

Perusmuistio EU:n monivuotisen rahoituskehityksen 2021–2027 välitarkistus rahoituskehysasetuksen muuttamisesta

Eduskuntatunnus
U 38/2023

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 20.6.2023 ehdotukset EU:n monivuotista rahoituskehystä 2021–2027 koskevaksi välitarkistukseksi ("MFF-välitarkistus"). Suomen kantoja MFF-välitarkistukseen on linjattu valtioneuvoston selvityksessä E 17/2023 vp sekä U-kirjelmissä U36/2023 vp, U 38/2023 vp ja U 41/2023 vp. Lisäksi Suomen kantoja on 8.12.2023 tarkistettu E-jatkokirjeellä EJ 8/2023.

Eurooppa-neuvoston kokouksessa 14.-15.12.2023 neuvoteltiin rahoituskehityksen välitarkistuksesta, ml rahoituskehysasetuksen muuttaminen ja asiassa saavutettiin 26 jäsenmaan kesken sopu. MFF-välitarkistuksesta tulee kuitenkin päättää Eurooppa-neuvostossa yksimielisesti, joten Eurooppa-neuvosto palasi asiaan helmikuun 1. päivä 2024 ja vahvisti lopullisen hyväksynnän kaikkien 27 jäsenmaan kesken.

Eurooppa-neuvostossa saavutetun sovulta pohjalta on neuvoston puheenjohtajamaa-Belgia vienyt sovun elementit asetustekstiin rahoituskehysasetuksen muutokseksi. Asetustekstiä on käsitelty neuvoston MFF-työryhmässä 22.1 sekä 2.2.2024. Seuraavaksi neuvosto lähettää neuvoston kannan mukaan päivitetyn rahoituskehysasetuksen Euroopan parlamentin käsittelyyn. Asia on tarkoitus hyväksyä Coreperissa torstaina 8.2.2024 ilman keskustelua. Rahoituskehysasetuksen muuttamisesta päätetään neuvostossa yksimielisesti ja se edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää.

Tässä U-jatkokirjelmässä tarkastellaan nimenomaisesti MFF-välitarkistuksesta saavutetun sovun johdosta mukautettua esitystä rahoituskehysasetuksen muuttamiseksi.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että puheenjohtajan viimeisin kompromissiehdotus koskien mukautettua MFF-asetusehdotusta vastaa Eurooppa-neuvostossa 1.2.2024 saavutettua sopua MFF-välitarkistuksesta.

Suomi voi hyväksyä kompromissiehdotuksen ja pitää erittäin tärkeänä, että asetuksessa pitäydyttäisiin Eurooppa-neuvostossa sovitun sovun mukaisissa kirjauksissa.

Pääasiallinen sisältö

Valtioneuvoston kirjelmässä U 38/2023 vp on esitelty tarkemmin komission MFF-välitarkistuksen yhteydessä antama rahoituskehysasetuksen muutosehdotus.

Eurooppa-neuvosto saavutti yhteisymmärryksen EU:n monivuotisen rahoituskehysen 2021–2027 välitarkistuksesta 1. helmikuuta 2024. Yhteisymmärryksen keskeiset elementit ovat seuraavat.

Välitarkistuksen kokonaismäärä on 64,6 miljardia euroa lisärahoitusta vuosille 2024–2027, mikä on huomattavasti komission esittämää noin 100 miljardin euron määrää alhaisempi. Tästä keskeinen osa on Ukrainan 50 miljardin euron tukiväline, josta 17 miljardia euroa on avustusmuotoista rahoitustukea ja 33 miljardia lainamuotoista rahoitustukea. Lisäksi välitarkistuksessa uudelleenkohdennetaan nykyistä EU-rahoitusta yhteensä 10,6 miljardia euroa. Kun otetaan huomioon sovitut uudelleenkohdennukset sekä Ukrainan tukivälineen lainamuotoinen tuki on rahoituskehysen loppuvuosille 2024–2027 tarvittavan uuden lisärahoituksen määrä 21 miljardia euroa, josta Ukrainalle annettavan tuen osuus on 17 miljardia euroa.

Elpymisvälineen korkokulut rahoitetaan ensisijaisesti hyödyntäen nykyisen kehysen mukaisia EU-varoja, mukaan lukien käyttämättä jääviä, raukeavia sitoumuksia EU:n vuositaisen budjettiprosessin yhteydessä ja vasta viime sijassa kuluvalle kehyskaudelle rajatun erityisvälineen kautta.

Alla kuvataan tarkemmin MFF-asetuksen kannalta keskeisten muutosten sisältö verrattuna komission alkuperäiseen ehdotukseen.

Rahoituskehysen enimmäismäärien muuttaminen vuosiksi 2024–2027

MFF-asetuksen muutoksella päivitetäisiin otsakkeiden 1, 2, 3, 4, 5, ja 6 sitoumusmäärärahojen vuotuisten enimmäismäärien tasoja siten, että yhteensä rahoituskehysen sisällä kokonaistaso kasvaa 2 074 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hinnoin). Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan rahoituskehysen sisällä kokonaistaso olisi kasvanut kaikkiaan lähes 21 miljardilla eurolla. Tarkemmat otsakekohtaiset muutokset on esitetty alla olevassa taulukossa.

meur (2018 hinnoin)					
Sitoumusmäärärahojen muutos	2024	2025	2026	2027	YHTEENSÄ 2024–2027
Otsake 1 Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous		- 345	- 526	- 908	- 1 779
Otsake 2 Koheesio, palautumiskyky ja arvot	- 104	- 393	- 389	- 312	- 1 198
Otsake 3 Luonnonvarat ja ympäristö		- 195	- 201	- 201	- 597
Otsake 4 Muuttoliike ja rajaturvallisuus		263	463	965	1 691
Otsake 5 Turvallisuus ja puolustus	333	325	320	313	1 291

Otsake 6					
Naapurialueet ja muu maailma	444	869	734	619	2 666
YHTEENSÄ	673	524	401	476	2 074

Uusi erityisväline Ukraina-varaus (uusi artikla 10b sekä artikla 2)

Komission ehdotuksen mukaisesti perustettaisiin uusi rahoituskehyksen ulkopuolinen temaattinen erityisväline Ukraina-varaus, josta säädettäisiin rahoituskehysasetuksen uudessa artiklassa 10b. Komission alkuperäiseen esitykseen nähden artiklaa on tarkennettu siten, että MFF-asetuksessa säädetään vain Ukraina-varaukseen suoraan liittyvän avustusmuotoisen tuen määrästä. Avustustuen määrä on komission esityksen mukaisesti enimmillään 17 miljardia euroa (käyvin hinnoin) vuosina 2024-2027. Lisäksi artiklassa säädettäisiin vuotuisesta 5 miljardin euron enimmäismäärästä, joka voitaisiin enimmillään yhden vuoden aikana ottaa käyttöön.

Ukrainan tuen osalta todetaan lisäksi artiklassa 2, että unionin talousarviotakuun olisi katettava Ukrainalle myönnettävä lainamuotoinen rahoitusapu, enintään 33 miljardia euroa. Tätä varten komission esityksen mukaisesti rahoituskehyksen enimmäismäärien väliin jäävän liikkumavaran käyttäminen kohdennetusti Ukrainalle myönnettävän rahoitustuen kattamiseksi pidennettäisiin koko rahoituskehyskauden loppuajaksi vuoteen 2027 saakka. Lainamuotoisen tuen muut elementit määritettäisiin tarkemmin Ukraina-välineestä päätettävässä asetuksessa.

Uusi erityisväline EURI-väline (uusi artikla 10a)

MFF-asetukseen luotaisiin rahoituskehyskauden viimeisiksi vuosiksi 2025-2027 vaiheittainen mekanismi, jotta unioni voi vastata ajoissa ja täysimääräisesti elpymisvälineen (NGEU) koronmaksusta aiheutuviin kuluihin ja, jolla varmistettaisiin, että tarvittavat määrät ovat käytettävissä erääntyvien korkokustannusten maksamiseen.

Mekanismin ensimmäisessä vaiheessa käytettäisiin vuosittain kaikki otsakkeen 2b nykyiseen EURI-budjettikohtaan kirjatut määrät. Mikäli ensimmäisessä vaiheessa NGEU:n korkomenoja ei voitaisi täysimääräisesti kattaa nykyisestä budjettikohdasta otsakkeessa 2b, lisärahoitusta haettaisiin vuotuisen talousarviomenettelyn puitteissa muualta EU-budjetista kattamaan mahdollisuuksien mukaan huomattava osa tarvittavista määristä. Pyrkimyksenä olisi saada käyttöön määrä, joka lähtökohtaisesti vastaisi noin 50 prosenttia NGEU:n korkomenojen ylityksistä. Tätä varten voitaisiin hyödyntää ohjelmien talousarvion toteuttamisen ja uudelleenpriorisoinnin luomaa liikkumavaraa sekä erityisvälineiden (joustoväline ja Yksi ainoa liikkumavaraväline) käytettävissä olevia määriä.

Edellä mainittujen vaiheiden lisäksi MFF-asetuksessa säädettäisiin lisäksi uudesta rahoituskehyksen ulkopuolisesta temaattisesta erityisvälineestä, EURI-välineestä. EURI-väline otettaisiin käyttöön vain, jos lisärahoitusta tarvitaan vaiheiden 1 ja 2 jälkeen. EURI-väline hyödyntäisi korkokulujen jäljellä olevan osan kattamiseen ensisijaisesti vuosittain niitä määrärahoja, joka vastaa edellisiltä vuosilta vuodesta 2021 lähtien kumulatiivisesti unionin ohjelmista käyttämättä jääneitä ja siten vapautettujen maksusitoumusten määrää. EURI-välineen käyttöön otettavien maksusitoumusten käytettävissä oleva määrä olisi laskettava vuosittain osana monivuotista rahoituskehystä koskevaa teknistä mukautusta, jossa esitetään selkeästi kokonaissaatavuus ja jo aiemmissa EURI-välineen käyttöönotoissa huomioon otetut määrät.

EURI-välineen määrärahat asetettaisiin käyttöön monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien lisäksi. Tämä väline olisi poikkeuksellinen, se olisi rajoitettu nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen keston, eikä se voisi toimisi ennakotapauksena tuleville vuoden 2027 jälkeisille järjestelyille. Euroopan parlamentti ja neuvosto päättäisivät

EURI-välineen käyttöön otosta SEUT 314 artiklassa määrätyn vuotuisen talousarviomenettelyn puitteissa (talousarvio ja/tai lisätalousarvio).

Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan rahoituskehiksen ulkopuolinen erityisväline olisi ollut ensisijainen ja ainoa tapa rahoittaa elpymisvälineen lainanotosta EU:n talousarviolle aiheutuvat rahoituskustannukset niiltä osin kuin ne ylittävät vuosille 2024–2027 alun perin varatut määrärahat.

MFF-asetus sisältäisi vielä säännöksen siihen odottamattomaan tilanteeseen, jossa edellä mainittujen vaiheiden jälkeenkin on vaje elpymisvälineen lainakustannusten täysimääräiseen rahoittamiseen. Tällöin tarvittava lisämäärä voitaisiin ottaa EURI-välineen nojalla käyttöön varautumisjärjestelyinä. MFF-asetuksen johdannon mukaan, jos kuitenkin yksi tai useampi jäsenvaltio poikkeuksellisesti katsoo, että tämän varautumisjärjestelyn käyttöön otossa on vakavia huolenaiheita vuotuisen talousarviomenettelyn yhteydessä, ne voisivat pyytää Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa siirtämään asian seuraavaan Eurooppa-neuvostoon. Omien varojen päätös säätää enimmäismäärän mitä jäsenvaltioiden maksuvelvoitteet voivat olla vuosittain. Omien varojen päätöksen 6 artiklassa säädetään elpymisvälineen lainanottoon liittyvästä maksukatosta, jonka piirissä EURI-välineestä aiheutuvat jäsenvaltioiden maksuvelvoitteet viime kädessä olisivat.

Muutokset nykyisiin erityisvälineisiin (artiklat 8, 9, 10, 11 ja 12)

MFF-asetuksen muutos päivittäisi **joustovälineen** (artikla 12) käytettävissä olevaa vuositista enimmäismäärää nykyisestä 915 miljoonasta eurosta 1 346 miljoonaan euroon vuosille 2024–2027 (vuoden 2018 hinnoin). Tämä tarkoittaa käyvin hinnoin koko rahoituskehyskauden loppuvuosille yhteensä 2 miljardia euroa lisärahoitusta. Komission alkuperäinen ehdotus olisi lisännyt joustovälineen käytettävissä olevaa enimmäismäärää kaikkiaan noin 2,6 miljardilla eurolla vuosien 2024–2027 aikana.

Lisäksi MFF-asetukseen lisättäisiin, että joustovälineen käytettävissä olevaa vuotuisia määrää voidaan korottaa vuosittain määrällä, joka vastaa Euroopan solidaarisuusvarauksen ja hätäapuvarauksen mahdollisesti edellisenä vuonna käyttämättä jääneitä ja siten rauenneita määriä.

Vastaavasti nykyinen **Solidaarisuus- ja hätäapuvaraus** (artikla 9) jaettaisiin kahteen omaan varaukseen, jotka ovat Euroopan solidaarisuusvaraus sekä hätäapuvaraus. Euroopan solidaarisuusvarauksen enimmäismääräksi asetettaisiin vuosittain 1 016 miljoonaa euroa ja hätäapuvarauksen vuotuiseksi enimmäismääräksi 508 miljoonaa euroa. Yhteenlaskettuna näiden vuotuinen enimmäismäärä 1 524 miljoonaa euroa olisi 324 miljoonaa euroa enemmän kuin nykyisessä asetuksessa. Komission alkuperäinen muutosesitys olisi lisännyt yhteenlasketun solidaarisuus- ja hätäapuvarauksen vuositista määrää 539 miljoonalla eurolla.

Lisäksi **Euroopan globalisaatiorahaston** (artikla 8) vuotuisia enimmäismäärää esitetään vähennettävän 186 miljoonasta eurosta 30 miljoonaan euron ja **Brexit-mukautusvarauksen** (artikla 10) kaikkiaan käytettävissä olevaa enimmäismäärää 5 miljardista eurosta 4,491 miljardiin euroon. Komissio ei alkuperäisessä ehdotuksessaan esittänyt muutoksia näiden kahden erityisvälineen määrärahoihin.

MFF-asetus säätää **Yksi ainoa liikkumavaraväline –erityisvälineestä** (artikla 11), jolla mahdollistetaan maksusitoumus- ja maksumäärärahojen enimmäismääriin nähden jäävien liikkumavarojen siirtäminen varainhoitovuosien välillä monivuotisen rahoituskehiksen koko soveltamiskauden aikana. Samassa artiklassa säädetään myös maksumäärärahojen vuosittaisten mukautusten enimmäismääristä vuosille 2025–2027.

Asetuksen mukaiset mukautusten enimmäismäärät ovat (vuoden 2018 hinnoin):

- 8 miljardia vuonna 2025
- 13 miljardia vuonna 2026
- 15 miljardia vuonna 2027

Näitä vuosikohtaisia enimmäismääriä päivitetäisiin siten, että vuodelle 2026 koskevaan enimmäismäärään lisätään se määrä, joka vastaa vuodelta 2025 käyttämättä jäänyttä osaa mainitusta enimmäismäärästä. Tällä ajoitusmuutoksella voidaan varmistaa, että sovitut sitoumusmäärärahojen korotukset voidaan sovittaa maksettavien maksujen saatavuuteen kaikkina vuosina eikä komission alun perin ehdottamaa maksumäärärahojen enimmäismäärien korottamista vuosiksi 2026-2027 ole tarpeen toteuttaa.

MFF-asetus tulisi voimaan sinä päivänä kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Sitä sovellettaisiin 1. tammikuuta 2024 lukien.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Rahoituskehysasetus perustuu SEUT 312 artiklaan ja Euratom-sopimus 106a artiklaan. Neuvosto antaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksen, jossa vahvistetaan monivuotinen rahoituskehys. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa asian käsittelystä vastaa parlamentin budjettivaliokunta. Yleisesittelijöinä toimivat Jan Olbrycht (EPP, PL) sekä Margarida Marques (S&D, PT). Euroopan parlamentti on hyväksynyt oman väliaikaisen mietintönsä asiaan lokakuussa 2023 (P9_TA(2023)0335).

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjelmä perusmuistioineen on valmisteltu valtiovarainministeriössä ja käsitelty valtioneuvoston sisällä EU 34 (budjetti- ja hallintoasiat) –jaoston kirjallisessa menettelyssä 6.2.2024 sekä MFF-johtoryhmän kirjallisessa menettelyssä 6.2.2024.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnalle on komission esityksestä rahoituskehysten välitarkistukseksi toimitettu valtioneuvoston selvitys E 17/2023 vp sekä U-kirjelmät U 36/2023 vp (*Ukrainan tukiväline*), U 38/2023 vp (*MFF-asetus*) ja U 41/2023 vp (*STEP*), joista suuri valiokunta on antanut lausunnon SuvL 5/2023. Erityisvaliokunnista lausunnon ovat antaneet ulkoasiainvaliokunta (UaVL 2/2023 vp), talousvaliokunta TaVL (14/2023 vp) ja valtiovarainvaliokunta (VaVL 1/2023 vp).

Suomen kantoja on aiemmin 8.12. tarkistettu E-jatkokirjeellä EJ 8/2023. Suomen tarkempia neuvottelukantoja on lisäksi tuotu esiin Eurooppa-neuvoston valmistelumuiistoissa (EU/17/2024-VNK-1 ja EU/17/2024)

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotuksella ei olisi välitöntä vaikutusta Ahvenanmaan asemaan.

Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu valtioneuvoston kirjelmässä U 38/2023 vp.

Eurooppa-neuvostossa saavutetun sovun mukaan MFF-välitarkistuksen kokonaismäärä on 64,6 mrd. euroa. Kun määrästä vähennetään Ukrainan tukivälineen lainamuotoinen tuki, on välitarkistuksen varsinaisen lisärahoituksen määrä 31,6 mrd. euroa.

Lisärahoituksen vaikutuksia jäsenmaille pienennetään uudelleenkohdennuksilla rahoituskehyksen sisällä. Kun otetaan huomioon sovitut uudelleenkohdennukset (yhteensä 10,6 mrd. euroa), on jäsenmailta tarvittavan lisärahoituksen määrä 21 mrd. euroa. Tästä määrästä Ukrainan avustusmuotoinen tuki on 17 mrd. euroa. Lopulta muuhun kuin Ukrainan tukeen kohdennetaan uutta rahoitusta 4 mrd. euroa.

Suomen EU-maksut kasvavat siten noin 340 milj. eurolla ajanjaksolla 2024–2027 (vuositasolla noin 85 milj. eurolla), mistä Ukrainalle kanavoituvan tuen Suomen osuus on noin 276 milj. euroa 2024-2027 (vuositasolla noin 69 milj. euroa).

Komission alkuperäinen ehdotus sellaisenaan ja täysimääräisesti käyttöön otettaessa olisi kasvattanut Suomen EU-maksuja arviolta yhteensä 1,1 miljardilla eurolla ajanjaksolla 2024-2027 (eli keskimäärin vuodessa noin 267 miljoonalla eurolla)

Lisäksi Suomen ensisijainen vastuu Ukrainan 33 mrd. euron lainamuotoisesta rahoitustuesta pysyy edelleen noin 535 milj. eurossa, kuten komission alkuperäisen esityksenkin mukaan.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

U-jatkokirjettä laadittaessa käytettävissä ei ole vielä lopullista yksimielisesti vahvistettua asetustekstiä rahoituskehysasetuksen muuttamisesta.

Asiakirjat

6039/1/24 REV 1- MFF- asetusmuutosehdotus REV 1 (4.2.2024);
EUCO 2/24 - MFF 2021-2027 Negotiating Box

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/BO Vesa Kulmala, puh. +358 295 530 548, vesa.kulmala@gov.fi
VNEUS Joanna Tikkanen puh. +358 295 160 542, joanna.tikkanen@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/882/2023
EU/890/2023

Liitteet Napsauta tähän ja kirjoita liitteet

Viite Napsauta tähän ja kirjoita viite