassa ehdotuksessa ei kuitenkaan esitetä rahoituksen tarkkaa jakoa avustuksiin tai lainoihin. Komission alustavan arvion mukaan avustusten osuus tukivälineestä olisi noin 1/3 ja lainojen osuus olisi noin 2/3 ehdotetusta 50 miljardin euron enimmäismäärästä. U-kirjelmässä U 36/2023 vp on selostettu tarkemmin Ukrainan tukiväline-ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia.

STEP – Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö

STEP-kehysvälineen on määrä vahvistaa Euroopan suvereniteettia ja turvallisuutta, vauhdittaa vihreää ja digitaalista siirtymää, vahvistaa kilpailukykyä, vähentää strategisia riippuvuuksia, edistää tasapuolisia toimintaedellytyksiä investointien osalta sisämarkkinoilla koko unionissa ja tukea osallistavaa pääsyä houkutteleviin ja laadukkaisiin työpaikkoihin. STEP-kehysvälineen avulla tuetaan kriittisten teknologioiden ja tuotteiden kehittämistä ja valmistusta

EU:ssa, niiden arvoketjujen suojaamista ja varmistamista sekä tarvittavan työvoiman ja osaamisen turvaamista seuraavilla aloilla: 1) syvä- ja digitaaliteknologiat, 2) puhtaat teknologiat ja 3) bioteknologiat.

Komissio esittää STEP-toimien toteuttamiseksi 10 miljardin euron lisärahoitusta. STEP-lisärahoitus kohdentuisi olemassa oleviin EU-ohjelmiin seuraavasti: InvestEU 3 miljardia euroa, Horisontti Eurooppa -puiteohjelma 0,5 miljardia euroa, Euroopan puolustusrahasto 1,5 miljardia euroa ja innovaatiorahasto 5 miljardia euroa. Komissio ehdottaa, että tämä lisärahoitustarve katettaisiin kansallisin maksuosuuksin korottamalla rahoituskehyksen enimmäismääriä otsakkeessa 1 (Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous), otsakkeessa 3 (Luonnonvarat ja ympäristö) ja otsakkeessa 5 (Turvallisuus ja puolustus).

Lisäksi STEP-kehysvälineen toimeenpano eri EU-ohjelmissa edellyttäisi muutoksia seuraaviin ohjelmakohtaisiin EU-säädöksiin: koheesiopolitiikan rahastot (Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto+, koheesiorahasto), oikeudenmukaisen siirtymän rahasto, InvestEU, elpymis- ja palautumistukiväline, Horisontti Eurooppa -puiteohjelma ja Euroopan puolustusrahasto.

Taloudelliset vaikutukset

Komission koko ehdotus rahoituskehyksen välitarkistukseksi tarkoittaisi sellaisenaan ja täysimääräisesti käyttöön otettaessa Suomen EU-maksujen kasvua arviolta yhteensä 1,1 miljardilla eurolla ajanjaksolla 2024-2027 (eli keskimäärin vuodessa noin 267 miljoonalla eurolla) sisältäen EU-budjetissa 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 rahoitustuesta olisi noin 535 miljoonaa euroa.

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.

EURI-väline

Suomen EU-maksuosuus EURI-välineen vaikutuksesta kasvaisi komission antaman indikatiivisen arvion (18,9 miljardia) mukaan laskettuna noin 306 miljoonaa euroa vuosien 2024-2027 aikana eli noin 77 miljoonaa euroa per vuosi.

Ukrainan tukiväline

Suomen maksuosuus Ukrainan tukivälineestä, komission tässä vaiheessa antamien ohjeellisten arvioiden pohjalta, olisi Ukrainalle kohdennettavasta 17 mrd. euron avustusmuotoisesta tuesta arviolta 276 miljoonaa euroa kun taas Suomen ensisijainen vastuu Ukrainan 33 mrd. euron lainamuotoisesta rahoitustuesta olisi noin 535 milj. euroa. Mikäli koko 50 miljardin euron tukisumma koostuisi avustuksista, olisi Suomen maksuosuus tällöin kaikkiaan noin 810 miljoonaa euroa vuosina 2024-2027. Tällöin erillistä vastuuta lainamuotoisesta tuesta ei syntyisi.

STEP

Komission ehdottama 10 miljardin euron lisäys EU:n budjettiin STEP-toimien toteuttamiseksi kasvattaisi Suomen EU-maksuja arviolta yhteensä noin 162 miljoonalla eurolla ajanjaksolla 2024-2027 (keskimäärin noin 41 miljoonalla eurolla/vuosi).

Suomen mahdollinen saanto komission ehdottamasta budjettilisäyksestä riippuisi suomalaisten toimijoiden menestyksestä STEP-kehysvälineen piiriin kuuluvien komission suoraan hallinnoimien ohjelmien rahoitushauissa. Puolet komission ehdottamasta budjettilisäyksestä, eli innovaatiorahastolle ehdotettu viiden miljardin euron lisäys, ei olisi komission ehdotuksen mukaan suomalaisten toimijoiden haettavissa. Kokonaisuutena valtiovarainministeriö arvioi, että komission ehdotuksen mukainen lisärahoitus edellä mainittuihin komission suoraan hallinnoimiin ohjelmiin tulisi kasvattamaan Suomen nettomaksuosuutta.

Valtioneuvoston kanta (kannat kokonaisuudessaan U/E-kirjelmissä)

Valtioneuvosto on ottanut kantaa rahoituskehyksen välitarkistukseen valtioneuvoston E-kirjeessä (E 17/2023 vp) sekä rahoituskehysasetuksen muuttamiseen valtioneuvoston U-kirjelmässä (U 38/2023 vp) mm. seuraavasti:

- Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotus ei ole Suomen tavoitteiden mukainen, koska se avaisi rahoituskehyksen ja sisältää huomattavaa lisärahoitusta uudelleenkohdentamisen sijaan.
- Valtioneuvosto painottaa, että EU-budjetin taso tulee säilyttää kohtuullisena välttäen Suomen nettomaksuosuuden kasvua.
- 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.
- 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 rahoituskehyksen ulkopuolisen väliaikaisen erityisvälineen perustamiseen Ukrainan tukemiseksi.
- Valtioneuvosto katsoo, että rahoituskehysasetuksessa tulisi asettaa vuotuinen enimmäismäärä Ukrainalle maksettaville avustuksille, kuitenkaan vaarantamatta Ukrainan tuen jatkuvuutta.
- Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena erillisen uuden EURI-välineen perustamista, vaan korkokulut tulisi ensisijaisesti rahoittaa nykyisellä tavalla rahoituskehyksen sisältä.
- Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota siihen, että komissio ehdottaa uuden erityisvälineen perustamista ilman välineelle nimenomaisesti asetettua enimmäismäärää tai vuotuista kattoa.

Valtioneuvosto täydentää Ukraina-tukivälineen U-kirjelmässä (U 36/2023 vp) kantaansa mm. seuraavasti:

- Valtioneuvosto korostaa EU-varojen tehokasta valvontaa ja EU:n taloudellisten etujen suojaamista Ukrainan tukivälineen osalta.

Valtioneuvosto on lisäksi ottanut kantaa STEP-kehysväline-ehdotukseen valtioneuvoston selvityksessä (E 17/2023 vp) sekä STEP U-kirjelmässä (U 41/2023 vp) mm. seuraavasti:

- Valtioneuvosto ei nykytilanteessa kannata lisärahoitusta tai kokonaan uusia EU-tason rahoitusvälineitä.
- Valtioneuvosto tukee STEP-kehysvälineen tavoitetta koordinoida toimia ja rahoitusta strategisiin investointeihin tarkkaan määritetyillä aloilla. Valtioneuvosto kuitenkin pitää STEP-toimiin ehdotettua lisärahoitusta liian suurena. Mahdolliset lisätarpeet tulisi kattaa uudelleenkohdennuksin.
- Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota komission ehdotukseen uudesta EU-jäsenmaksuilla rahoitettavasta lisärahoitusosuudesta innovaatiorahastoon. Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisina komission ehdottamia muutoksia liittyen rahaston rahoitusmalliin tai rahanjaon kohdentamiseen BKT-pohjaisesti.
- Valtioneuvosto katsoo, että STEP-kehysvälineen toimeenpanossa tulisi ensisijaisesti hyödyntää olemassa olevia koheesiopolitiikan toimintalinjoja ja InvestEU-välineen rahoitusikkunoita.
- Valtioneuvosto ei pidä ensisijaisena komission ehdotusta ottaa Horisontti Eurooppa -ohjelman käyttöön vuosina 2024–2027 puiteohjelmasta ja sitä edeltäneestä puiteohjelmasta aiemmin vapautettuja sitoumuksia, jotka muutoin raukeaisivat.