

Euroopan ulkosuhdehallinnon alustava ehdotus Euroopan rauhanrahaston alle perustettavasta Ukrainan tukirahastosta

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan unioni on Eurooppa-neuvoston päätelmissä 29.6.2023 ja 27.10.2023 sitoutunut jatkamaan Ukrainalle annettavaa sotilaallista tukea Euroopan rauhanrahaston (*European Peace Facility*, EPF), Ukrainaa tukevan sotilaallisen koulutusoperaation (EUMAM, *EU Military Assistance Mission*) sekä jäsenmaiden kahdenvälisen tuen kautta.

Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) on Eurooppa-neuvoston päätelmiin perustuen toimitanut jäsenmaille kolme keskustelupaperia (13.7.2023, 21.8.2023 ja 24.11.2023), jotka käsittelevät alustavaa ehdotusta Euroopan rauhanrahaston alle perustettavasta Ukrainatukirahastosta. Neuvostossa alustavaa ehdotusta on käsitelty poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteassa 19.7.2023, 24.8.2023, 28.11.2023 ja 5.12.2023. Ulkoasiainneuvostossa alustavaa ehdotusta käsiteltiin 20.7.2023. Lisäksi alustavaa ehdotusta on käsitelty elokuun epävirallisissa ulkoministeri- ja puolustusministerikokouksissa. EUH käynyt jäsenmaiden kanssa alustavasta ehdotuksesta myös useita työtason epävirallisia keskusteluja.

EUH esittää, että jäsenmaat etenisivät päätöksenteossa vielä vuoden 2023 aikana. Keskustelua EPF:n alaisesta Ukraina-tukirahastosta voidaan jatkaa ulkoasiainneuvostossa (UAN) 11.12.2023 ja joulukuun UANia valmistelevalle Coreper II-kokouksessa 10.12.2023. Poliittinen päätös lisärahoituksesta tehtäisiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa 14.-15.12.2023. Varsinainen neuvoston päätös Euroopan rauhanrahaston perustamista koskevan neuvoston päätöksen muuttamisesta tehtäisiin vuoden 2024 puolella.

Suomen kanta

Suomen kantoja Ukrainalle annettavaan tukeen on määritelty muun muassa seuraavissa asiakirjoissa: UTP 32/2022 vp, VNS 17/2022 vp, U 87/2022 vp, UTP 41/2023 vp, E 17/2023 vp ja ennakoitu hallitusohjelmassa. Suomen yleisiä ulkopoliittisia linjauksia Venäjän hyökkäyssotaan on lisäksi määritetty ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa, ml. TP-UTVAssa.

Suomi tukee vankasti Ukrainan itsenäisyyttä, suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta. Suomi korostaa, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä materiaaliapua ja humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä.

Suomi korostaa, että EU:n kunnianhimon tason tulisi säilyä korkeana Ukrainan tukemisessa. EU:n on luotava pidemmän aikavälin näkymä Ukrainan tukemiseen ja parannettava avun ennakoitavuutta. On tärkeää varmistaa, että Ukrainan tukea koskevat toimenpiteet toteutetaan nopeasti, joustavasti ja Ukrainan tarpeet huomioon ottaen.

Suomi tukee vahvasti Euroopan rauhanrahaston (*European Peace Facility*, EPF) käyttöä ja lisäpääomittamista Ukrainan tukemiseksi. Suomi on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukrainan tukemiseksi. Suomi arvioi kunkin aloitteen ja sen vaikutukset erikseen.

Suomi tukee vahvasti ehdotusta erillisen ja uskottavan Ukrainan tukirahaston perustamisesta Euroopan rauhanrahaston yhteyteen. Suomi pitää tärkeänä, että EU lähettää vahvan poliittisen viestin sitoutumisestaan Ukrainan puolustuskyvyn pitkäaikaiseen tukemiseen sekä kansallisesti että unionin yhteisin toimin. Euroopan rauhanrahastosta Ukrainalle osoitetun tuen ja mahdollisen uuden Ukraina-tukirahaston lähtökohtana ja periaatteena tulisi olla jatkossakin jäsenmaiden keskinäinen solidaarisuus.

Suomi suhtautuu avoimesti esitykseen päättää Euroopan rauhanrahaston lisäpääomittamisesta Ukrainan tukemiseksi EU:n monivuotisen rahoituskehiksen välitarkistuksen yhteydessä.

Suomi katsoo, että Euroopan ulkosuhdehallinnon alkuperäinen ehdotus enimmillään 20 miljardin euron suuruisesta Ukrainan tukirahastosta vuosille 2024-2027 tukisi esillä olleista vaihtoehtoista parhaiten Ukrainan puolustuskyvyn kehittämistä pitkällä aikavälillä. Suomi suhtautuu avoimesti muihin rahoitusratkaisuihin kuitenkin tavoitteenaan monivuotinen ratkaisu.

Suomen lähtökohtana on, että Ukrainan sotilaallista tukemista koskevat EPF-kulut tulisi jatkossa kattaa ensisijaisesti uudesta EPF:n yhteyteen perustettavasta Ukrainan avustusrahastosta.

Suomi pitää tärkeänä, että EPF:n kautta Ukrainalle annettavaa tukea toteutetaan tavalla, joka huomioi riittävästi jäsenmaiden erilaiset lähtökohdat ja keinot tukea Ukrainaa kuitenkin vaarantamatta EPF:n Ukraina-tuen toimivuutta. EPF:n tulee tukea Ukrainan tarpeita vastaavan avun toimittamista mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti, ja myös tukimuotoja ja korvausperusteita tulisi arvioida tästä näkökulmasta.

Suomi on valmis tukemaan ja pyrkii hyödyntämään mahdollisia uusia yhteishankinta- ja rahoitusjärjestelmiä Ukrainan tukemiseksi niin EU:n kuin Naton yhteydessä. Suomi suhtautuu avoimesti aloitteisiin yhteistoiminnan lisäämiseksi Ukrainan puolustusteollisuuden kanssa.

Suomi katsoo, että EPF:stä tulee myös jatkosta korvata sekä varastoista että hankintoina Ukrainalle luovutettavaa materiaalia, ja että molemmissa luovutustavoissa tulee lähtökohdaisesti pyrkiä mahdollisimman tasapuolisiin korvausperusteisiin.

Suomen ensisijaisena tavoitteena on, että EPF:n nykyistä, Ukrainalle lähetettävän materiaalin varasto- ja korvausarvoihin perustuvaa korvausjärjestelmää jatkettaisiin.

Suomi on valmis tarkastelemaan EPF:n maksujärjestelmää ja korvausmenettelyjä sekä niihin esitettäviä muutoksia. Niiden ei kuitenkaan tule suhteettomasti hankaloittaa rahaston hallinnointia tai vaarantaa rahaston likviditeettiä. Järjestelyjen tulisi lähtökohtaisesti olla jäsenmaiden kannalta mahdollisimman tasapuolisia myös jatkossa.

Suomi katsoo, että Ukrainan sodan aiheuttamat merkittävät toimintaympäristön muutokset ovat tuoneet esiin ilmeisen tarpeen Euroopan puolustusteollisuuden kapasiteetin kasvattamiselle. Suomi tukee Euroopan puolustusteollisen ja teknologisen perustan (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) vahvistamista ja eurooppalaisen puolustusteollisuuden kapasiteetin vahvistamiseen tähtääviä toimenpiteitä.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan rauhanrahasto (*European Peace Facility*, EPF) on maaliskuussa 2021 perustettu EU:n budjetin ulkopuolinen globaali rahoitusinstrumentti, jonka avulla voidaan rahoittaa sellaisia EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tukevia toimia, joilla on sotilaallista tai puolustuksellista merkitystä (esim. sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden yhteiset kustannukset ja tukitoimet; kolmansien maiden asevoimien kapasiteetin vahvistaminen, kv. järjestöjen rauhantukioperaatioiden tukeminen). Rahaston tavoitteena on tukea unionin globaalia roolia ja toimintakykyä.

Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022, rahaston merkitys Ukrainan tukemisessa on korostunut. Jäsenmaat voivat hakea rahastosta osittaista takaisinmaksua Ukrainalle toimittamastaan puolustusmateriaalista Ukrainan määrittelemät varusteprioriteetit, rahaston Ukraina-tuen hallinnointisäännöt sekä jäsenmaiden sopimat takaisinmaksuprosentit huomioiden. Lisäksi rahastosta on katettu EUMAM Ukraine (*EU Military Assistance Mission*) -avustusoperaation kuluja. Takaisinmaksumekanismin tavoite on kannustaa jäsenmaita luovuttamaan puolustusmateriaaliaan Ukrainan hyväksi. Takaisinmaksuja haetaan EPF:stä asettamien yhteisten kriteerien ja aikataulun mukaisesti, jotka EU-jäsenmaat ovat yhdessä hyväksyneet. Suomi on hakenut rahastosta korvausta niiden materiaalien osalta, jotka ovat välttämättömiä oman puolustuskyvyn ylläpitämisen kannalta.

Rahaston kautta on myönnetty tukea Ukrainalle noin 5,7 miljardin euron edestä. Varoilla on korvattu osittain jäsenmaiden Ukrainalle toimittamaa puolustusmateriaalia, tuettu tykistöammusten toimituksia sekä katettu EUMAM Ukraine -koulutusoperaation kuluja. Neuvosto on lisäksi hyväksynyt lisärahoitusta Ukrainan tukemiseksi noin 1,5 mrd edestä, mutta jäsenmaat eivät ole toistaiseksi saavuttaneet yksimielisyyttä näiden varojen käytöstä.

EUH on kesän ja syksyn 2023 aikana toimittanut jäsenmailla kolme Ukrainalle suunnattavaa monivuotista rahoitusta koskevaa keskustelupaperia. Alustavan ehdotuksen pääasiallinen sisältö koskee EPF:n sisälle muodostettavaa erillistä Ukraina-tukirahasto (*Ukraine Assistance Fund*). Alun perin Ukraina-tukirahaston suuruudeksi oli määritelty 20 miljardia euroa (vuoden 2023 hinnoissa; nykyhinnoiksi muutettuna 21,02 miljardia euroa) siten, että rahoitus jakautuisi vuosille 2024-2027 niin, että jokaisena vuotena olisi käytettävissä noin 5 miljardia euroa.

Varsinainen esitys näyttäisi kuitenkin olevan muotoutumassa kokoluokaltaan vaatimattomammaksi. EUH:n viimeisimmässä jakamassa keskustelupaperissa Ukraina-tukirahaston suuruutta ei ole määritelty. Keskustelupaperissa ehdotetaan, että Euroopan rauhan-

rahaston vuoden 2024 kokonaisrahoituskattoa nostettaisiin nyt EU:n monivuotisen rahoituskehityksen (Multiannual Financial Framework, MFF) välitarkastelun yhteydessä vielä määrittelemättömällä summalla, minkä jälkeen vastaavia korotuksia voitaisiin tehdä myöhemmin aina vuoteen 2027 saakka Ukrainan tarpeisiin ja neuvoston poliittiseen ohjaukseen perustuen. EUH on syksyn 2023 aikana tuonut alustavasti esiin, että vuodelle 2024 tehtävän kokonaisrahoituskaton nosto voisi olla suuruudeltaan 5 miljardia euroa.

Kokonaisrahoituskaton korotuksella EUH tavoittelee ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä Ukrainalle annettavaan sotilaalliseen tukeen. Tavoitteena on, että rahastolla kyettäisiin vastaamaan yhä paremmin Ukrainan operatiivisiin tarpeisiin. Rahasto on myös tärkeä osa valmistelussa olevia EU:n Ukrainalle annettavia turvallisuussitoumuksia. Tarvetta lisärahoitukselle on perusteltu myös sillä, että EUH:n laskelmien mukaan rauhanrahaston nykyinen, etupainotteisesti myönnetty rahoitus Ukrainan sotilaalliseksi tukemiseksi oli käytännössä käytetty syyskuuhun 2023 mennessä.

EUH ehdottaa, että Ukrainan tukirahastosta katettaisiin jäsenmaiden Ukrainalle toimittamista puolustusmateriaaleista aiheutuvia kustannuksia sekä EUMAM-koulutusoperaation toiminta ja operaation koulutuskäyttöön toimitettavien ase- ja varustelumateriaalien takaisinmaksun jäsenmaille. Lisäksi EUH ehdottaa, että rahaston painopiste siirtyisi vähitellen varastoista korvattavista toimituksista kohti hankintoja siten että rahastosta korvattaisiin myös Ukrainan tarpeisiin perustuvia, pääasiassa eurooppalaisilta toimittajilta tehtäviä hankintoja, ml. yhteishankintoja. Yhteishankintoihin sekä yhteistyöhön Ukrainan puolustusteollisuuden kanssa kannustettaisiin varastoista luovutettavaa materiaalia korkeammalla takaisinmaksuprosentilla. Erityisesti vuodesta 2025 eteenpäin, vuosittaisen maksukaton niin salliessa, hankintoihin voitaisiin kannustaa myös niihin myönnettävällä etukäteisrahoituksella. EUH ehdottaa myös tiettyjä uusia hallinnollisia käytäntöjä rahaston hallinnon ja tuen ennakoitavuuden parantamiseksi, kuten kiinteän korvausprosentin määrittelyä, nykyisestä hankinta-arvoon (vs. varastoarvo) perustuvasta korvausmenettelystä luopumista sekä mahdollisuutta vähentää BKT:n mukaisesta maksuosuudesta luovutetun materiaalin korvattavaa osaa koskeva summa jälkikäteisten takaisinmaksujen sijaan.

Jäsenmailta tuleva rahoitus EPF:lle mobilisoidaisiin osissa Ukrainan tarpeista riippuen. Jäsenmaille tulevien maksuerien suuruudesta tai ajoituksesta ei ole vielä saatu tarkkaa ehdotusta. Avustustoimenpiteistä tehtäisiin aiempaan tapaan erilliset neuvoston päätökset. Ensimmäiset maksatukset jäsenmaille tulisivat todennäköisesti aikaisintaan vuonna 2024.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan rauhanrahastosta on annettu 22.3.2021 neuvoston päätös (YUTP) 2021/509 Euroopan rauhanrahaston perustamisesta ja päätöksen (YUTP) 2015/528 kumoamisesta. Päätöksen 2 artiklassa on säädetty rahaston toteuttamiseen varatuista määrärahoista kaudeksi 2021–2027. Rahaston kokonaisrahoituskaton nostamiseksi neuvoston päätöstä (YUTP) 2021/509 on sittemmin muutettu neuvoston päätöksellä kahdesti 13.3.2023 (YUTP) 2023/577 ja 26.6.2023 (YUTP) 2023/1304. Mahdollisista uusista lisäkorotuksista päättää neuvosto yksimielisesti, ja niistä säädetään muuttamalla neuvoston päätöstä (YUTP) 2021/509.

Virallista ehdotusta päätöksen muuttamiseksi ei ole kuitenkaan vielä annettu ja ehdotuksen tarkka oikeusperusta selviää näin ollen myöhemmässä vaiheessa, kun asiasta saadaan virallinen korkean edustajan ehdotus. Euroopan rauhanrahastosta tehdyssä päätöksessä ja sen myöhemmissä muutoksissa oikeusperustana on käytetty Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen 28 artiklan 1 kohtaa, 41 artiklan 2 kohtaa, 42 artiklan 4 kohtaa sekä 30 artiklan 1 kohtaa.

Euroopan rauhanrahaston kokonaisrahoituskaton mahdollisesta nostamisesta tehdään poliittinen päätös Eurooppa-neuvostossa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentilla ei ole muodollista roolia Euroopan rauhanrahaston osalta, sillä kyseessä on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alan neuvoston päätös.

Kansallinen valmistelu

Ulkoministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä puolustusministeriön, valtionvarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa. U-jatkokirjettä käsitellään ulkosuhdejaoston kirjallisessa menettelyssä 1.12.2023 ja EU-ministerivaliokunnassa 8.12.2023 sekä raha-asiaivaliokunnassa 7.12.2023

Eduskuntakäsittely

Eduskunnalle on toimitettu 1.12.2022 U-kirjelmä U 87/2022 vp koskien Euroopan ulkosuhdehallinnon alustavaa ehdotusta Euroopan rauhanrahaston kokonaisrahoituskaton nostamiseksi vuosille 2021-2027. Kirjeessä todettiin valtioneuvoston katsovan, että EU:n vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle sekä humanitaarista apua Ukrainaan tulee jatkaa ja lisätä. Valtioneuvoston todettiin olevan myös valmis tarkastelemaan myönteisesti uusia esityksiä Ukrainalle annettavan tuen kasvattamiseksi ja Ukrainan asevoimien tukemiseksi EPF:n rahoitusta hyödyntäen. Suuri valiokunta yhtyi ulkoasiainvaliokunnan lausunnon mukaisesti valtioneuvoston kantaan (SuVEK 171/2022 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaalla ei ole toimivaltaa Euroopan unionin ulkosuhderahoituksessa.

Taloudelliset vaikutukset

Euroopan rauhanrahasto rahoitetaan jäsenvaltioiden maksuosuuksilla bruttokansantuloon (BKT) perustuvan jakoperusteen mukaisesti. Suomen maksosuudeksi rahastossa on määritelty tällä hetkellä 1,76 %.

Alustavan ehdotuksen tarkat taloudelliset vaikutukset eivät ole tiedossa, sillä ei ole tiedossa, minkä suuruisena Ukraina-tukirahasto toteutuu.

Mikäli EUH:n alustava ehdotus toteutuisi sen alkuperäisessä muodossa eli 20 miljardia euroa vuosina 2024-2027 (5 miljardia euroa vuodessa; v. 2023 hintoina; nykyhinnoiksi muutettuna yhteensä noin 21,02 miljardia euroa), tarkoittaisi se budjetin sitoumuksina Suomelle noin yhteensä 352 miljoonan euron lisäystä vuosina 2024-2027 (vuoden 2023 hintoina; nykyhinnoiksi muutettuna noin 370 miljoonaa euroa). Vuosikohtaisesti lisäys olisi noin 88 miljoonaa euroa (vuoden 2023 hintoina; nykyhinnoiksi muutettuna noin 92 miljoonaa euroa).

Mikäli esitys toteutuisi esimerkiksi 5 miljardin euron suuruisena, tarkoittaisi se budjetin sitoumuksina Suomelle noin 88 miljoonan lisäystä (vuoden 2023 hintoina; nykyhinnoiksi muutettuna noin 92 miljoonaa euroa).

Sitoumukset tulisivat maksuun aikaisintaan vuodesta 2024.

Euroopan rauhanrahaston Suomen osuus rahoitetaan ulkoministeriön momentilta Eräät jäsenmaksut 24.90.66. Valtiontalouden kehyspääöksessä vuosille 2024-2027 ei ole varauduttu nyt käsittelyssä olevista ehdotuksista Suomelle aiheutuville lisäyksille.

Materiaalituen ja EUMAM-koulutusoperaatioiden takaisinmaksut tuloutetaan Euroopan rauhanrahastosta Suomen valtiolle momentille Puolustusministeriön hallinnonalan muut tulot 12.27.99.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Maria Kauko, UM, maria.kauko@gov.fi <mailto:maria.kauko@gov.fi>, p. 0295 350 339
Janne Heiskanen, UM, janne.heiskanen@gov.fi, p. 0295 350 330
Anna Kemppi, VNEUS, anna.kemppi@gov.fi, p. 0295 160164
Anna Hernberg, PLM, anna.hernberg@gov.fi, p. 0295 140 164
Lotta Sjöblom, PLM, lotta.sjoblom@gov.fi, p. 0295 140 035
Johanna von Knorring-Rosenlew, VM, Johanna.vonknorring@gov.fi, p. 0295 530 232