EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 11.12.2025
COM(2025) 781 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

talousarviotakuista ja rahoitusavusta aiheutuvista ehdollisista veloista ja näiden ehdollisten velkojen kestävyydestä

Tilanne 31. joulukuuta 2024

FI

Sisällysluettelo

1. Johdanto 2

2. Ehdollisten velkojen eri lähteiden analyysi 6

2.1 Talousarviotakuut 6

2.2 Rahoitusavun antamiseen EU:n ulkopuolisille maille tarkoitetut lainat, joita varten on varattu varoja 8

2.3 Liikkumavarasta katettavat lainat 9

2.4 Katsaus ehdollisiin velkoihin vuoden 2024 lopussa 13

3. EU:n ehdollisten velkojen kestävyyden arviointi 15

3.1 Arviointikehys 15

3.2 Sellaisten ehdollisten velkojen kestävyyden arviointi, joita varten on varattu varoja 15

3.3 Liikkumavarasta katettavien ehdollisten velkojen kestävyyden arviointi 21

4. Päätelmät 25

5. Liitteet: 26

Kestävyys ja liikkumavara omien varojen pysyvän enimmäismäärän osalta (miljardia euroa, käypinä hintoina) 26

Kestävyys ja liikkumavara NGEU:hun liittyvän omien varojen väliaikaisen enimmäismäärän osalta (miljardia euroa, käypinä hintoina) 27

1. Johdanto

Tämä kertomus annetaan varainhoitoasetuksen[1] 256 artiklan vaatimusten mukaisesti, ja sitä olisi luettava yhdessä seuraavien kanssa:

- Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2024[2]
- EU:n varainhoitovuoden 2026 talousarvioesitykseen[3] liittyvä valmisteluasiakirja XI, jossa annetaan yksityiskohtaista tietoa EU:n talousarviotakuista ja rahoitusavun lainoista, joita varten on varattu varoja (41 artiklan 5 kohdan mukainen kertomus[4]) sekä
- EU:n talousarvion tulevia sisään- ja ulosvirtauksia koskeva pitkän aikavälin ennustekertomus (2026–2034), jossa otetaan huomioon suunnitellut talousarviomenot[5].

Tämän kertomuksen ensisijaisena tavoitteena on antaa yleiskatsaus EU:n talousarviosta 31. joulukuuta 2024[6] mennessä katettujen ehdollisten velkojen määrästä ja koostumuksesta. Kertomus kattaa sekä ehdolliset velat, joita varten **on varattu varoja**[7], että **liikkumavarasta katettavat**[8] ehdolliset velat Ehdolliset velat ovat potentiaalisia rahoitusvastuita, jotka johtuvat olemassa olevista velvoittavista sitoumuksista tai aiemmista sopimuksiin tapahtumista.[9] Se, aiheuttavatko nämä ehdolliset velat EU:n talousarvioon kohdistuvia todellisia maksupyyntöjä, ja tällaisten maksupyyntöjen suuruus riippuvat tulevista tapahtumista, joita ei voida varmuudella ennustaa.

Vuoden 2024 lopussa EU:n talousarvioon sisältyi **lainoihin** liittyviä ehdollisia velkoja, joiden määrä oli noin 300 miljardia euroa (255 miljardia euroa vuoden 2023 lopussa). Tästä 300 miljardista eurosta 252 miljardia euroa oli peräisin jäsenvaltioille myönnetyistä lainoista. Loput 48 miljardia euroa oli tarkoitettu EU:n ulkopuolisille maille myönnettäviä lainoja varten, ja määrästä 42,4 miljardia euroa koski Ukrainalle myönnettyjä lainoja. Ukrainalle lainoina myönnetystä 42,4 miljardista eurosta 31,1 miljardia katettiin liikkumavarasta. EU:n talousarvioon sisältyi myös **talousarviotakuihin** liittyviä ehdollisia velkoja, joiden määrä oli noin 110 miljardia euroa (108 miljardia vuoden 2023 lopussa). Nämä talousarviotakuut annettiin Euroopan strategisten

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2024/2509, annettu 23 päivänä syyskuuta 2024, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (uudelleenlaadittu) (EUVL L, 2024/2509, 26.9.2024).
2 COM(2025) 359, 25.6.2025.
3 COM(2025) 300, 4.6.2025.
4 Valmisteluasiakirja XI talousarviotakuiden ja yhteisen vararahaston täytäntöönpanosta sekä talousarviotakuista ja rahoitusavusta johtuvien ehdollisten velkojen kestävyyden arvioinnista varainhoitoasetuksen 41 artiklan 5 kohdan mukaisesti.
5 COM(2024) 573 final, 16.7.2025.
6 Määrätty aikaraja on yhdenmukainen EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen kanssa, ja se vastaa kertomuksen tarkoitusta arvioida EU:n talousarviosta katettavien ehdollisten velkojen kestävyyttä. Kyseisen aikarajan jälkeen syntyvistä ehdollisista veloista ei laadita ennusteita, koska ne riippuvat tarpeista, markkinaolosuhteista ja saatavilla olevasta likviditeetistä.
7 Tässä asiakirjassa ’rahoittamisella’ tai ’varojen varaamisella’ tarkoitetaan varainhoitoasetuksessa, erityisesti sen 214 artiklassa, tarkoitettua rahoittamista. Asetuksen 214 artiklan 2 kohdassa säädetään, että rahoitusasteen on katettava odotettavissa olevat nettotappiot sekä riittävä suojapuskuri odottamattomien tappioiden varalta. Muissa olosuhteissa (esimerkiksi kirjanpidossa) rahoittamisen käsitteellä voi olla erilainen merkitys.
8 ”Liikkumavarasta katettavilla” tarkoitetaan, että kyseisillä ehdollisilla veloilla on EU:n talousarvion liikkumavaran takaus. Jos kyseiset ehdolliset velat toteutuvat, jäsenvaltioilta voidaan mahdollisesti vaatia velkojen kattamiseksi lisämääriä, jotka ylittävät monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät mutta ovat omien varojen enimmäismäärän puitteissa.
9 Erillinen ehdollisten velkojen lähde ovat ”oikeudelliset riskit”. Niitä ei käsitellä tässä kertomuksessa.

investointien rahaston (ESIR-rahasto)[10], InvestEU-ohjelman[11], ulkoisen lainanantovaltuuden[12], Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR)[13], Euroopan kestävän kehityksen rahasto plussan (EKKR+)[14] ja Ukrainan investointikehyksen yhteydessä. Viimeksi mainittu on talousarviotakuu Ukrainaan tehtävien investointien tukemiseksi Ukrainan tukivälineestä annetun asetuksen[15] mukaisesti.

Talousarviotakuista ja lainoista koostuvat ehdolliset velat yhteensä kasvoivat 410 miljardiin euroon vuonna 2024, kun vuonna 2023 ne olivat 363 miljardia euroa. Tämä merkitsee 13 prosentin lisäystä. Kasvuvauhti on suurin piirtein linjassa vuonna 2023 havaitun kasvuvauhdin (+16 %) kanssa, mutta pienempi kuin vuonna 2022 havaittu kasvuvauhti (40 %). Suurin osa tästä lisäyksestä on peräisin jäsenvaltioille elpymis- ja palautumistukivälineestä[16] myönnetyistä lisälainoista ja Ukrainalle Ukrainan tukivälineen kautta myönnetystä rahoitusavusta.

Toiseksi tässä kertomuksessa arvioidaan myös ehdollisten velkojen kestävyyttä pitkällä aikavälillä laadullisten ja määrällisten tekijöiden, mukaan lukien stressitestaus, perusteella. Kestävyyttä arvioidaan vertaamalla ehdollisia velkoja

- niiden varojen markkina-arvoon, jotka sisältyvät komission perustaman yhteisen vararahaston[17] asianomaisiin osioihin, eli kyseessä ovat talousarviotakuista ja EU:n ulkopuolisille maille myönnettävästä rahoitusavusta johtuvien **ehdollisten velkojen kattamiseen** tarkoitetut varat;
- omien varojen enimmäismäärien asettamiin rajoihin sekä **liikkumavarasta katettavia ehdollisia velkoja** varten käytettävissä olevaan liikkumavaraan.

Vuoden 2024 lopun kestävyysanalyysin tärkein päätelmä on, että EU:n talousarvio sisältää riittävät varat sen varalta, että 31. joulukuuta 2024 mennessä aiheutuneet ehdolliset velat toteutuvat. Tähän päätelmään on kolme pääsyytä, jotka esitetään jäljempänä olevissa luetelmakohdissa.

- Talousarviotakuista ja EU:n ulkopuolisille maille annettavasta rahoitusavusta johtuvia ehdollisia velkoja varten varattu, vuoden 2024 lopussa käytettävissä oleva rahoituskapasiteetti on riittävä, kun otetaan huomioon asianomaisten oikeudellisten kehysten vaatimukset.[18]

10 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/1017, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2015, Euroopan strategisten investointien rahastosta, Euroopan investointineuvontakeskuksesta ja Euroopan investointihankeportaalista sekä asetusten (EU) N:o 1291/2013 ja (EU) N:o 1316/2013 muuttamisesta (EUVL L 169, 1.7.2015, s. 1).

11 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/523 InvestEU-ohjelman perustamisesta ja asetuksen (EU) 2015/1017 muuttamisesta (EUVL L 107, 26.3.2021, s. 30).

12 Katsaus asiaa koskeviin säädöksiin ja vastaaviin komission ja Euroopan investointipankin välisiin takuusopimuksiin on saatavilla asiakirjassa Euroopan unionin yleisen talousarvion lopullinen hyväksyminen varainhoitovuodeksi 2021 (EU, Euratom) 2021/417 (Pääluokka III – Komissio, menotaulukon alamomentin 14 20 03 02 ”Ulkosuhdetoimien takuujärjestely – NDICI, EINS, IPA III ja makrotaloudellinen rahoitusapu” selvitysosa) (EUVL L 93, 17.3.2021, s. 959).

13 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1601, annettu 26 päivänä syyskuuta 2017, Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR), EKKR-takuun ja EKKR-takuurahaston perustamisesta (EUVL L 249, 27.9.2017, s. 1).

14 EKKR+ perustettiin naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välinettä (NDICI) – Globaali Eurooppa koskevalla asetuksella. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/947, annettu 9 päivänä kesäkuuta 2021, naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa perustamisesta, päätöksen N:o 466/2014/EU muuttamisesta ja kumoamisesta sekä asetuksen (EU) 2017/1601 ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 480/2009 kumoamisesta (EUVL L 209, 14.6.2021, s. 1).

15 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/792, annettu 29 päivänä helmikuuta 2024, Ukrainan tukivälineen perustamisesta,

16 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241, annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17).

17 Ks. yhteistä vararahastoa koskevat lisätiedot komission kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteisestä vararahastosta vuonna 2024 (COM(2025) 400 final, 6.6.2025) ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SWD(2025) 100 final, 6.6.2025).

18 Ks. 41 artiklan 5 kohdan mukaisen kertomuksen 3 jakso.

- Vuosien 2026 ja 2027 voimassa olevan oikeudellisen kehyksen (eli omia varoja koskevan neuvoston päätöksen[19] ja vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä (MRK) koskevan asetuksen[20]) ja vuodesta 2028 alkaen ehdotetun uuden omia varoja koskevan neuvoston päätöksen ja vuosien 2028–2034 monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen[21] mukainen EU:n rahoituskapasiteetti riittää kattamaan kaikki liikkumavarasta katetut ehdolliset velat. Tämä koskee velkoja, jotka on myönnetty i) elpymis- ja palautumistukivälineestä, eurooppalaisesta hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisestä tukivälineestä (SURE-väline) ja muista lähteistä jäsenvaltioille myönnettyinä lainoina, ii) Ukrainalle annettavasta makrotaloudellisesta rahoitusapu plussasta ja iii) Ukrainan tukivälineestä, myös erittäin epäsuotuisissa olosuhteissa. Toisin sanoen liikkumavara on riittävä, jotta EU:n rahoitusjärjestelmän kestävyys ja sen luottokelpoisuus voidaan varmistaa myös äärimmäisessä negatiivisessa skenaariossa, jossa yhdistyvät taloudellisiin olosuhteisiin, tuloihin ja menoihin kohdistuvat epäsuotuisat vaikutukset.[22]

Ehdollisista veloista aiheutuvia riskejä hallitaan ja seurataan yleisellä, koko komission kattavalla kehyksellä, johon sisältyy laajoja toimenpiteitä ja suojatoimia, joita komissio voi käyttää suojellakseen EU:n talousarviota mahdollisilta ehdollisista veloista aiheutuvilta tappioilta.[23] Tässä kehyksessä keskeisessä asemassa on ollut ehdollisia velkoja käsittelevä ohjauskomitea.[24] Kehystä vahvistetiin vuoden 2025 alussa komission päätöksellä (EU, Euratom) 2025/369[25], jolla laajennettiin riskienhallintajohtajan asemaa. Riskienhallintajohtaja toimii rahoitustoimista vastaavista komission pääosastoista riippumattomasti harjoittaen kriittistä ja erillistä taloudellisten riskien valvontatehtävää, joka koskee kaikkia rahoitustoimia. Näihin toimiin sisältyvät

– lainanotto, velka ja näihin liittyvän likviditeetin hallinta;

– lainanantotoimet ja talousarviotakuut;

– varainhoito, mukaan lukien niiden yhteisen vararahaston varojen hallinta, jotka muodostavat varat EU:n talousarviotakuita koskeviin maksupyyntöihin vastaamiseksi.[26]

Laatikko 1: Vuosien 2028–2034 monivuotinen rahoituskehys

Tämän kertomuksen tarkoituksena on arvioida EU:n talousarviosta katettavien ehdollisten velkojen kestävyyttä. Talousarviotakuita ja lainoja, joita varten on varattu varoja, testataan suhteessa yhteisessä vararahastossa olevien varojen markkina-arvoon, kun taas EU:n talousarvion liikkumavarasta katettavia ehdollisia velkoja arvioidaan ennakoivasti, osittain tarkastelemalla monivuotisen rahoituskehyksen mukaisten maksujen ennakoitua kehitystä ja

19 Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053, annettu 14 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta (EUVL L 424, 15.12.2020, s. 1).

20 Neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2093 vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (EUVL L 433 I, 22.12.2020, s. 11).

21 Ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2028–2034 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (COM(2025) 571 final); ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 kumoamisesta (COM(2025)574 final).

22 Jos vuosia 2028–2034 koskevista lainsäädäntöehdotuksista ei päästä yksimielisyyteen, sovelletaan edelleen nykyistä omien varojen enimmäismäärää, joka on 1,4 prosenttia EU:n BKTL:sta, ja SEUT-sopimuksen 312 artiklan 4 kohdan määräysten mukaisesti ”jatketaan päättyneen rahoituskehyksen viimeistä vuotta koskevien enimmäismäärien ja muiden toimenpiteiden voimassaoloa”. Tällaisessa skenaariossa varmistetaan liikkumavaran kestävyys omien varojen pysyvän enimmäismäärän puitteissa, vaikkakin ehdotettua ja nykyistä monivuotista rahoituskehystä pienemmällä valmiudella kattaa toimintapolitiikkoihin liittyviä menoja, ottaen huomioon NextGenerationEU-elpymisvälineen takaisinmaksu.

23 Ks. komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle rahoitusvälineistä, talousarviotakuista, rahoitusavusta ja ehdollisista veloista – tilanne 31. joulukuuta 2020 (COM(2021) 676 final, 5.11.2021), 3.2 ja 4.2 kohta.

24 Ehdollisia velkoja käsittelevä ohjauskomitea kokoontui viisi kertaa vuonna 2024.

25 Komission päätös (EU, Euratom) 2025/369, annettu 21 päivänä helmikuuta 2025, unionin rahoitustoimista aiheutuvia rahoitusriskejä valvovan riskienhallintajohtajan tehtävän perustamisesta (EUVL L, 2025/369, 25.2.2025).

26 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteisestä vararahastosta vuonna 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400.

omien varojen enimmäismäärää. Vuosien 2028–2034 osalta arviointiin sisältyvät näin ollen ehdotettu omien varojen enimmäismäärä, joka on 1,75 prosenttia EU:n bruttokansantulosta (BKTL), ja vuosien 2028–2034 monivuotista rahoituskehystä koskevaan ehdotukseen liittyvät ennakoidut menot, kuten EU:n talousarvion tulevia sisään- ja ulosvirtauksia koskevassa pitkän aikavälin ennustekertomuksessa esitetään (COM(2025) 573). Tuloksena oleva liikkumavaraa koskeva ennuste muodostaa perustason, johon talousarviosta vuoden 2024 lopussa katettavia ehdollisia velkoja verrataan.

Komissio esitti 16. heinäkuuta 2025 seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevan ehdotuksensa. Siinä esitetään rahoitusvälineiden, talousarviotakuiden ja EU:n talousarviosta tuettujen lainojen käytön lisäämistä, jotta voidaan i) vahvistaa vipuvaikutusta, ii) vahvistaa EU:n talousarvion roolia yksityisten investointien riskitason alentamisessa ja iii) saada rahoitusta institutionaalisilta sijoittajilta.

Talousarviotakuiden ja rahoitusvälineiden osalta ehdotukseen sisältyy yksi EU:n talousarviotakuu sisäiselle politiikalle, josta säädetään Euroopan kilpailukykyrahastoa koskevassa perussäädöksessä, ja toinen ulkoiselle politiikalle. Jälkimmäinen on vahvistettu Globaali Eurooppa -välinettä koskevassa perussäädöksessä, ja siinä on alaenimmäismäärä Ukrainaa varten. Myös muissa sisäisten ja ulkoisten toimintapolitiikkojen ohjelmissa voidaan käyttää Euroopan kilpailukykyrahaston ja Globaali Eurooppa -välineen yhteydessä myönnettyjä takuita.

Talousarviotakuiden enimmäismäärät ovat Euroopan kilpailukykyrahaston osalta 70 miljardia euroa ja Globaali Eurooppa -välineen osalta 143 miljardia euroa. Jälkimmäiseen sisältyy Ukrainalle annettava 48 miljardin euron talousarviotakuu, joka rahoitetaan Ukraina-varauksesta. Eri ohjelmat voivat vähitellen käyttää koko kapasiteetin. Globaali Eurooppa -välineen enimmäismäärä kattaa myös EU:n ulkopuolisille maille myönnetyt lainat, esimerkiksi makrotaloudellisen rahoitusavun, politiikkaperusteiset lainat ja Euratom-lainat.

Komission pitkän aikavälin talousarvioehdotukseen sisältyy myös jäsenvaltioille ja Ukrainalle myönnettävien lainojen käytön jatkaminen EU:n talousarvion liikkumavaran turvin.

Ukrainan tapauksessa ehdotettu 100 miljardin euron Ukraina-varaus pannaan täytäntöön lainoina ja avustuksina. Lainat rahoitetaan lainanotolla ja katetaan liikkumavarasta, kuten esimerkiksi Ukrainan tukivälineen kohdalla. Lainojen ja avustusten tosiasiallisesta jakautumisesta päätetään tarpeiden mukaan.

Komissio ehdottaa myös jäsenvaltioille myönnettävien lainojen käytön lisäämistä osana kansallisia ja alueellisia kumppanuussuunnitelmia Catalyst Europe -välineen puitteissa. Väline tarjoaisi jopa 150 miljardia euroa ottolainauksella rahoitettavia ja liikkumavarasta katettavia lainoja uudistusten ja investointien tukemiseksi.

Lisäksi komissio on ehdottanut uutta poikkeuksellista ja väliaikaista mekanismia, jonka avulla voidaan vastata EU:hun tai sen jäsenvaltioihin kohdistuvien vakavien kriisien, vakavien vaikeuksien tai vakavien vaikeuksien uhan seurauksiin. Tämä väline tarjoaa jäsenvaltioille EU:n lainanotolla tuettuja lainoja ainoastaan, jos tulevan pitkän aikavälin talousarvion aikana puhkeaa vakava kriisi. Lisäksi välineen käyttö edellyttää neuvoston päätöstä sen saatua Euroopan parlamentin hyväksynnän. Lainanotto taattaisiin erityisellä, omien varojen enimmäismäärään kuuluvalla lisäosiolla, joka on 0,25 prosenttia EU:n BKTL:sta ja jonka ainoana tarkoituksena on tukea näitä lainoja, jos mekanismi otetaan käyttöön.

Sellaisten tulevien ehdollisten velkojen kestävyys, jotka liittyvät seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa ehdotettujen uusien välineiden täytäntöönpanoon ja muihin vuonna 2025 hyväksyttyihin tai täytäntöön pantuihin välineisiin (Ukrainan lainayhteistyömekanismi ja Euroopan turvallisuutta edistävän välineen lainat), riippuu lainatuen tosiasiallisesta käyttöönotosta. Tätä kestävyyttä arvioidaan kertomuksen tulevissa versioissa. Vakaviin kriiseihin reagointiin käytettävän poikkeuksellisen mekanismin kestävyyttä arvioidaan vain jos ja kun tosiasiallista rahoitustukea myönnetään enimmäismäärän puitteissa.

2. Ehdollisten velkojen eri lähteiden analyysi

2.1 Talousarviotakuut

Talousarviotakuut ovat eri toteutuskumppaneille ulkoisen lainanantovaltuuden, ESIR-rahaston, EKKR:n, InvestEU-ohjelman, EKKR+:n ja Ukrainan investointikehyksen (UIF)[27] nojalla annettuja takuita. EU myöntää kaikkien näiden välineiden puitteissa toteutuskumppaneille[28] takuita, jotka kattavat osan niiden rahoitus- ja investointitoimista (eli vieraan tai oman pääoman ehtoisista toimista) mahdollisesti aiheutuvista tappioista ja kustannuksista[29].

Näillä kuudella takausohjelmalla on eri maantieteellinen painopiste, mikä vaikuttaa niihin liittyviin riskeihin. ESIR-rahastolla ja InvestEU-ohjelmalla autetaan paikkaamaan investointivajeita Euroopan unionissa. Ulkoinen lainanantovaltuus, EKKR ja EKKR+ ovat osa Euroopan unionin ulkoista politiikkaa, ja niillä tuetaan rahoitusta ja investointeja EU:n ulkopuolisissa maissa (ulkoisen lainanantovaltuuden ja EKKR+:n investointi-ikkunan 1 painopiste on pääasiassa valtiollisissa vastapuolissa, kun taas EKKR ja EKKR+:n avoin rakenne ja investointi-ikkuna 4 on suunnattu pääasiassa yksityisille toimille). Ukrainan investointikehyksen tavoitteena on tukea Ukrainan viranomaisten, yksityisen sektorin yritysten, kuntien, valtion omistamien yritysten tai muiden toimijoiden tekemiä elpymis- ja jälleenrakennusinvestointeja Ukrainaan.

Taulukko 1: Talousarviotakuiden tilanne (31. joulukuuta 2024) (miljoonaa euroa)(*)

	Toteutus-kumppaneiden kanssa allekirjoitetun käytettävissä olevan takauksen enimmäismäärä	Toteutuskumppaneiden ja lopullisten tuensaajien allekirjoittamiin toimiin liittyvä käytettävissä oleva takaus	Toteutuskumppaneiden allekirjoittamiin ja lopullisille tuensaajille maksettuihin toimiin liittyvä käytettävissä oleva takaus
ESIR	25 373	22 998	21 033
EKKR	759	667	521
Ulkoinen lainanantovaltuus	25 772	25 772	19 184
InvestEU	27 042	11 769	3 468
UIF	790	172	132
EKKR+	30 173	11 228	1 341
Yhteensä	**109 909**	**72 606**	**45 678**

(*) Vastapuolten kanssa allekirjoitettu takaus vastaa toteutuskumppanille takuusopimuksen allekirjoittamisella annetun takauksen määrää. Vastapuolten allekirjoittamiin toimiin liittyvä takaus sisältää takauksen määrät kaikissa toimissa, jotka vastapuolet ovat allekirjoittaneet lopullisten edunsaajien tai rahoituksen välittäjien kanssa. Allekirjoitettuihin ja maksettuihin toimiin liittyvä takaus sisältää vastapuolelta lopulliselle edunsaajalle tai rahoituksen välittäjille maksettujen toimien määrät.

a) Talousarviotakuut investointien tukemiseksi EU:n ulkopuolella

27 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/792, annettu 29 päivänä helmikuuta 2024, Ukrainan tukivälineen perustamisesta, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng.

28 Vuonna 2024 EU myönsi talousarviotukea takuiden muodossa EIP-ryhmälle ja muille rahoituslaitoksille (mm. EBRD:lle ja kansallisille kehityspankeille) nykyisten takausohjelmien mukaisesti.

29 Joissakin tapauksissa vakuus voi kattaa myös muita eriä, kuten rahoituskustannuksia ja muita maksuja.

EU:n talousarviotakuista vanhin on **ulkoinen lainanantovaltuus**. Sen avulla Euroopan investointipankki (EIP) voi toteuttaa EU:n ulkopuolisissa, riskialttiimmissa ympäristöissä rahoitustoimia, joilla esimerkiksi kehitetään sosioekonomista infrastruktuuria.

Vuonna 2017 otettiin käyttöön **EKKR:n** takaus investointien tukemiseksi ja rahoituksen saannin parantamiseksi pääasiassa Afrikassa ja EU:n naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvissa maissa sekä näiden maiden auttamiseksi YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa.

EKKR+ perustettiin ulkoisesta lainanantovaltuudesta ja EKKR:stä saatujen kokemusten pohjalta vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen voimassaoloajaksi yhtenäisenä rahoituspakettina, joka tarjoaa Saharan eteläpuolisen Afrikan, Aasian ja Tyynenmeren, Latinalaisen Amerikan ja Karibian maille sekä EU:n naapuruuspolitiikan piiriin kuuluville maille ja laajentumisprosessissa mukana oleville maille rahoituskapasiteettia. EKKR+:sta myönnettävä tuki suunnataan investointeihin, joilla edistetään i) sosioekonomisen eriarvoisuuden vähentämistä, ii) kestävää ja osallistavaa kasvua, iii) ilmastonmuutokseen sopeutumista en ja sen vaikutusten lieventämistä, iv) ympäristönsuojelua ja ympäristöasioiden hallintaa sekä v) työpaikkojen luomista.

Ukrainan investointikehyksen tarkoituksena on tarjota rahoitusta Ukraina-suunnitelmassa määriteltyihin prioriteetteihin.[30] Ukrainan investointikehys on osa Ukrainan tukivälineestä annettua asetusta, jonka tavoitteena on i) houkutella Ukrainan elpymiseen ja jälleenrakentamiseen tehtäviä julkisia ja yksityisiä investointeja ja ii) tukea Ukrainaa sen tiellä kohti EU:n jäsenyyttä.[31]

b) Talousarviotakuut investointien tukemiseksi EU:ssa

ESIR-rahasto perustettiin vuonna 2015 ratkaisemaan finanssikriisin aiheuttama, pitkään kestänyt ongelma, joka koski yksityisten investointien vähenemistä EU:ssa. Se muodostuu EU:n talousarviosta EIP-ryhmälle annettavasta enintään 26 miljardin euron talousarviotakuusta, jota täydennetään 7,5 miljardin euron suuruisilla EIP:n omilla varoilla.

Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä käyttöön otetulla **InvestEU-ohjelmalla** pyritään varmistamaan, että EU:ssa voidaan vuosina 2021–2027 antaa lisäpotkua talouden elpymistä, palautumista, vihreää kasvua ja työllisyyttä edistäville investoinneille. Tavoite on tarkoitus saavuttaa ottamalla käyttöön julkisia ja yksityisiä rahoituslähteitä, jotta yrityksille ja hankkeille voidaan vallitsevassa haastavassa taloudellisessa ja sosiaalisessa tilanteessa tarjota pitkäaikaista rahoitusta ja tukea EU:n ensisijaisten tavoitteiden mukaisesti.

c) Talousarviotakuiden vertaileva analyysi

Kuusi talousarviotakuuohjelmaa eroavat toisistaan useiden ominaisuuksien, muun muassa täytäntöönpanovaiheen, osalta. Ulkoisella lainanantovaltuudella, joka otettiin käyttöön vuonna 1977, on pitkät perinteet, kun taas ESIR-rahaston varainkeruukausi päättyi vasta vuonna 2022 ja EKKR:n vuonna 2024. Samalla InvestEU-ohjelman ja EKKR+:n investointivaihe on alkanut vasta hiljattain. Nämä kuuden talousarviotakuuohjelman täytäntöönpanon eri vaiheet näkyvät edellä olevassa taulukossa. Ulkoisen lainanantovaltuuden ja ESIR-rahaston osalta luvut osoittavat, että toteutuskumppaneille on luvattu lähes takausten enimmäismäärä ja että nämä ovat sitoutuneet tukemaan toimia täyteen määrään asti. Uudemmat talousarviotakuut, kuten EKKR+, InvestEU-ohjelma ja Ukrainan investointikehys, ovat sen sijaan käynnistyksessään paljon varhaisemmassa vaiheessa.

30 https://enlargement.ec.europa.eu/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-ukraine-plan_fi.
31 https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-endorses-ukraine-plan-paving-way-regular-payments-under-ukraine-facility-2024-04-15_fi.

Uusissa talousarviotakuissa, kuten InvestEU-ohjelmassa, EKKR+:ssa ja UIF:ssä, on hyödynnetty vanhemmista takauksista saatuja kokemuksia, ja niillä on samankaltaisia ominaisuuksia. InvestEU-ohjelmalla, EKKR+:lla ja Ukrainan investointikehyksellä on kuitenkin enemmän toteutuskumppaneita (avoin arkkitehtuuri) ja laajempi tuotevalikoima.

2.2 Rahoitusavun antamiseen EU:n ulkopuolisille maille tarkoitetut lainat, joita varten on varattu varoja

Tämän otsakkeen ehdolliset velat johtuvat EU:n ulkopuolisille maille **makrotaloudellisen rahoitusavun**[32] lainoina ja **Euratom**-lainoina[33] myönnettävästä rahoitusavusta. Ukrainalle makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineestä ja Ukraina-välineestä myönnetyt lainat, joiden suuruus oli 31,1 miljardia euroa vuoden 2024 lopussa, katetaan liikkumavarasta, ja niitä käsitellään luvussa 2.3.

EU:n ulkopuolisille maille on annettu rahoitusapua EU:n myöntämien kahdenvälisten lainojen muodossa pääasiassa makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmasta. Ohjelma on tarkoitettu maksutasekriisistä kärsiville EU:n ulkopuolisille maille. Vuonna 2024 maksettiin uusia makrotaloudellisen rahoitusavun lainoja 1,15 miljardin euron arvosta.[34]

Länsi-Balkanin investointikehyksessä (WBIF) otettiin vuonna 2024 käyttöön järjestelyt enintään 4 miljardin euron lainojen myöntämiseksi kuudelle ehdokasmaalle, ja ensimmäiset erät maksettiin vuonna 2025. Myös Moldovaa varten on perustettu erillinen 1,5 miljardin euron lainajärjestely, ja sen maksujen on määrä alkaa niinikään vuonna 2025. EU:n ulkopuolisille maille myönnettyjen makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen lisäksi 31. joulukuuta 2024 jäljellä on vielä 300 miljoonaa euroa Ukrainan ydinenergiaohjelmalle myönnettyjä Euratom-lainoja.

Taulukko 2: EU:n ulkopuolisille maille* myönnettyjen lainojen osalta jäljellä olevat määrät (tilanne 31. joulukuuta 2024) (miljoonaa euroa)

	Jäljellä olevat lainat	Kertynyt korko	Yhteensä
Makrotaloudellinen rahoitusapu(*)	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
Yhteensä	**16 038**	**119**	**16 157**

** Lukuun ottamatta Ukrainalle myönnettyjä makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen ja Ukrainan tukivälineen lainoja, jotka katetaan liikkumavarasta.*

EU:n ulkopuolisille maille myönnettäviä lainoja on perinteisesti rahoitettu back-to-back-lainanottotoimilla, eli kukin laina on rahoitettu vastaavalla EU:n joukkovelkakirjalainalla, joka vastaa täysin EU:n lainan maturiteettia, korkoa ja takaisinmaksuaikataulua. Tammikuusta 2023 alkaen EU:n joukkolainojen yleisenä lainanottomenetelmänä on otettu käyttöön yhdistetty

32 Muille EU:n ulkopuolisille maille kuin kehitysmaille annettavan makrotaloudellisen rahoitusavun oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 212 artikla. Jos kolmas maa tarvitsee kiireellistä rahoitusapua, oikeusperustana voidaan käyttää SEUT-sopimuksen 213 artiklaa.

33 Euratomin lainajärjestelyllä autetaan sekä jäsenvaltioita että EU:n ulkopuolisia maita rahoittamaan investointeja ydinvoimaloihin ja ydinpolttoainekiertoon liittyviin teollisuuslaitoksiin. Ks. neuvoston päätös 77/270/Euratom, tehty 29 päivänä maaliskuuta 1977, komission valtuuttamisesta ottamaan Euratom-lainoja ydinlaitosten rahoittamiseen osallistumiseksi (EYVL L 88, 6.4.1977, s. 9), sellaisena kuin se on muutettuna ja täydennettynä.

34 Niitä ovat muun muassa miljardi euroa Egyptille, 95 miljoonaa euroa Moldovalle ja 50 miljoonaa euroa Pohjois-Makedonialle.. Tarkempia tietoja muun muassa kunkin yksittäisen edunsaajan jäljellä olevista määristä on saatavilla komission kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle EU:n ulkopuolisille maille myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun toteutuksesta vuonna 2024 (COM(2025) 330 final, 23.6.2025) ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SWD(2025) 166 final, 23.6.2025).

varainhankintamenetelmä, joka poikkeaa aiemmasta toimintamallista.[35] Yhdistetyssä varainhankintamenetelmässä komissio kerää kaikki liikkeeseenlaskusta saadut tulot keskitettyyn varainhankintapooliin, minkä jälkeen se kohdentaa ne sisäisesti eri politiikkaohjelmiin. EU:n joukkovelkakirjalainojen sijoittajat altistuvat EU:n alhaiselle luottoriskille eivätkä lopullisen edunsaajamaan luottoriskille. EU:n osalta velka on ehdollinen, sillä edunsaajamaalla on sopimuksen perusteella velvollisuus toimittaa tulovirrat EU:n joukkovelkakirjalainojen takaisinmaksua varten. Niin kauan kuin lainansaaja ei ole maksukyvytön, EU:n varojen ulosvirtaus ei ole tarpeen EU:n velan maksamiseksi.

EU:n talousarviosta varataan varoja näitä lainoja varten sen varalle, että edunsaajamaa ei maksa takaisin lainapääomaa tai korkoja. Yhteisen vararahaston erillisiin osioihin on perinteisesti ja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti varattu 9 prosenttia EU:n ulkopuolisille maille myönnettyjen makrotaloudellisen rahoitusavun ja Euratom-lainojen arvosta. Näitä lainoja varten varattujen varojen tasoa käsitellään lisää luvussa 3.2.

Taulukossa 3 ilmoitettuja takaisinmaksettavia määriä on näin ollen pidettävä suurimpina ennakoitavissa olevina määrinä, jotka voitaisiin periä vuosina 2025–2030.

Taulukko 3: EU:n ulkopuolisille maille maksettavien, nykyisten ohjelmien mukaisten jäljellä olevien lainojen (pääoma + korot) vuotuinen takaisinmaksuaikataulu vuosina 2025–2030 (tilanne 31. joulukuuta 2024)

(miljoonaa euroa)

Vuosi	Euratom	Makrotaloudellinen rahoitusapu	Kaikki ohjelmat
2025	1	162	**163**
2026	1	410	**411**
2027	51	442	**493**
2028	51	441	**492**
2029	0	1 185	**1 185**
2030	100	308	**408**
Yhteensä	**204**	**2 948**	**3 152**

2.3 Liikkumavarasta katettavat lainat

Tämän otsakkeen ehdolliset velat johtuvat **jäsenvaltioille myönnetyistä lainoista** (eli maksutasejärjestelyn[36] mukaisista lainoista, Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin (ERVM)[37] lainoista, Euratom-lainoista, SURE-välineestä[38] myönnetyistä lainoista ja elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnetyistä lainoista, joilla tuetaan investointeja ja uudistuksia). Lisäksi vuosina 2023 ja 2024 **Ukrainalle myönnetyt lainat** (18 miljardia euroa

35 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2022/2434, annettu 6 päivänä joulukuuta 2022, asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse hajautetun rahoitusstrategian käyttöönotosta yleisenä lainanottomenetelmänä.

36 Neuvoston asetus (EY) N:o 332/2002, annettu 18 päivänä helmikuuta 2002, järjestelystä keskipitkän ajan rahoitustuen myöntämiseksi jäsenvaltioiden maksutaseille (EYVL L 53, 23.2.2002, s. 1).

37 Neuvoston asetus (EU) N:o 407/2010, annettu 11 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin perustamisesta (EUVL L 118, 12.5.2010, s. 1). Neuvoston asetus (EU) 2015/1360, annettu 4 päivänä elokuuta 2015, Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 407/2010 muuttamisesta (EUVL L 210, 7.8.2015, s. 1).

38 Neuvoston asetus (EU) 2020/672, annettu 19 päivänä toukokuuta 2020, eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19:n leviämisen seurauksena (EUVL L 159, 20.5.2020, s. 1).

makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen lainoina ja 13,1 miljardia euroa Ukrainan tukivälineestä myönnettyinä lainoina) katetaan omien varojen enimmäismäärän puitteissa käytettävissä olevasta talousarvion liikkumavarasta.

Jäsenvaltioille myönnetyistä lainoista ja Ukrainalle hiljattain myönnetyistä lainoista aiheutuvia ehdollisia velkoja varten ei ole varattu varoja ennakkoon. Sen sijaan niihin varaudutaan mahdollisuudella vaatia jäsenvaltioilta lisää omia varoja EU:n talousarviokehyksen puitteissa (omien varojen enimmäismäärän rajoissa, eli hyödyntäen talousarvion liikkumavaraa).

Tämä tarkoittaa sitä, että jos edunsaaja ei ole noudattanut velvoitteitaan EU:ta kohtaan, EU:lla on oikeus pyytää jäsenvaltioita kattamaan kyseinen määrä – kuitenkin vain viimeisenä keinona ja vasta sen jälkeen, kun kaikki muut mahdollisuudet löytää ratkaisuja nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa on käytetty. Tällaisia maksupyyntöjä esitettäisiin ylittäen monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät mutta noudattaen kuitenkin kaikilta osin omien varojen enimmäismääriä.

Uudemmat lainat (elpymis- ja palautumistukivälineen lainat ja lainat Ukrainan makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineestä ja Ukrainan tukivälineestä) rahoitetaan yhdistetyllä varainhankintamenetelmällä. Siinä tuensaajille myönnetään pitkäaikaisia lainoja, joihin tyypillisesti kuuluu pitkä lyhennysvapaa, minkä jälkeen pääoman takaisinmaksu tapahtuu pitkän ajan kuluessa pienin vuotuisin erin.[39]

Vuonna 2024 komissio toteutti EU:n puolesta neljää ohjelmaa, joiden osalta se myönsi lainoja jäsenvaltioille. Kolmen ensimmäisen ohjelman puitteissa ei maksettu uusia lainoja vuonna 2024. Näitä neljää ohjelmaa käsitellään seuraavissa viidessä luetelmakohdassa:

- **Maksutasejärjestely** perustettiin vuonna 2002, ja sen tarkoituksena oli auttaa euroalueen ulkopuolisia EU-maita, joilla on tai saattaa tulevaisuudessa olla maksutasevaikeuksia.
- **ERVM** perustettiin vuonna 2010 tarjoamaan jäsenvaltioille rahoitusapua tilanteissa, joissa poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltiot eivät voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tai uhkaavat aiheuttaa jäsenvaltioille suuria taloudellisia vaikeuksia.
- **SURE-ohjelma**, josta sovittiin kesäkuussa 2020, perustettiin auttamaan sellaisten äkillisesti ja voimakkaasti kasvaneiden kansallisten julkisten menojen rahoittamisessa, jotka liittyvät kansallisiin työajan lyhentämisjärjestelyihin ja vastaaviin covid-19-kriisin seurauksena toteutettuihin toimenpiteisiin. Koska tämä hätäapuväline otettiin käyttöön ennen omien varojen enimmäismäärän[40] ja liikkumavaran korotuksen voimaantuloa vuonna 2020, kaikki jäsenvaltiot ovat sopineet antavansa peruuttamattomat, ehdottomat ja vaadittaessa maksettavat (on demand) takaukset, jotka kattavat 25 prosenttia rahoitusavun enimmäismäärästä.[41] Kunkin jäsenvaltion osuus takauksen kokonaismäärästä vastaa sen suhteellista osuutta EU:n yhteenlasketusta BKT:stä (joka perustuu EU:n vuoden 2020 talousarvioon).

39 Vuoden 2022 lopussa monipuolinen varainhankintastrategia vahvistettiin kaikkien lainanottotoimien, myös makrotaloudellisten rahoitustoimien, toteuttamisen perusmenetelmäksi. Näin jäsenvaltiolle tai EU:n ulkopuoliselle maalle myönnettyjen lainojen maksaminen voidaan erottaa kokonaan EU:n joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskusta. Komissio myös ottaa NextGenerationEU-välineen puitteissa lainaa markkinoilta rahoittaakseen tuen, jota ei tarvitse maksaa takaisin (mukaan lukien elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset). Näiden lainanottotoimien takaisinmaksu katetaan myöhempien vuotuisten talousarvioiden määrärahoista monivuotisten rahoituskehysten enimmäismäärien puitteissa, eikä siitä näin ollen periaatteessa aiheudu EU:lle ehdollista velkaa. NextGenerationEU-välineen lainanottotoiminta elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettävien lainojen rahoittamiseksi synnyttää kuitenkin uusia ehdollisia velkoja, ja sitä käsitellään tässä kertomuksessa.

40 Neuvoston päätös (EU, Euratom) 2020/2053, annettu 14 päivänä joulukuuta 2020, Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen 2014/335/EU, Euratom kumoamisesta.

41 Kaikkien jäsenvaltioiden myöntämän takauksen lisäksi SURE-asetuksessa säädetään useista suojatoimista, joilla lievennetään SURE-välineen ehdollisten velkojen aiheuttamaa riskiä. Näihin kuuluvat 60 prosentin yläraja, joka koskee kolmen suurimman lainan osuutta SURE-välineestä myönnettyjen lainojen enimmäismäärästä, 10 prosentin vuotuinen enimmäisvastuu (eli kunakin vuonna suoritettavat maksut saavat olla enintään 10 miljardia euroa) sekä komission mahdollisuus tarvittaessa pidentää unionin lukuun otettujen lainojen laina-aikoja.

- **Elpymis- ja palautumistukiväline** on NextGenerationEU-välineen (2020)[42] keskeinen pilari. Tällä väliaikaisella välineellä tuetaan uudistuksia ja investointeja jäsenvaltioissa, ja sen perimmäisenä tavoitteena on helpottaa elpymistä covid-19-pandemiasta ja samalla tukea vihreää ja digitaalista siirtymää. Komissio lainaa EU:n elpymisvälineen puitteissa varoja, joita sitten käytetään jäsenvaltioiden uudistusten ja investointien rahoittamiseen elpymis- ja palautumistukivälineestä. Rahoitusta voidaan myöntää joko lainan (takaisin maksettava tuki) tai avustuksen (tuki, jota ei makseta takaisin) muodossa. Ehdollisia velkoja aiheutuu ainoastaan elpymis- ja palautumistukivälineen lainoista (ei siis elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksista). Sen vuoksi tässä kertomuksessa käsitellään vain elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja.

Vuoden 2024 lopussa EU:n talousarviolle oli aiheutunut ehdollisia velkoja kahdesta Ukrainaa tukevasta ohjelmasta, jotka katettiin liikkumavarasta. Näistä ohjelmista ensimmäinen on **makrotaloudellinen rahoitusapu plus**, jonka osalta jäljellä oleva määrä oli 18 miljardia euroa vuoden 2023 lopussa, eikä uusia lisälainoja maksettu vuonna 2024. Toinen näistä ohjelmista on **Ukrainan tukiväline**, jonka jäljellä oleva määrä oli 13,1 miljardia euroa vuoden 2024 lopussa. Molempien ohjelmien korkokustannuksia tuetaan vuoden 2027 loppuun asti, jotta lainojen ehdot saataisiin edullisemmiksi erilaisin järjestelyin. Jäsenvaltiot kattavat makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen lainojen korkokustannukset ulkoisilla käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla EU:n talousarvion kautta, kun taas Ukrainan tukivälineen lainojen korkokustannukset katetaan EU:n talousarviosta.

Taulukko 4: EU talousarvion liikkumavarasta katettavat maksetut lainat (tilanne 31. joulukuuta 2024) (milj. euroa)

	Maksetut lainat	Kertynyt korko	Yhteensä
Maksutasejärjestely	200	1	**201**
ERVM	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**
Elpymis- ja palautumistukiväline (lainat)	108 686	1 434	**110 120**
Makrotaloudellinen rahoitusapu plus -väline	18 000	273	**18 273**
Ukrainan tukiväline	13 112	205	**13 317**
Yhteensä	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Merkittävintä kasvua vuoden 2023 lopun ja vuoden 2024 lopun välisenä aikana oli elpymis- ja palautumistukivälineen lainoissa, jotka nousivat 79,6 miljardista eurosta 110,1 miljardiin euroon. Tämä merkitsee 30,5 miljardin euron (+38,3 %) lisäystä vuoden 2023 lopun jälkeen. Kaiken kaikkiaan jäljellä olevat määrät kasvoivat 239,7 miljardista eurosta vuoden 2023 lopussa 282,8 miljardiin euroon vuoden 2024 lopussa, mikä merkitsee 43,0 miljardin euron (+17,9 %) lisäystä.

Jäljempänä olevassa taulukossa 5 esitetään i) jäsenvaltioille myönnettävän rahoitusavun ja ii) Ukrainalle makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen ja Ukrainan tukivälineen yhteydessä

42 Neuvoston asetus (EU) 2020/2094 Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen tukemiseksi (EUVL L 433 I, 22.12.2020, s. 23).

myönnettyjen EU:n lainojen kaikkien edunsaajien maksettaviksi tulevien vuotuisten takaisinmaksujen (pääoma + korot) kokonaismäärät.

Nämä määrät toimivat kunkin tarkasteltavana olevan vuoden osalta indikaattorina suurimmasta mahdollisesta teoreettisesta ulosvirtauksesta, joka EU:n talousarviosta on katettava jäsenvaltioille ja Ukrainalle annettavasta rahoitusavusta vuoden 2024 lopussa aiheutuvien ehdollisten velkojen osalta.

Seuraavan, vuoteen 2034 asti ulottuvan monivuotisen rahoituskehyksen voimassaoloaikana pysyvän enimmäismäärän kannalta merkitykselliset lainansaajien takaisinmaksamat pääomat ja korot (lukuun ottamatta elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja) ovat suuruudeltaan keskimäärin 9.2 miljardia euroa vuodessa. NextGenerationEU-elpymisvälineen enimmäismäärällä katettujen lainojen (eli elpymis- ja palautumistukivälineen lainojen) lainansaajien takaisinmaksamat pääomat ja korot ovat vuosina 2025–2034 suuruudeltaan keskimäärin 2.8 miljardia euroa vuodessa.

Taulukko 5: Nykyisten ohjelmien mukaisten, jäljellä olevien liikkumavarasta katettavien lainojen (pääoma + korot) vuotuinen takaisinmaksuaikataulu vuosina 2025–2030 (tilanne 31. joulukuuta 2024) (miljoonaa euroa)

Vuosi	Maksutase	ERVM	SURE	Elpymis- ja palautumistukivälineen lainat (*)	Makrotaloudellinen rahoitusapu plus (**)	Ukrainan tukiväline(***)	Kaikki ohjelmat
2025	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028	0	4 612	10 327	2 219	571	392	18 121
2029	0	1 790	8 464	2 218	571	391	13 434
2030	0	371	10 327	2 216	570	391	13 875
Yhteensä	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

** NextGenerationEU-välineen puitteissa myönnettyjen elpymis- ja palautumistukivälineen lainojen korot lasketaan liukuvasti erityisten menetelmien mukaisesti (ks. komission täytäntöönpanopäätös, C(2022) 9701 final, 19.12.2022). Edellä esitetyt näiden lainojen vuotuiset korkokulut ovat sen vuoksi nykyisiin rahoitusolosuhteisiin perustuvia arvioita.*

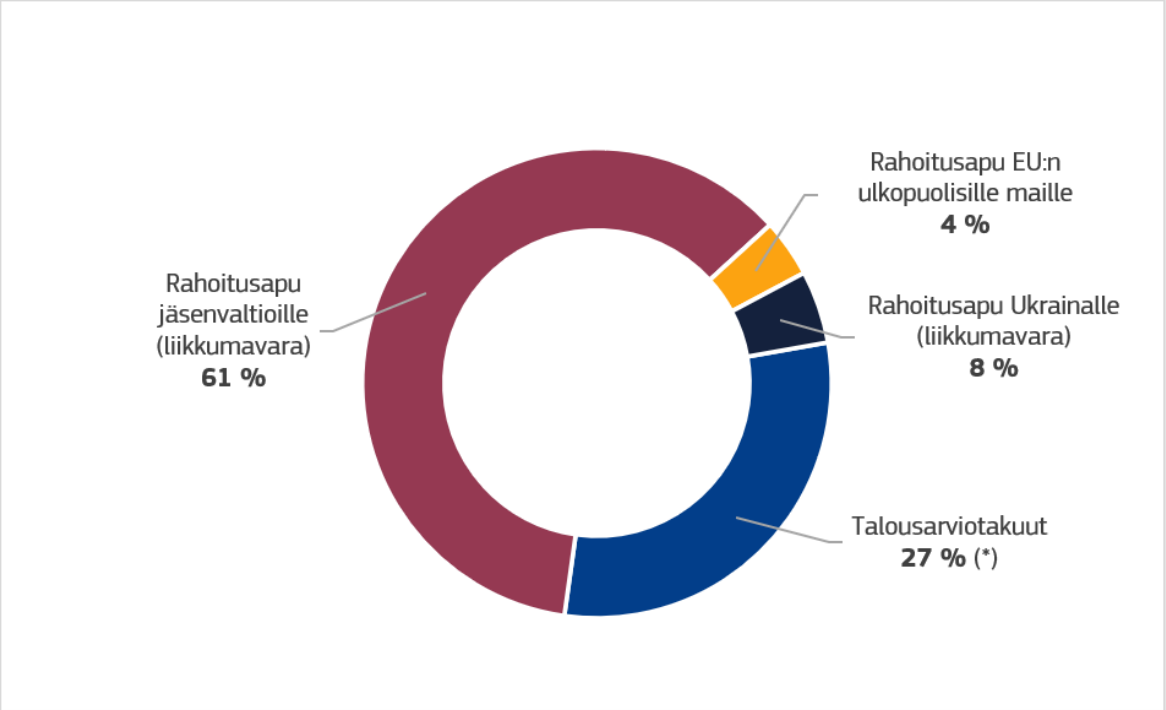
*** Asetuksen (EU) 2022/2463 17 artiklan mukaisesti EU voi Ukrainan pyynnöstä myöntää kunakin vuonna korkotukea makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen lainoihin liittyvien korkokustannusten kattamiseksi.*

**** Asetuksen (EU) 2024/792 23 artiklan mukaisesti Ukraina voi pyytää kunakin vuonna korkotukea Ukrainan tukivälineestä myönnettyihin lainoihin liittyvien korkokustannusten kattamiseksi.*

2.4 Katsaus ehdollisiin velkoihin vuoden 2024 lopussa

Vuoden 2024 lopussa EU:n talousarvioon sisältyi yhteensä 410 miljardin euron arvosta ehdollisia velkoja, joista i) yli **300 miljardia euroa** liittyi jäsenvaltioille ja EU:n ulkopuolisille maille myönnettyihin lainoihin ja ii) **110 miljardia euroa** ESIR-rahaston, InvestEU-ohjelman, ulkoisen lainanantovaltuuden, EKKR:n, EKKR+:n ja UIF:n yhteydessä annettuihin takauksiin. Suurimmat EU:n talousarvioon kohdistuvat vastuut olivat peräisin jäsenvaltioille suunnatuista lainaohjelmista.

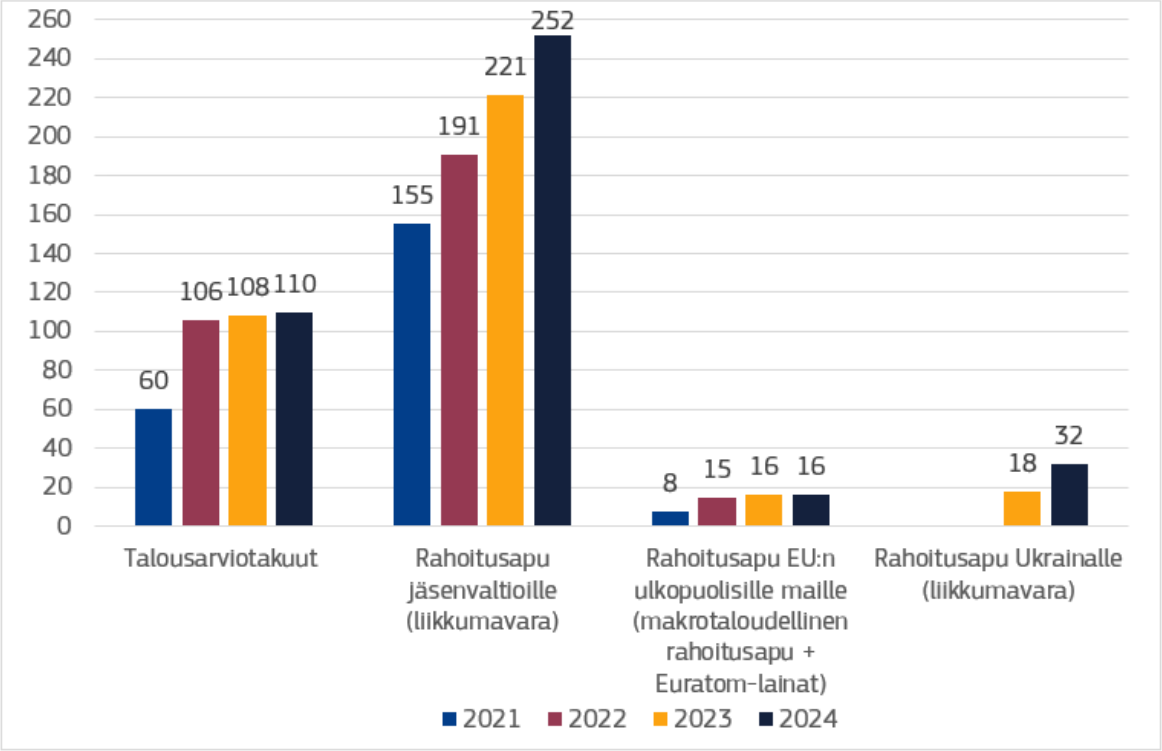
Kaavio 1: Ehdollisten velkojen erittely lähteittäin (tilanne 31. joulukuuta 2024)



** Perustuu käytettävissä olevan, toteutuskumppaneiden kanssa allekirjoitetun takauksen enimmäismäärään (ks. taulukko 1).*

Talousarviotakuiden ja rahoitustukiohjelmien kasvava merkitys EU:n politiikkojen täytäntöönpanossa näkyy jatkuvana noususuuntauksena kaudella 2021–2024. Vuonna 2024 kirjattu kasvu (+13 % edellisvuoteen verrattuna) on linjassa vuoden 2022 lopun ja vuoden 2023 lopun välisenä aikana todetun kasvun kanssa (+16 %). Tätä voidaan verrata vuoden 2021 lopun ja vuoden 2022 lopun väliseen huomattavaan 40 prosentin kasvuun, jonka lähtötaso oli alhaisempi.

Kaavio 2: Jäljellä olevien ehdollisten velkojen erittely lähteittäin kaudella 2021–2024 (miljardia euroa)



Suurin osa vuoden 2024 kasvusta johtuu elpymis- ja palautumistukivälineestä maksetuista lisälainoista ja Ukrainalle myönnetystä rahoitustuesta. Talousarviotakuuohjelmista aiheutuvat ehdolliset lainat pysyivät suurelta osin vakaina vuonna 2024. Näistä ohjelmista aiheutuvien velkojen kasvu, joka johtui InvestEU-ohjelman, EKKR+:n ja Ukrainan investointikehyksen täytäntöönpanovaiheen alkamisesta, kompensoitui lähes kokonaan ulkoisen lainanantovaltuuden, ESIR-rahaston ja EKKR:n vastuiden vähenemisellä erääntyvien tai peruutettujen vastuiden vuoksi.

EU:n ehdolliset velat ovat kasvaneet entisestään vuonna 2025, mikä liittyy seuraaviin tekijöihin:

i) EU:n ulkopuolisille maille myönnetty lisätuki (erityisesti Ukrainalle Ukrainan tukivälineestä myönnetty tuki ja ”ERA-lainat Ukrainalle” -aloitteen makrotaloudellisen rahoitusavun laina,[43]

ii) elpymis- ja palautumistukivälineen lainojen lisäsuoritukset jäsenvaltioille,

iii) edistyminen talousarviotakuuohjelmien (InvestEU-ohjelma, EKKR+ ja Ukrainan investointikehys) täytäntöönpanossa ja

iv) äskettäin hyväksyttyjen Egyptiä[44] ja Jordaniaa[45] koskevien rahoitusapuohjelmien täytäntöönpano yhdessä Länsi-Balkanin investointikehyksen (WBIF)[46] ja Moldovan välineen[47] täytäntöönpanon kanssa.

43 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/2773, annettu 24 päivänä lokakuuta 2024, Ukrainan lainayhteistyömekanismin perustamisesta ja poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun antamisesta Ukrainalle

44 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2025/1267, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2025, makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Egyptin arabitasavallalle.

45 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2025/793, annettu 14 päivänä huhtikuuta 2025, makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Jordanian hašemiittiselle kuningaskunnalle.

46 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1449, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, Länsi-Balkanin uudistus- ja kasvutukivälineen perustamisesta.

47 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2025/535, annettu 18 päivänä maaliskuuta 2025, Moldovan tasavallan uudistus- ja kasvutukivälineen perustamisesta.

Euroopan turvallisuutta edistävästä välineestä (SAFE-väline) jäsenvaltioille myönnettävien lainojen maksaminen alkaa vuoden 2026 alussa.[48]

3. EU:n ehdollisten velkojen kestävyyden arviointi

3.1 Arviointikehys

Varainhoitoasetuksen 213 artiklan 3 kohdan mukaan ”talousarviotakuista tai rahoitusavusta aiheutuvat talousarviosta katettavat ehdolliset velat on arvioitava kestäviksi, jos niiden ennakoitu monivuotinen kehitys noudattaa rajoituksia, jotka asetetaan SEUT 312 artiklan 2 kohdan mukaisessa monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta annetussa asetuksessa, ja päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 3 artiklan 1 kohdassa esitettyä vuotuisten maksumäärärahojen enimmäismäärää” (eli monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismääriä ja omien varojen enimmäismäärää), sanotun kuitenkaan vaikuttamatta tiettyjä ehdollisia velkoja varten varattujen varojen arviointiin velkojen koko elinkaaren osalta, kuten velkojen syntyessä edellytetään tehtävän.

Tämä tarkoittaa sitä, että varojen, joita EU voi nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen ja omien varojen enimmäismäärän puitteissa käyttää yhden vuoden aikana, pitäisi riittää rahoittamaan monivuotisesta rahoituskehyksestä aiheutuvat menot ja mahdolliset ehdolliset velat.

Erityisesti maksut, jotka liittyvät sellaisiin talousarviotakuista ja EU:n ulkopuolisille maille myönnetystä rahoitusavusta johtuviin **ehdollisiin velkoihin, joita varten on varattu varoja**, on rahoitettava kyseisistä varatuista varoista sekä monivuotisessa rahoituskehyksessä mahdollisesti suunnitelluista lisämäärärahoista. Tämän kertomuksen 3.2 jaksossa esitetään arvio siitä, riittävätkö käytettävissä olevat varat kattamaan odotettavissa olevat ja odottamattomat maksut, jotka johtuvat talousarviotakuista ja EU:n ulkopuolisille maille myönnettävästä rahoitusavusta syntyneistä veloista (tilanne vuoden 2024 lopussa).

Maksut, jotka liittyvät jäsenvaltioille ja Ukrainalle myönnetystä, **liikkumavarasta katettavasta rahoitusavusta** johtuvien ehdollisten velkojen toteutumiseen, voidaan rahoittaa pyytämällä täydentäviä omia varoja enintään omia varoja koskevassa päätöksessä vahvistettuun enimmäismäärään asti viimeisenä keinona, kun kaikki muut mahdollisuudet kattaa maksut on käytetty, tai muuttamalla vastaavien velkojen maksuaikataulua. Liikkumavara (eli omien varojen enimmäismäärän ja EU:n talousarviomenojen rahoittamiseen tarvittavien omien varojen välinen erotus) muodostaa EU:n rahoituskapasiteetin, josta on tarkoitus kattaa liikkumavarasta katettavasta rahoitusavusta johtuvien ehdollisten velkojen toteutumiseen liittyvät ylimääräiset ulosvirtaukset.[49] Jäljempänä 3.3 jaksossa esitetään vuoden 2024 lopussa todettujen, liikkumavarasta katettavien ehdollisten velkojen kestävyyttä koskevan arvioinnin tulokset. Omia varoja koskevalla vuoden 2020 päätöksellä on väliaikaisesti kasvatettu omien varojen enimmäismäärää (0,6 % BKTL:sta vuoteen 2058 saakka) NextGenerationEU-välineen täytäntöönpanon aikana syntyvien vastuiden kattamiseksi. Näihin kuuluvat myös jäsenvaltioille myönnetyistä elpymis- ja palautumistukivälineen lainoista johtuvat liikkumavarasta katettavat ehdolliset velat.

3.2 Sellaisten ehdollisten velkojen kestävyyden arviointi, joita varten on varattu varoja

a) Vuoden 2024 lopussa käytettävissä olleet varatut varat

Talousarviotakuista ja EU:n ulkopuolisille maille annettavasta rahoitusavusta aiheutuvia ehdollisia velkoja varten on EU:n talousarviossa varattu varoja, joiden määrä perustuu varovaiseen arvioon kunkin välineen osalta sen voimassaoloaikana odotettavissa olevista tappioista ja ylimääräiseen suojapuskuriin, jolla katetaan odottamattomat tappiot. Varoja, joilla EU:n talousarviota suojataan

48 Neuvoston asetus (EU) 2025/1106, annettu 27 päivänä toukokuuta 2025, välineen perustamisesta Euroopan turvallisuuden edistämiseksi Euroopan puolustusteollisuutta vahvistamalla (SAFE).

49 Kyseisiä ehdollisia velkoja koskevaa arviointikehystä kuvattiin yksityiskohtaisesti vuoden 2021 kertomuksessa (COM(2021) 676 final, 5.11.2021).

talousarviotakuista ja EU:n ulkopuolisille maille annettavasta rahoitusavusta mahdollisesti aiheutuvilta tappioilta, säilytetään yhteisessä vararahastossa.

Yhteisen vararahaston nettovarallisuuden markkina-arvo 31. joulukuuta 2024 oli 23,2 miljardia euroa, kun se vuoden 2023 lopussa oli 18,8 miljardia euroa.[50] Komissio aikoo nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen jäljellä oleviksi vuosiksi osoittaa yhteisen vararahaston lisämäärärahoja (jotka liittyvät erityisesti InvestEU-ohjelmaan, EKKR+:aan ja Ukraina-takaukseen), minkä seurauksena yhteinen vararahasto kasvaa entisestään.

Yhteisen vararahaston varainhoitoa koskevien ohjeiden mukaisesti vararahasto ylläpitää likvidiä hajautettua salkkua ja sijoittaa pääasiassa korkean luokituksen saaneisiin velkainstrumentteihin, kuten valtioiden, ylikansallisten elinten, valtion virastojen ja yritysten liikkeeseen laskemiin joukkovelkakirjoihin. Sen tavoitteena on pääoman säilyminen rahaston sijoitushorisontilla. Yhteisen vararahaston salkku oli vuoden lopussa hyvin hajautettu hyväksyttyjen kiinteätuottoisten sijoitusten osalta, ja siihen kuuluu myös rajallinen määrä sijoituksia muihin kuin euromääräisiin arvopapereihin, pörssilistattuihin osakerahastoihin sekä käteisvaroihin ja muihin rahavaroihin.

Vuonna 2024 yhteisen vararahaston vuotuinen tuotto oli +3,57 prosenttia, joka ylittää salkun vertailuarvon (+3,31 %).[51]

Vaikka yhteisessä vararahastossa olevia varoja hallinnoidaan yhden sijoituspolitiikan mukaisesti ja hyödyntäen yhteistä infrastruktuuria, varat on korvamerkitty sille ohjelmalle (tai jäsenvaltiolle), joka muodostaa perustan varojen varaamiselle.

Yhteisessä vararahastossa oli 31. joulukuuta 2024 kaikkiaan 18 osiota (joista 15 oli täysin toiminnassa ja sisälsi varoja), mukaan lukien kaikkien käynnissä olevien takausohjelmien osiot, ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahaston osio (joka kattaa vanhat ulkoisen lainanantovaltuuden lainat, Euratom-lainat ja makrotaloudellisen rahoitusavun lainat) sekä vuoden 2020 jälkeisten makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen ja Euratom-lainojen osiot. Kaikkiaan 18 osioon sisältyi 11 EU:n vastuisiin liittyvää osiota ja seitsemän InvestEU-ohjelmaan kuuluvaa jäsenvaltio-osiota. Jälkimmäisiin osallistuvat jäsenvaltiot vastaavat rahoituksesta ja ovat yksin vastuussa osioon liittyvistä ehdollisista veloista.

Makrotaloudellisen rahoitusavun ja Euratom-lainojen rahoitus on jaettu useisiin yhteisen vararahaston eri osioihin:

- vanhat vastuut (7,3 miljardia euroa makrotaloudellisen rahoitusavun lainoja ja 300 miljoonaa euroa Euratom-lainoja) ovat osa ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahaston osiota;
- uudet makrotaloudellisen rahoitusavun lainat (2,7 miljardia euroa), jotka on sidottu vuoden 2020 jälkeen, mukaan lukien Ukrainalle vuonna 2022 myönnetty 1,2 miljardin euron makrotaloudellisen rahoitusavun hätäapulaina, sisältyvät vuoden 2020 jälkeiseen makrotaloudellisen rahoitusavun osioon;
- Ukrainalle myönnetyt 6 miljardin euron poikkeukselliset makrotaloudellisen rahoitusavun lainat (poikkeuksellinen makrotaloudellinen rahoitusapu I ja makrotaloudellinen rahoitusapu II) kuuluvat erilliseen osioon, sillä niihin liittyvien riskien osalta sovelletaan tavallista laajempaa kattavuutta (tämän Ukrainalle myönnetyn poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun lainapaketin osalta edellytetään 70 %:n rahoitusastetta, josta 9 % on EU:n talousarviosta maksettu varaus ja 61 % on jäsenvaltioiden vaadittavissa maksettavia takauksia).

50 Vuonna 2024 yhteinen vararahasto sai 3,6 miljardin euron nettorahoitusosuudet EU:n talousarviosta tai osallistuvilta jäsenvaltioilta ja Euroopan vapaakauppa-alueen (EFTA) mailta.

51 Lisätietoja on komission kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteisestä vararahastosta vuonna 2024.

Taulukko 6: Yhteisen vararahaston osiot (tilanne 31. joulukuuta 2024)

Osio	Markkina-arvo (euroa)
Vuonna 2021 avatut osiot	
ESIR	8 880 303 796
Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto[52]	3 225 691 236
EKKR	761 545 053
InvestEU[53]	5 530 142 834
Vuonna 2022 avatut osiot	
EKKR+	2 942 175 755
Makrotaloudellinen rahoitusapu vuoden 2020 jälkeen	128 662 218
Poikkeuksellinen makrotaloudellinen rahoitusapu Ukrainalle[54]	240 575 443
Euratom-lainat vuoden 2020 jälkeen	-
Ulkoisen lainanantovaltuuden uudelleenkohdennetut lainat Ukrainalle	-
InvestEU-takuu Romanialle	187 974 119
InvestEU-takuu Tšekille	44 099 187
InvestEU-takuu Suomelle	30 657 774
InvestEU-takuu Kreikalle	252 204 112
InvestEU:n rahoitusta yhdistävät toimet	667 045 123
Vuonna 2023 avatut osiot	
InvestEU-takuu Bulgarialle	79 674 706
InvestEU-takuu Maltalle	7 939 418
Vuonna 2024 avatut osiot	
Ukraina-takaus	201 878 310
InvestEU-takuu Espanjalle	-
YHTEENSÄ	**23 180 569 085**

b) Talousarviotakuiden kestävyyden arviointi

Kuten 2.1 jaksossa todettiin, EU:n talousarviotakuut poikkeavat toisistaan merkittävästi politiikkatavoitteiden, riskinjakorakenteiden ja niiden perustana olevien toimien riskiprofiilin osalta. Tämä voi puolestaan johtaa siihen, että eri ohjelmilla on erilainen rahoitusaste, joka perustuu

52 Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto, jossa säilytetään ulkoiseen lainanantovaltuuteen, vanhoihin makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelmiin ja Euratom-ohjelmiin käytettäviä varoja.
53 EU-osio.
54 Perustuu päätöksiin (EU) 2022/12018 ja (EU) 2022/1628 poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Ukrainalle.

elinkaaren aikaiseen VaR-arvoon[55], jolla varmistetaan mahdollisten tappioiden asianmukainen kattaminen tietyllä (ennalta määritetyllä) luottamustasolla. Varainhoitoasetuksen 41 artiklan 5 kohtaa koskevan viimeisimmän kertomuksen yhteydessä tehty analyysi vahvistaa, että yhteisen vararahaston merkityksellisiä rahasto-osuuksia varten käytettävissä olevat rahoitusmäärät ovat niitä koskevien asetusten vaatimusten mukaisia. ESIR-rahaston ja EKKR:n osalta havaittiin ylivaraamista.

Kun tarkastellaan käytettävissä olevia tietoja, jotka koskevat 31. joulukuuta 2024 voimassa olleisiin talousarviotakuisiin liittyviä nettotappioita takuiden koko voimassaoloajalta, voidaan tehdä seuraavat päätelmät:

- **ESIR-rahasto** on täysin muodostettu talousarviotakuu, jonka allekirjoitusaika päättyi vuoden 2022 lopussa. Sen vuoksi komission on suoritettava varainhoitoasetuksen 216 artiklan 4 kohdassa edellytetty ylijäämän/täydentämisen arviointi. Komissio totesi tänä vuonna, että ESIR-rahaston 35 prosentin tavoiterahoitusaste on edelleen asianmukainen: value-at-risk-arvoon (VaR) perustuvassa riskinarvioinnissa, jonka luottamustaso on 95 prosenttia, ehdotettiin vaadittua 34 prosentin rahoitusastetta (eli rahoitusasteen nostamista edellisvuoden 31 prosentista). ESIR-rahaston vastuita varten tällä hetkellä varatut varat (38,7 %) ylittävät 35 prosentin tavoiterahoitusasteen. Lainsäädännön mukaan tätä ESIR-rahastoa varten varattua 853 miljoonan euron ylijäämää voidaan käyttää InvestEU-ohjelman puitteissa EU:n takauksen rahoituskustannusten rahoittamiseen ja loppuosalla rahoitetaan julkisen sektorin lainajärjestelyä.
- Myös **EKKR** on täysin muodostettu vuoden 2024 lopussa. Riskianalyysi osoittaa, että tässä vaiheessa 50 prosentin rahoitusaste on edelleen asianmukainen. Vertailuarvoon[56] verrattuna varattujen varojen ylijäämä on 321,4 miljoonaa euroa, ja tavoiterahoitusasteen perusteella ylijäämää on 405 miljoonaa euroa.
- **Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastolla**, jossa säilytetään varoja vuoden 2021 makrotaloudellista rahoitusapua edeltäviä lainoja, Euratom-lainoja ja ulkoista lainanantovaltuutta varten, on tällä hetkellä 9,96 prosentin todellinen rahoitusaste, kun huomioon ei oteta Ukrainalle myönnettyjä ulkoisen lainanantovaltuuden uudelleenkohdennettuja lainoja. Lukua voidaan verrata 9 prosentin tavoiterahoitusasteeseen, josta on säädetty ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoa koskevassa asetuksessa. Ukrainalle myönnettyjen ulkoisen lainanantovaltuuden uudelleenkohdennettujen lainojen osalta komissio katsoo, että 70 prosentin rahoitusaste on edelleen asianmukainen.
- **InvestEU-ohjelma**, **EKKR+** ja **Ukrainan investointikehys** ovat edelleen käynnistysvaiheessa, mikä tarkoittaa, että perustana olevia salkkuja ja rahoitusta ei ole vielä täysin muodostettu. Näin ollen on liian aikaista tehdä päätelmiä näiden takausten rahoitusasteiden riittävyydestä.

c) Sellaisten EU:n ulkopuolisille maille myönnettyjen lainojen kestävyyden arviointi, joita varten on varattu varoja

EU:n ulkopuolisten maiden makrotaloudellisen rahoitusavun lainasalkku koostuu lainoista, jotka on myönnetty i) EU:n ehdokasmaille ja mahdollisille ehdokasmaille, ii) Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluville maille ja alueille sekä iii) muille EU:n ulkopuolisille maille, jotka ovat ratkaisevassa asemassa alueellisen vakauden kannalta, joilla on strategista merkitystä EU:lle ja jotka ovat poliittisesti, taloudellisesti ja maantieteellisesti lähellä EU:ta.

55 VaR-luku voidaan määritellä salkun tappiotasoksi, jota tietyllä aikavälillä ei tilastollisesti ylitetä tietyllä luottamustasolla. Sisäisten ohjelmien (ESIR/InvestEU) 95 prosentin ja ulkoisten ohjelmien (EKKR ja EKKR+) 90 prosentin luottamustasoissa otetaan huomioon muun muassa erilaiset politiikkatavoitteet ja asianomaiset kehykset.

56 Value-at-risk-arvo 90 prosentin luottamustasolla.

Jäljempänä olevissa kolmessa luetelmakohdassa esitetyt näkökohdat tukevat sitä, että tavoiteltu 9 prosentin kokonaisrahoitusaste soveltuu edelleen makrotaloudellisen rahoitusavun lainoille.

- Makrotaloudellisen rahoitusavun edunsaajien taloudellinen tilanne, jossa otetaan huomioon mm. henkeä kohti laskettu BKT, talouden suhteellinen kypsyys ja läheisyys EU:n talouteen.
- Makrotaloudellisten rahoitusapuohjelmien suora yhteys ja sidonnaisuus olemassa olevaan IMF:n maksuohjelmaan ja tyydyttävä edistyminen sen täytäntöönpanossa, millä olisi varmistettava EU:n ulkopuolisen maan taloudellinen elinkelpoisuus ja siten viimekädessä unionin varojen takaisinmaksu.
- Arvio makrotaloudellisen rahoitusavun saajien taloudellisesta tilanteesta ja viimeaikaisesta makrotaloudellisesta kehityksestä kumppanimaissa.

Likviditeettiriskin osalta olisi myös muistettava, että makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen nykyinen rakenne, erääntymisajat ja edunsaajien suorittamat takaisinmaksut jakautuvat tasaisesti nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen ja seuraavien monivuotisten rahoituskehysten ajalle (kuten EU:n tilinpäätöksessä[57] esitetään). Tämä pienentää EU:n talousarvioon kohdistuvaa altistumista myös maksuviivästyksen tai -laiminlyönnin tapauksessa. Lisäksi yhteisen vararahaston likviditeetti toimii puskurina, jonka avulla varmistetaan, että käytettävissä on riittävästi likviditeettiä mahdollisten rahoitushäiriöiden varalta.

Laatikko 2: Ukrainalle annetusta rahoitustuesta johtuvat EU:n ehdolliset velat – Tärkeimmät kehityssuuntaukset vuosina 2024–2025

Sen jälkeen, kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan vuonna 2022, EU on johdonmukaisesti antanut Ukrainalle vahvaa poliittista, taloudellista, sotilaallista, rahoituksellista ja humanitaarista tukea. Jäljempänä olevassa taulukossa 7 esitetään kaikki nykyisten ohjelmien puitteissa Ukrainaan liittyvät suorat ja välilliset taloudelliset vastuut (tilanne 30. kesäkuuta 2025).

Ukrainalle annettavan rahoitustuen tärkein väline kaudella 2024–2027 on **Ukrainan tukiväline**, jonka kokonaiskapasiteetti on enintään 50 miljardia euroa vuosina 2024–2027.[58]

Vuonna 2024 EU sitoutui myöntämään uuden 18,1 miljardin euron makrotaloudellisen rahoitusavun lainan **G7-maiden ”ERA-lainat Ukrainalle” -aloitteen**[59] yhteydessä. Kokonaisuudessaan vuonna 2025 maksettavan lainan takaisinmaksu tapahtuu tuotolla, joka saadaan Venäjän valtion kiinteästä omaisuudesta EU:ssa Euroopan komission hallinnoiman **Ukrainan lainayhteistyömekanismin**[60] kautta. Pysäytetyistä varoista saatavat tulot kattavat myös näiden lainojen korkokustannukset.

Ukrainan tukivälineen lainat (33 miljardia euroa vuosina 2024–2027) ja ERA-lainan makrotaloudellinen rahoitusapu (18,1 miljardia euroa vuosina 2024–2027) ovat erittäin

57 https://commission.europa.eu/publications/consolidated-annual-accounts-european-union-financial-year-2024_en?prefLang=fi.

58 Ks. lisätiedot vuoden 2024 kertomuksen laatikossa 1.

59 G7-maat ilmoittivat kesä- ja lokakuussa 2024 sopimuksesta, jolla käynnistettiin *ERA-lainat Ukrainalle*” -aloite. Siinä G7-ryhmän jäsenet sopivat myöntävänsä Ukrainalle lainoja enintään 45 miljardiin euroon (noin 50 miljardiin Yhdysvaltain dollariin) saakka. Lainat myönnetään Ukrainan lainayhteistyömekanismista saatavasta rahoitustuesta, jota ei makseta takaisin. Aloitteen rahoitusosuus koostuu yksittäisistä kahdenvälisistä lainoista, joita saadaan Yhdysvalloilta, Yhdistyneeltä kuningaskunnalta, Kanadalta ja Japanilta sekä Euroopan unionin myöntämästä poikkeuksellisesta makrotaloudellisen rahoitusavun lainajärjestelystä. ERA-lainat Ukrainalle -aloite on suunniteltu siten, että lainat voidaan maksaa takaisin ilman Ukrainaa Ukrainan lainayhteistyömekanismista peräisin olevilla varoilla, jotka on tarkoitettu lainojen hoitoon ja takaisinmaksuun. Euroopan komission hallinnoima Ukrainan lainayhteistyömekanismi rahoitetaan Euroopan unionin arvopaperikeskusten ja mahdollisesti muiden G7-maiden tuottamilla ylimääräisillä nettovoitoilla Venäjän keskuspankin varoista ja varannoista, jotka jäädytettiin kansainvälisissä selvitysjärjestelmissä pian sen jälkeen, kun Venäjä käynnisti laittoman hyökkäyssotansa.

60 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/2773, annettu 24 päivänä lokakuuta 2024, Ukrainan lainayhteistyömekanismin perustamisesta ja poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun antamisesta Ukrainalle

edullisia, kun otetaan huomioon korkotuki ja lainojen pitkät 35 vuoden ja 45 vuoden takaisinmaksuajat. Kumpaankin sisältyy kymmenen vuoden siirtymäaika. Tämä vähentää Ukrainan julkiseen talouteen kohdistuvaa vuotuista rasitetta ja minimoi samalla EU:n talousarvioon kohdistuvat riskit. Ukrainan tukivälineestä oli myönnetty lainoja kesäkuun 2025 lopussa yhteensä 16,2 miljardia euroa, kun taas ERA-lainan makrotaloudellisen rahoitusavun puitteissa maksettiin vuoden 2025 ensimmäisellä puoliskolla 7 miljardia euroa.

Ukrainalle vuodesta 2023 lähtien myönnetyistä lainoista aiheutuvat ehdolliset velat katetaan talousarvion liikkumavarasta (jota käsitellään seuraavassa jaksossa). Ukrainalle vuoden 2022 lopulla myönnetyt lainat (6 miljardia euroa makrotaloudellisen rahoitusavun lainoja ja 1,59 miljardia euroa ulkoiseen lainanantovaltuuteen kuuluvia käyttötarkoitukseltaan muutettuja lainoja) katetaan talousarviosta 70 prosenttiin saakka.[61]

Komissio arvioi 70 prosentin rahoitusasteen riittävyyttä makrotaloudellista rahoitusapua koskevan päätöksen (EU) 2022/1628 13 artiklan mukaisesti kesäkuun 2025 lopussa varainhoitoasetuksen 41 artiklan 5 kohtaa koskevan kertomuksen yhteydessä. Arvioinnin jälkeen komissio totesi, että tarkastelujaksolla ei ollut riittävästi uusia pysyviä ja merkityksellisiä tekijöitä, jotka edellyttäisivät 70 prosentin rahoitusasteen muuttamista. Viimeisimmät tapahtumat, mukaan lukien Ukrainaa koskevan laajennetun rahoitusjärjestelyn puitteissa laajennettua järjestelyä koskevan IMF:n kahdeksannen tarkastelun tulokset, vahvistavat, että maan sodan jälkeisten vastuiden 70 prosentin rahoitusaste on edelleen asianmukainen.[62]

Taulukko 7: Jäljellä olevat nykyisten ohjelmien mukaiset Ukrainaan liittyvät välittömät ja välilliset vastuut (pääoma) (tilanne 30. kesäkuuta 2025) (miljoonaa euroa)

Välittömät vastuut	Jäljellä oleva määrä	Talousarvion kattavuus
Vanha makrotaloudellinen rahoitusapu	3 810	9 %
Vanhat Euratom-lainat	300	9 %
Makrotaloudellinen hätäapu	1 200	9 %
Poikkeuksellinen makrotaloudellinen rahoitusapu I + II	6 000	9 % (+61 % jäsenvaltioiden takauksia)
Makrotaloudellinen rahoitusapu plus	18 000	Liikkumavara
Ukrainan tukiväline – Pilari I	13 200	Liikkumavara
ERA-lainan makrotaloudellinen rahoitusapu	7 000	Liikkumavara
Yhteensä	**49 510**	
Välilliset vastuut		
Ennen helmikuuta 2022 maksetut ulkoisen lainanantovaltuuden lainat	1 708	9 %

61 Ulkoisen lainanantovaltuuden uudelleenkohdennetut lainat katetaan EU:n talousarviosta rahoitettavilla varoilla. Poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun osalta sama vaikutus saavutetaan täydentämällä maksettua 9 prosentin rahoitusosuutta jäsenvaltioiden takauksilla, jotka kattavat lainavastuiden riskistä jäljelle jäävän, enintään 61 prosentin suuruisen osuuden.

62 Ks. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/06/30/Ukraine-Eighth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-568152.

EIP:n ensimmäinen ulkoisen lainanantovaltuuden mukainen paketti	668	9 %
EIP:n toinen ulkoisen lainanantovaltuuden mukainen paketti	1 338	70 %
EKKR+ IW1	103	70 %
Ukraina-takaus	1 489	70 %
Yhteensä	**5 306**	

3.3 Liikkumavarasta katettavien ehdollisten velkojen kestävyyden arviointi

EU:n talousarvion valmiutta selviytyä tilanteesta, jossa toteutuu liikkumavarasta katettaviin ehdollisiin velkoihin liittyvä riski, arvioidaan soveltamalla edellä 3.1 kohdassa tarkoitettua kehystä.

Niiden velkojen osalta, jotka katetaan omien varojen pysyvän enimmäismäärän puitteissa, vuotuisessa arvioinnissa otetaan huomioon 31. joulukuuta 2024 voimassa olleet vastuut. Kuten laatikossa 1 selitetään, tähän sisältyy ehdollisia velkoja, jotka liittyvät lainanoton ja lainanannon nykytilaan seuraavissa puitteissa: Euroopan rahoituksenvakautusmekanismi (ERVM), maksutasejärjestely, SURE-ohjelma, makrotaloudellinen rahoitusapu plus -väline Ukrainalle ja Ukrainan tukiväline. Tulevissa vuosittaisissa arvioinneissa arvioidaan uudempia ehdollisia velkoja, kuten niitä, jotka aiheutuvat makrotaloudellisesta ERA-rahoitusavusta ja SAFE-välineestä.[63]

NextGenerationEU-välineeseen liittyvien velkojen kattamiseksi vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen puitteissa omien varojen enimmäismäärää suhteessa EU:n BKTL:oon on korotettu 0,6 prosenttiyksiköllä yksinomaan näiden liikkeeseenlaskujen takaamiseksi. Näin varmistetaan, että EU:lla on varoja maksaa takaisin korko ja pääoma velasta, jolla rahoitetaan jäsenvaltioille myönnettävä NextGenerationEU-välineen tuki, jota ei makseta takaisin (elpymis- ja palautumistukivälineen avustukset), ja niille myönnettävä takaisinmaksettava tuki (elpymis- ja palautumistukivälineen lainat). Koska korkokustannukset ja avustusten takaisinmaksu sisältyvät tuleviin vuotuisiin talousarviosuunnitelmiin, ainoastaan elpymis- ja palautumistukivälineen lainat ovat talousarviossa ehdollisia vastuita. Lisäksi stressitesteissä noudatetaan varovaista lähestymistapaa ottamalla niissä huomioon myös erääntyvät joukkolainat, joiden maksamista suunnitellaan siirrettäväksi myöhemmäksi.

Ensimmäisessä vaiheessa laaditaan keskiskenaario (perustaso), joka vastaa EU:n menojen ja rahoituskapasiteetin odotettua kehitystä tulevina vuosina. Tätä varten tässä kertomuksessa käytetään perustana julkaistua talousarvioesitystä vuodelle 2026[64] ja pitkän aikavälin ennustetta EU:n talousarvion tulevista sisään- ja ulosvirtauksista,[65] joissa arvioidaan tuloja ja menoja, jotka ovat peräisin vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehyksestä, NextGenerationEU-elpymisvälineestä, seuraavasta monivuotisesta rahoituskehyksestä ja omia varoja koskevasta neuvoston päätöksestä, sellaisina kuin ne esitetään komission ehdotuksessa.

Tässä keskeisessä skenaariossa omien varojen pysyväksi enimmäismääräksi on näin ollen vahvistettu 1,4 prosenttia EU:n BKTL:sta vuosina 2026 ja 2027 ja 1,75 prosenttia EU:n BKTL:sta vuodesta 2028 alkaen.[66] NextGenerationEU-elpymisvälineen osalta keskeisessä skenaariossa oletetaan, että takaisinmaksu alkaa vuonna 2028 ja että sen kiinteä vuotuinen summa on

63 Ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2028–2034 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (COM(2025) 571 final); ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 kumoamisesta (COM(2025)574 final).

64 Mukaan lukien oikaisukirjelmä nro 1/2026 (COM(2025)851).

65 COM (2025) 573 final.

66 Komission ehdotus tulevaksi omia varoja koskevaksi päätökseksi sisältää myös mahdollisuuden korottaa väliaikaisesti omien varojen enimmäismäärää vielä 0,25 prosenttia EU:n BKTL:sta, jos kriisinhallintamekanismi aktivoidaan. Tämä säännös ei kuitenkaan vaikuta tässä esitettyyn arviointiin, paitsi jos ja kunnes mekanismi aktivoidaan seuraavan monivuotisen rahoituskehyksen aikana.

suuruudeltaan 24 miljardia euroa monivuotista rahoituskehystä koskevan komission ehdotuksen mukaisesti.

Tässä skenaariossa esitetään perusennuste liikkumavarasta, johon 31. joulukuuta 2024 kertyneiden ehdollisten velkojen kestävyyttä verrataan varainhoitoasetuksen 256 artiklan mukaisesti. Uudempia lainanotto- ja lainanantotoimia käsitellään tulevissa vuosikertomuksissa.

Tämän perusskenaarion mukaisesti ja jos kuluvaa varainhoitovuotta 2025 ei oteta huomioon, nykyisten ja uusien ehdollisten velkojen kattamiseen vuosina 2026–2034 käytettävissä oleva liikkumavara on keskimäärin noin **128,5 miljardia euroa** vuodessa omien varojen enimmäismäärän liikkumavaran puitteissa ja noin **111,4 miljardia euroa** vuodessa väliaikaisen enimmäismäärän osalta, mikä on 0,6 prosenttia EU:n BKTL:sta. Näin ollen tässä perusskenaariossa oletetaan, että ehdollinen vastuu ei toteudu.

Ylimääräisissä stressitesteissä arvioidaan nykyisten ehdollisten lainojen kestävyyttä äärimmäisissä skenaarioissa vuosina 2026–2034. Yhdistetyllä varainhankintamenetelmällä eri ohjelmien puitteissa tapahtuvaan lainanottoon liittyvät pysyvät velat ilmoitetaan yhtenäisesti riippumatta siitä, liittyykö niihin menoja koskeva riski (suunnitellut joukkolainojen uudelleenjärjestelyt NextGenerationEU -elpymisvälineen avustusten osalta) vai tuloja koskeva riski (suunnitellut jäsenvaltioille myönnettyjen lainojen uudelleenjärjestelyt NextGenerationEU -elpymisvälineen puitteissa tai Ukrainalle makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen ja Ukraina-välineen puitteissa). Tästä syystä tuloja ja menoja koskevat stressitestit yhdistetään yhteiseksi testiksi, jota verrataan kertomuksen aiempiin versioihin. Stressitestaus koostuu kolmesta stressitestityypistä, joista kukin esitetään seuraavissa kohdissa.

1) **Talouden stressitesti:** Keskiskenaariossa EU:n BKTL noudattaa komission kevään 2025 Euroopan talousennusteessa[67] esitettyjä reaalikasvua ja inflaatiota koskevia ennusteita. Stressitestissä ennakoidut nimelliset kasvuvauhdit ovat yhtä prosenttiyksikköä perustasoa alhaisemmat raportointikauden jokaisena vuonna.[68]

   Tämä vähentää omien varojen enimmäismäärän nimellisarvoa ja siten käytettävissä olevaa liikkumavaraa keskimäärin **18,6 miljardilla eurolla** vuodessa omien varojen pysyvän enimmäismäärän puitteissa katettavien ”budjetoimattomien” määrien (liikkumavara) osalta ja **6,5 miljardilla eurolla** NextGenerationEU-välineeseen liittyvän väliaikaisen enimmäismäärän osalta kaudella 2026–2034.

2) **Talousarvion meno- ja tulo puolen stressitesti:** Tässä skenaariossa ennustetaan, että monivuotisen rahoituskehyksen menot saavuttavat teoreettisen enimmäismääränsä (eli monivuotisen rahoituskehyksen maksujen ja kaikkien yksittäisten erityisrahoitusvälineiden, myös Ukraina-varauksen, suurimmat mahdolliset enimmäismäärät). On tärkeää korostaa, että i) tämä ei heijasta alhaalta ylös -ennustetta eikä liity EU:n maksujen kehitystä koskeviin tämänhetkisiin odotuksiin ja ii) talousarvion menopuolella päätös lisätä menoja (monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien rajoissa) edellyttää komission ehdotusta sekä budjettivallan käyttäjien eli Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntää.

   NextGenerationEU-välineen rahoituskustannusten osalta tässä skenaariossa oletetaan kustannusten ylityksestä verrattuna rahoitussuunnitelman tekniseen päivitykseen vuonna 2027, että ylityksestä 50 prosenttia katetaan muista talousarviovaroista ja loput 50 prosenttia katetaan EURI-välineestä.

   Tässä äärimmäisessä skenaariossa arvioidaan myös, olisiko käytettävissä oleva liikkumavara riittävän suuri, jos kaikki liikkumavarasta katettavat ehdolliset velat toteutuisivat samaan aikaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että kaikki rahoitusapuohjelmista tukea saavat

67 Euroopan komissio, Euroopan talousennuste, kevät 2025. Institutional Paper 318, toukokuu 2025. Kevään 2025 talousennuste: Maltillista kasvua epävarmassa maailmantaloustilanteessa - Euroopan komissio.

68 Tämä on samanlainen kuin komission Debt Sustainability Monitor -julkaisussa toteutettu korkotason ja talouskasvun epäedullisen suhteen skenaarion stressitesti: Debt Sustainability Monitor: 2024.European Economy, Institutional Paper 306, maaliskuu 2025.

maat (lähinnä jäsenvaltiot) laiminlöisivät erääntyvät takaisinmaksunsa samanaikaisesti. Yhdistetyllä varainhankintamenetelmällä rahoitettujen ohjelmien osalta (sekä NextGenerationEU-ohjelma että asiaankuuluvat monivuotisen rahoituskehyksen ohjelmat) tässä stressitestissä oletetaan, että kaikki korkokustannukset katetaan talousarviosta ja että kaikki tiettynä vuonna erääntyvät liikkeeseenlaskut maksetaan takaisin. Tässä hypoteettisessa tilanteessa ei näin ollen oteta huomioon suunniteltuja velkojen uudelleenjärjestelyjä.

Tämä on erittäin epätodennäköinen skenaario, jossa ei oteta huomioon kaikkia niitä toimenpiteitä, joita komissio voi toteuttaa tällaisen tilanteen välttämiseksi (kuten velkojen uudelleenjärjestely ja aktiivinen likviditeetin hallinta).

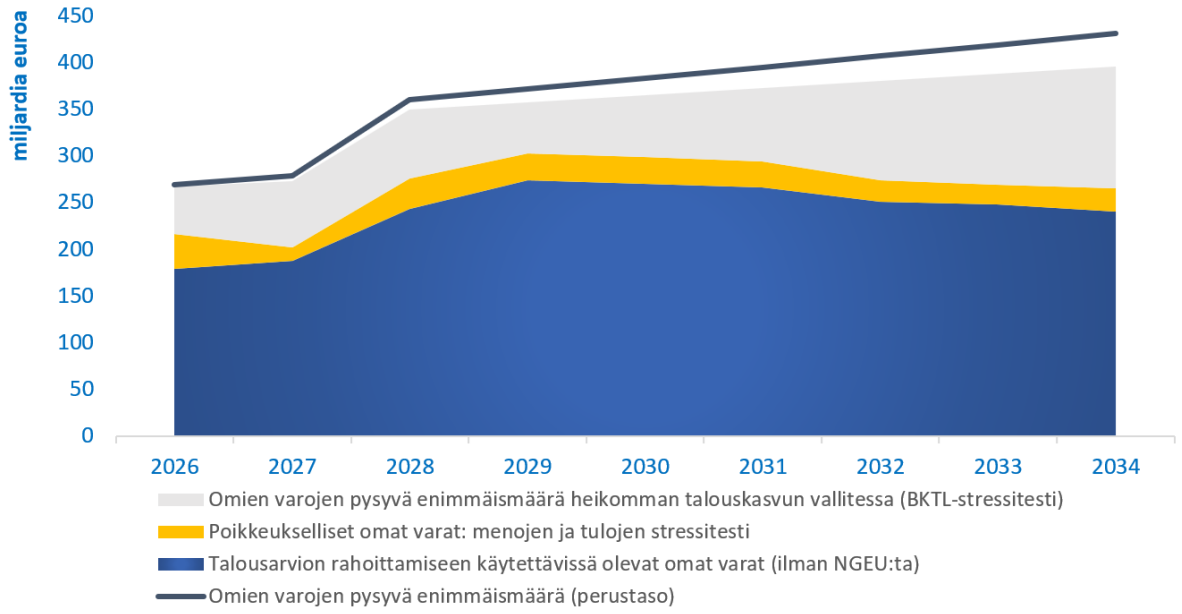
Tämä stressitesti osoittaa, että liikkumavara on riittävä skenaariossa, jossa menot saavuttavat teoreettisen enimmäismäärän ja kaikki edunsaajat laiminlyövät lainansa takaisinmaksun. Näin ollen omien varojen pysyvään enimmäismäärään nähden jäävä liikkumavara olisi keskimäärin **101,7 miljardia euroa** vuosina 2026–2034 eli **26,7 miljardia euroa** pienempi kuin perusskenaariossa.

Väliaikaisesti korotettuun (0,6 % EU:n BKTL:sta) omien varojen enimmäismäärään nähden jäävä liikkumavara, jolla taataan NextGenerationEU-välineen liikkeeseenlaskut, pienenisi keskimäärin **43,0 miljardilla eurolla** vuodessa ja olisi vuosina 2026–2034 **keskimäärin 68,4 miljardia euroa**.

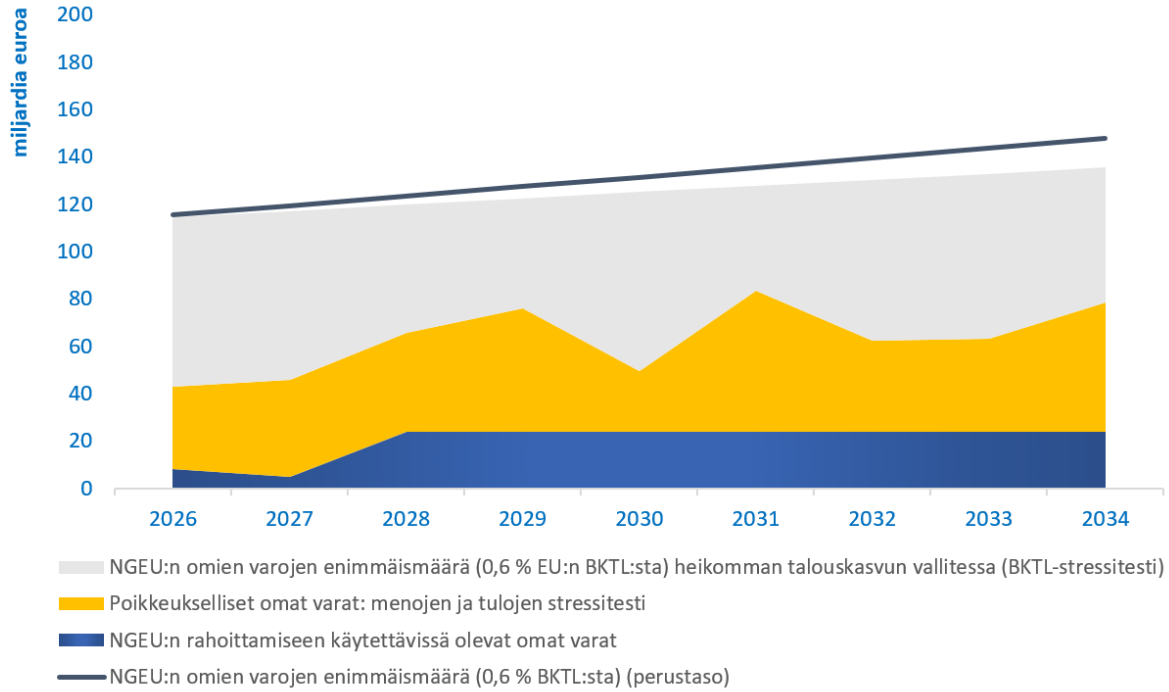
3) **Taloustilannetta, tuloja ja menoja koskeva yhdistetty stressitesti:** Tämä on äärimmäinen skenaario, jossa yhdistyvät edellä esitetyissä kahdessa testissä kuvatut epäsuotuisat skenaariot. Se vähentäisi pysyvän enimmäismäärän liikkumavaraa keskimäärin **83,1 miljardiin euroon** vuosina 2026–2034 ja väliaikaisen enimmäismäärän liikkumavaraa **62,0 miljardiin euroon**. Nämä määrät näyttävät muodostavan EU:n rahoituskapasiteetille suuren suojapuskurin, jonka avulla unioni voi kattaa vastuunsa (sekä NextGenerationEU-välineen toimista että muista toimista johtuvat vastuut).

Perustason skenaarion ja stressitestiskenaarioiden yksityiskohtaiset tulokset esitetään liitteessä. Yhteenveto tuloksista esitetään jäljempänä kaavioissa 3 ja 4.

Kaavio 3: Omien varojen enimmäismäärä ja omien varojen tarve perustason ja yhdistetyn herkkyystestin perusteella pysyvän enimmäismäärän osalta



Kaavio 4: Omien varojen enimmäismäärä ja omien varojen tarve perustason ja yhdistetyn herkkyystestin perusteella tilapäisen, NextGenerationEU-välinettä koskevan enimmäismäärän osalta



4. Päätelmät

Vuoden 2024 lopussa EU:n talousarvioon sisältyi 410 miljardia euroa ehdollisia velkoja, joista yli **300 miljardia euroa** oli jäsenvaltioille ja EU:n ulkopuolisille maille myönnetyistä lainoista aiheutuvia ehdollisia velkoja. Tästä 252 miljardia euroa liittyy jäsenvaltioille myönnettyihin lainoihin ja 48 miljardia euroa kolmansille maille myönnettyihin lainoihin. Lisäksi ulkoisen lainanantovaltuuden, ESIR-rahaston, EKKR:n, InvestEU-ohjelman, EKKR+:n ja UIF:n yhteydessä annetuista investointitakuista aiheutui vielä **110 miljardia euroa** ehdollisia velkoja.

Kun otetaan huomioon sekä niihin ehdollisiin velkoihin, joita varten on varattu varoja, että liikkumavaraan perustuviin ehdollisiin velkoihin liittyvien riskien seurantaa ja hallintaa koskevaan EU:n kehykseen sisältyvät monet suojatoimet sekä tässä kertomuksessa esitetty kestävyyden arviointi, voidaan tehdä kolme keskeistä päätelmää. Nämä päätelmät esitetään seuraavissa kolmessa luetelmakohdassa.

- Sellaisista välineistä aiheutuvia riskejä, joita varten on varattu varoja (eli talousarviotakuut ja EU:n ulkopuolisille maille myönnettävä rahoitusapu), hallitaan huolellisesti ja niitä varten varataan asianmukaiset varat. Arvioinnissa otetaan huomioon i) tiedot aiemmista laiminlyönneistä ja odotetuista tappioista, ii) käytössä olevat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tappiot eivät ylitä ennalta määritettyjä toleranssitasoja, ja iii) mahdollisten maksujen kattamiseksi käytettävissä olevat talousarviovarat.
- Voimassa olevan oikeudellisen kehyksen (nykyisen omia varoja koskevan päätöksen ja monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen) ja ehdotetun oikeudellisen kehyksen (ehdotetun, vuonna 2028 voimaan tulevan rahoituskehysasetuksen ja omia varoja koskevan päätöksen) mukainen EU:n rahoituskapasiteetti riittää suurelta osin kattamaan tappiot, joita voi aiheutua vuoden 2034 loppuun asti liikkumavaraan perustuvista lainoista.
- Liikkumavara on riittävä, jotta voidaan varmistaa EU:n rahoitusjärjestelmän kestävyys ja sen luottokelpoisuus myös äärimmäisen negatiivisessa skenaariossa, jossa yhdistyvät taloudellisiin olosuhteisiin, tuloihin ja menoihin kohdistuvat epäsuotuisat vaikutukset. Tällaisessa epäsuotuisassa skenaariossa omien varojen pysyvään enimmäismäärään nähden jäävä liikkumavara olisi keskimäärin **83,1 miljardia euroa** vuodessa kaudella 2026–2034 ja NextGenerationEU-välineeseen liittyvään väliaikaisesti korotettuun (0,6 % EU:n BKTL:sta) enimmäismäärään nähden jäävä liikkumavara olisi keskimäärin **62,0 miljardia euroa** vuodessa samalla ajanjaksolla. Nämä määrät muodostavat suojapuskurin uusien talouden häiriöiden, mahdollisten uusien tarpeiden ja tulevien ehdollisten velkojen varalta sekä NextGenerationEU-välineen (NGEU) toimien että muiden toimien yhteydessä. Tämä tulos perustuu omien varojen enimmäismäärän nostamiseen 1,75 prosenttiin, kuten komissio ehdotti vuosien 2028–2023 monivuotista rahoituskehystä koskevan paketin yhteydessä. Tulos myös korostaa noston tärkeyttä.

5. Liitteet:

Kestävyys ja liikkumavara omien varojen pysyvän enimmäismäärän osalta

(miljardia euroa, käypinä hintoina)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Perustaso										
Omien varojen enimmäismäärä (% BKTL:sta)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Omien varojen enimmäismäärä (mrd. euroa)	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Talousarvion rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat (ilman NGEU:ta)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Liikkumavara pysyvään enimmäismäärään nähden	a–b	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Stressitestit										
1) Talouden stressitesti										
Omien varojen enimmäismäärä	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Talousarvion rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat (ilman NGEU:ta)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Liikkumavara	a–b	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
2) Menojen ja tulojen stressitesti										
Omien varojen enimmäismäärä	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Talousarvion rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat (ilman NGEU:ta)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Täydentävät omat varat (MRK:n ja erityisrahoitusvälineiden enimmäismäärien rajoissa) (*)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Muiden kuin NGEU:sta johtuvien ehdollisten velkojen kattamiseen käytettävissä olevat poikkeukselliset omat varat (**)	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Liikkumavara	a–b–c–d	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
3) Yhdistetty haitallinen häiriö										

Omien varojen enimmäismäärä	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Talousarvion rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat (ilman NGEU:ta)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Täydentävät omat varat (MRK:n ja erityisrahoitusvälineiden enimmäismäärien rajoissa)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Muiden kuin NGEU:sta johtuvien ehdollisten velkojen kattamiseen käytettävissä olevat poikkeukselliset omat varat	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Liikkumavara	a–b–c–d	50,2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

(*) Menojen teoreettisessa enimmäismäärässä on otettu huomioon seuraavat: 1) monivuotisen rahoituskehyksen maksumäärärahojen enimmäismäärä vuosina 2026–2027 sellaisena kuin se on vahvistettu viimeisimmässä teknisessä mukautuksessa ja tulevat mukautukset kunkin vuoden mahdolliseen enimmäismäärään saakka ja 2) temaattisten erityisrahoitusvälineiden (joustoväline, Euroopan globalisaatiorahasto, solidaarisuus- ja hätäapuvaraus ja Ukraina-varaus) vuotuiset enimmäismäärät. Vuodesta 2028 alkaen tähän sisältyy joustovälineen ja Ukraina-varauksen täysimääräinen käyttöönotto avustusten muodossa.

*** Tähän sisältyy lainanotto ERVM:n, SURE-välineen, makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen ja Ukrainan tukivälineen kautta annettavaa lainatukea varten. SURE-välineeseen liittyvässä riskinarvioinnissa otetaan huomioon kaikkien jäsenvaltioiden myöntämä erityinen vastatakaus, joka kattaa 25 prosenttia rahoitusavun enimmäismäärästä.*

Kestävyys ja liikkumavara NGEU:hun liittyvän omien varojen väliaikaisen enimmäismäärän osalta

(miljardia euroa, käypinä hintoina)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Perustaso										
Omien varojen enimmäismäärä (0,6 % BKTL:sta)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
NGEU:n rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat*	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Liikkumavara	a–b	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Stressitestit										
1) Talouden stressitesti										
Omien varojen enimmäismäärä (0,6 % BKTL:sta)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
NGEU:n rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Liikkumavara	a–b	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
2) Menojen ja tulojen stressitesti										

Omien varojen enimmäismäärä (0,6 % BKTL:sta)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
NGEU:n rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Täydentävät poikkeukselliset omat varat NGEU:ta varten (kustannusten ylitykset, ehdolliset velat)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Liikkumavara	a–b–c	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5
3) Yhdistetty haitallinen häiriö										
Omien varojen enimmäismäärä (0,6 % BKTL:sta)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
NGEU:n rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Täydentävät poikkeukselliset omat varat NGEU:ta varten (kustannusten ylitykset, ehdolliset velat)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Liikkumavara	a–b–c	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) Vuoden 2026 osalta määrä vastaa vuoden 2026 talousarvioesityksen maksusitoumusmäärärahoja. Vuoden 2027 osalta määrä vastaa Euroopan unionin elpymisvälinettä koskevan budjettikohdan rahoitussuunnitelmaa. Vuosien 2028 ja 2029 osalta määrät perustuvat monivuotista rahoituskehystä koskevaan komission ehdotukseen sellaisena kuin se sisältyy talousarvion sisään- ja ulosvirtauksia koskevaan pitkän aikavälin kertomukseen (COM(2024) 573 final).