EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 28.10.2024
COM(2024) 507 final

KOMISSION KERTOMUS

EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE
talousarviotakuista ja rahoitusavusta johtuvista ehdollisista veloista ja näiden ehdollisten velkojen kestävyydestä
Tilanne 31. joulukuuta 2023

Sisällysluettelo

1. Johdanto 2

2. Ehdollisten velkojen eri lähteiden analyysi 4

2.1 Talousarviotakuut 4

2.2 Rahoitusavun antamiseen kolmansille maille tarkoitetut lainat, joita varten on varattu varoja 6

2.3 Liikkumavarasta katettavat lainat 8

2.4 Katsaus ehdollisiin velkoihin vuoden 2023 lopussa 11

3. EU:n ehdollisten velkojen kestävyyden arviointi 13

3.1 Arviointikehys 13

3.2 Sellaisten ehdollisten velkojen kestävyyden arviointi, joita varten on varattu varoja 13

3.3 Liikkumavarasta katettavien ehdollisten velkojen kestävyyden arviointi 18

4. Päätelmät 22

5. Liitteet: 23

Kestävyys ja liikkumavara omien varojen pysyvän enimmäismäärän osalta 23

Kestävyys ja liikkumavara omien varojen väliaikaisen enimmäismäärän osalta 24

1. Johdanto

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

- EU:n varainhoitovuoden 2025 talousarvioesitykseen[2] liittyvä valmisteluasiakirja XI, jossa annetaan yksityiskohtaista tietoa EU:n talousarviotakuista (41 artiklan 5 kohdan mukainen kertomus)[3] sekä
- EU:n talousarvion tulevia sisään- ja ulosvirtauksia koskeva pitkän aikavälin ennustekertomus, jossa esitetään ennusteet vuosina 2025–2029 käytettävissä olevasta EU:n rahoituskapasiteetista ottaen huomioon suunnitellut talousarviomenot.[4]

Tämän kertomuksen tavoitteena on antaa yleiskatsaus EU:n talousarviosta 31. joulukuuta 2023 mennessä katettujen ehdollisten velkojen määrästä ja koostumuksesta. Kertomus kattaa sekä ehdolliset velat, joita varten **on varattu varoja**[5]**,** että **liikkumavarasta katettavat** ehdolliset velat. Ehdolliset velat ovat potentiaalisia rahoitusvastuita, jotka johtuvat olemassa olevista velvoittavista sitoumuksista tai aiemmista tapahtumista.[6] Se, aiheuttavatko nämä ehdolliset velat EU:n talousarvioon kohdistuvia todellisia maksupyyntöjä, ja tällaisten maksupyyntöjen suuruus riippuvat tulevista tapahtumista, joita ei voida ennustaa.

Vuoden 2023 lopussa EU:n talousarvioon sisältyi jäsenvaltioille (221 miljardia euroa) ja kolmansille maille (34 miljardia euroa) myönnettyihin lainoihin liittyviä ehdollisia velkoja, joiden määrä oli yli 255 miljardia euroa (206 miljardia euroa vuoden 2022 lopussa), ja Euroopan strategisten investointien rahaston (ESIR)[7], InvestEU-ohjelman[8], ulkoisen lainanantovaltuuden[9], Euroopan kestävän kehityksen rahaston (EKKR)[10] ja Euroopan kestävän kehityksen rahasto plussan (EKKR+)[11] yhteydessä annettuihin talousarviotakuisiin liittyviä ehdollisia velkoja, joiden määrä oli yli 108 miljardia euroa (106 miljardia euroa vuoden 2022 lopussa). Ehdollisten velkojen määrän

---

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(2024) 300, 19.6.2024.

3 Valmisteluasiakirja XI talousarviotakuiden ja yhteisen vararahaston täytäntöönpanosta sekä talousarviotakuista ja rahoitusavusta johtuvien ehdollisten velkojen kestävyyden arvioinnista varainhoitoasetuksen 41 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

4 COM(2024) 276 final, 28.6.2024.

5 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.

6 Erillinen ehdollisten velkojen lähde ovat "oikeudelliset riskit". Niitä ei käsitellä tässä kertomuksessa.

7 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).

8 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).

9 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).

10 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).

11 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).

kasvusuuntaus on hidastunut (16 %:n kasvu vuonna 2023) verrattuna vuoteen 2022, jolloin kasvua oli 40 prosenttia.

Suurin osa tästä lisäyksestä on peräisin jäsenvaltioille elpymis- ja palautumistukivälineestä[12] myönnetyistä lisälainoista ja Ukrainalle myönnetystä poikkeuksellisesta rahoitustuesta (makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen[13] kautta).

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[14] asianomaisiin osioihin, eli kyseessä ovat talousarviotakuista ja kolmansille maille myönnettävästä rahoitusavusta johtuvien **ehdollisten velkojen** kattamiseen tarkoitetut varat;
- omien varojen enimmäismäärän asettamiin rajoihin sekä **liikkumavarasta katettavia ehdollisia velkoja** varten käytettävissä olevaan liikkumavaraan.

Vuoden 2023 lopun kestävyysanalyysin tärkein päätelmä on, että EU:n talousarvio sisältää riittävät varat sen varalta, että ehdolliset velat toteutuvat.

- Talousarviotakuista ja kolmansille maille annettavasta rahoitusavusta johtuvia ehdollisia velkoja varten varattu, vuoden 2023 lopussa käytettävissä oleva rahoituskapasiteetti on riittävä, kun otetaan huomioon asianomaisten oikeudellisten kehysten vaatimukset.[15]
- Voimassa olevan oikeudellisen kehyksen (eli omia varoja koskevan päätöksen[16] ja vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä (MRK) koskevan asetuksen[17]) mukainen EU:n rahoituskapasiteetti riittää vuoden 2023 lopussa kattamaan unionin nykyiset velvoitteet sekä meno-ohjelmien että rahoitusmarkkinoiden osalta (jäsenvaltioille tarkoitettujen rahoitusapuohjelmien puitteissa liikkeeseen laskettujen velkojen ja makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen osalta) 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.

Ehdollisista veloista aiheutuvien riskien hallinta ja seuranta toteutetaan horisontaalisella, koko komission kattavalla kehyksellä. Siihen sisältyy laajoja toimenpiteitä ja suojatoimia, joita komissio voi käyttää suojellakseen EU:n talousarviota mahdollisilta ehdollisista veloista aiheutuvilta tappioilta.[18] Ehdollisia velkoja käsittelevällä ohjauskomitealla[19] on kyseisessä kehyksessä tärkeä rooli. Vuonna 2023 ehdollisia velkoja käsittelevä ohjauskomitea kokoontui neljä kertaa muun muassa arvioidakseen Lähi-itään ja Ukrainaan liittyvien vastuiden määrän ja riskiprofiilin kehittymistä. Ukrainan osalta ehdollisia velkoja käsittelevä ohjauskomitea toimi foorumina, jossa valmisteltiin Ukrainaan liittyvien erityisten vastuiden rahoitusasteen riittävyyttä koskevaa

---

12 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).

13 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2463, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, välineen perustamisesta tuen antamiseksi Ukrainalle vuonna 2023 (makrotaloudellinen rahoitusapu plus) (EUVL L 322, 16.12.2022, s. 1–14).

14 Ks. yhteistä vararahastoa koskevat lisätiedot komission kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteisestä vararahastosta vuonna 2023 (COM(2024) 180 final, 25.6.2024) ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SWD(2024) 161 final, 25.6.2024).

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

16 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).

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

18 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.

19 Komission päätös, annettu 24 päivänä heinäkuuta 2020, talousarviotakuista johtuvia ehdollisia velkoja käsittelevän ohjauskomitean perustamisesta (COM(2020) 5154 final). Tässä kertomuksessa esitetään myös kaikki kyseisen päätöksen 7 artiklassa tarkoitetut tiedot.

uudelleentarkastelumenettelyä (toisen makrotaloudellista rahoitusapua koskevan päätöksen[20] 13 artiklan mukaisesti).

Tässä kertomuksessa kartoitetaan ehdollisten velkojen kolme eri luokkaa (talousarviotakuut, ehdolliset lainat kolmansille maille ja liikkumavarasta katettavat lainat) ja arvioidaan niiden kestävyyttä suhteessa asianomaisiin talousarvion rahoituslähteisiin.

2. Ehdollisten velkojen eri lähteiden analyysi

2.1 Talousarviotakuut

Talousarviotakuut ovat eri toteutuskumppaneille ulkoisen lainanantovaltuuden, ESIR-rahaston, EKKR:n, InvestEU-ohjelman ja EKKR+:n nojalla annettuja takuita. EU myöntää kaikkien näiden välineiden puitteissa toteutuskumppaneille[21] takuita, jotka kattavat osan niiden rahoitus- ja investointitoimista (eli vieraan tai oman pääoman ehtoisista toimista) mahdollisesti aiheutuvista tappioista ja kustannuksista[22].

Näillä viidellä 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 investointeja kolmansissa 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).

a) Talousarviotakuut investointien tukemiseksi EU:n ulkopuolella

Talousarviotakuista vanhin on **ulkoisen lainanantovaltuuden** puitteissa myönnetty takuu. Sen perustarkoituksena on parantaa Euroopan investointipankin (EIP) valmiuksia toteuttaa EU:n ulkopuolisissa, riskialttiimmissa ympäristöissä rahoitustoimia, joilla esimerkiksi kehitetään paikallista yksityistä sektoria ja 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 esimerkiksi seuraaviin tarkoituksiin: i) sosioekonomisen eriarvoisuuden vähentäminen, ii) kestävä ja osallistava kasvu, iii)

[20] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2022/1628, annettu 20 päivänä syyskuuta 2022, poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Ukrainalle, yhteisen vararahaston vahvistamisesta jäsenvaltioiden takauksilla ja varauksista eräitä päätöksen N:o 466/2014/EU nojalla taattuja Ukrainaan liittyviä rahoitusvastuita varten sekä päätöksen (EU) 2022/1201 muuttamisesta.

[21] Vuonna 2023 EU myönsi talousarviotukea takuiden muodossa EIP-ryhmälle ja muille rahoituslaitoksille (mm. EBRD:lle ja kansallisille kehityspankeille) nykyisten takausohjelmien mukaisesti.

[22] Joissakin tapauksissa vakuus voi kattaa myös muita eriä, kuten rahoituskustannuksia ja muita maksuja.

ilmastonmuutokseen sopeutuminen ja sen vaikutusten lieventäminen, iv) ympäristönsuojelu ja ympäristöasioiden hallinta sekä v) työpaikkojen luominen.

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 26 miljardin euron talousarviotakuusta, jota täydennetään 7,5 miljardin euron suuruisilla EIP:n omilla varoilla.

Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen mukaisesti **InvestEU-ohjelmassa** kootaan saman katon alle ESIR-rahaston ja useiden muiden rahoitusvälineiden puitteissa aiemmin toteutetut toimet. Siinä on myös avattu 25 prosentin osuus EU:n kokonaistakauksesta muille toteutuskumppaneille kuin EIP-ryhmälle. 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.

Viisi 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 vuonna 2022 ja EKKR:n varainkeruukausi päättyy vuonna 2024. InvestEU-ohjelman ja EKKR+:n investointivaihe on alkanut vasta hiljattain. Viiden talousarviotakuuohjelman eri täytäntöönpanovaiheet on esitetty seuraavassa taulukossa. Siitä käy ilmi, että allekirjoitetut toimet kattavat ulkoisen lainanantovaltuuden puitteissa myönnetyn takuun osalta koko määrän ja ESIR-rahaston osalta lähes koko määrän ja että suuri osa näiden välineiden takaamasta tuesta on maksettu. Sen sijaan EKKR+ ja InvestEU-ohjelma ovat vasta paljon varhaisemmassa kasvuvaiheessa.

Taulukko 1: Talousarviotakuiden tilanne (31. joulukuuta 2023) (miljoonaa euroa)(*)

	Vastapuolten kanssa allekirjoitettu käytettävissä oleva takaus	Vastapuolten allekirjoittamiin toimiin liittyvä käytettävissä oleva takaus	Vastapuolten allekirjoittamiin ja maksettuihin toimiin liittyvä käytettävissä oleva takaus
ESIR	25 591	23 635	21 551
EKKR	1 077	548	478
Ulkoinen lainanantovaltuus	27 729	27 729	19 856
InvestEU	25 767	6 592	1 433
EKKR+	28 115	7 660	634
Yhteensä	**108 279**	**66 164**	**43 952**

** 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.

Seuraavissa luetelmakohdissa esitetään yhteenveto muista merkittävistä eroista takuuohjelmien välillä:

- Ulkoisesta lainanantovaltuudesta tarjotaan kahdentyyppisiä tuotteita (pääasiassa suoraa lainanantoa valtioille ja rajoitetusti myös yksityistä lainanantoa), ja sitä toteuttaa yksinomaisesti EIP.[23]
- ESIR-rahasto on jäsennelty kahdeksi ikkunaksi (infrastruktuuri- ja innovointi-ikkuna ja pk-yritysikkuna), joista tarjotaan eri tuotteita. Myös ESIR-rahastolla on yksi yksinomainen toteutuskumppani, EIP-ryhmä.
- EKKR:ää toteuttaa 10 vastapuolta. Ne tarjoavat eri rahoitustuotteita, joilla on eri riskitasoja, ja investoivat seuraavalle viidelle keskeiselle alalle: pienyritysten rahoittaminen, kestävä energia ja yhteenliitettävyys, paikallisvaluuttamääräinen rahoitus, digitalisaatio sekä kestävät kaupungit.
- Uusissa talousarviotakuissa, kuten InvestEU-ohjelmassa ja EKKR+:ssa, on hyödynnetty vanhemmista takauksista saatuja kokemuksia, ja niillä on samankaltaisia ominaisuuksia kuin vanhemmilla takauksilla. Sekä InvestEU-ohjelmalla että EKKR+:lla on kuitenkin enemmän toteutuskumppaneita (”avoin rakenne”) ja suhteellisesti laajempi valikoima tuotteita.

2.2 Rahoitusavun antamiseen kolmansille maille tarkoitetut lainat, joita varten on varattu varoja

Tämän otsakkeen ehdolliset velat johtuvat kolmansille maille **makrotaloudellisen rahoitusavun**[24] lainoina ja **Euratom**-lainoina[25] myönnettävästä rahoitusavusta.

Kolmansille maille on annettu rahoitusapua EU:n myöntämien kahdenvälisten lainojen muodossa pääasiassa makrotaloudellisen rahoitusavun ohjelman puitteissa. Ohjelma on tarkoitettu maksutasekriisistä kärsiville EU:n ulkopuolisille maille. Vuonna 2023 maksettiin uusia makrotaloudellisen rahoitusavun lainoja 18,3 miljardin euron arvosta.[26] Tästä summasta 18 miljardia euroa liittyy Ukrainalle myönnettyihin makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen lainoihin, jotka katetaan liikkumavarasta.

Kolmansille maille myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun lisäksi jäljellä on vielä 300 miljoonaa euroa Ukrainan ydinenergiaohjelmalle myönnettyjä Euratom-lainoja.

---

[23] Yksityisiin tahoihin kohdistuvat vastuut liittyvät pääasiassa 2,3 miljardin euron suuruiseen taloudellisen selviytymiskyvyn kehittämisaloitetta koskevaan yksityiseen valtuuteen (jota tuetaan ulkoisesta lainanantovaltuudesta kaudella 2014–2020 alkuperäisen päätöksen N:o 466/2014/EU muuttamisesta annetun päätöksen (EU) 2018/412 perusteella) sekä useisiin poliittisiin riskitakauksiin, jotka liittyvät kaupallisiin vastuisiin.

[24] 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.

[25] Euratomin lainajärjestelyllä autetaan sekä jäsenvaltioita että kolmansia 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.

[26] Tähän sisältyvät makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineestä Ukrainalle myönnetyt 18 miljardia euroa, Jordanialle myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun lainan kolmas erä (200 miljoonaa euroa), Moldovalle alun perin vuonna 2022 myönnetyn 120 miljoonan euron makrotaloudellisen rahoitusavun lainan toinen erä (40 miljoonaa euroa) ja ensimmäinen 50 miljoonan euron erä Moldovalle myönnetyn 100 miljoonan euron lisälainasta, josta tehtiin päätös vuonna 2023. Tarkempia tietoja muun muassa kunkin yksittäisen edunsaajan jäljellä olevista määristä on saatavilla komission kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kolmansille maille myönnetyn makrotaloudellisen rahoitusavun toteutuksesta vuonna 2023 (COM(2024) 240 final, 10.6.2024) ja siihen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SWD(2024) 150 final, 10.6.2024).

Taulukko 2: Kolmansille maille myönnettyjen lainojen osalta jäljellä olevat määrät (tilanne 31. joulukuuta 2023) (miljoonaa euroa)

	Jäljellä olevat lainat	Kertynyt korko	Yhteensä
Makrotaloudellinen rahoitusapu(*)	15 193	150	**15 343**
Euratom	300	1	**301**
Yhteensä	**15 493**	**151**	**15 644**

* Lukuun ottamatta makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen lainoja (jotka katetaan liikkumavarasta)

Kolmansille maille myönnettävät lainat (lukuun ottamatta makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen lainoja) on perinteisesti rahoitettu back-to-back-lainanottotoimilla, eli kukin laina rahoitetaan vastaavalla EU:n joukkovelkakirjalainalla, joka vastaa täysin EU:n lainan maturiteettia, korkoa ja takaisinmaksuaikataulua. EU:n joukkovelkakirjalainojen sijoittajat altistuvat vain EU:n luottoriskille eivätkä lopullisen edunsaajamaan luottoriskille. EU:n osalta velka on ehdollinen, sillä edunsaajamaalla on sopimuksen perusteella velvollisuus toimittaa tulovirrat EU:n joukkovelkakirjalainojen takaisinmaksua varten. Näin ollen EU:n velan takaisinmaksu ei periaatteessa merkitse EU:n varojen ulosvirtausta.

EU:n talousarviosta kuitenkin varataan varoja näitä lainoja varten sen varalle, että edunsaajamaa ei maksa takaisin lainapääomaa tai korkoja. Yhteisen vararahaston erillisiin osioihin on perinteisesti varattu 9 prosenttia kolmansille maille myönnettyjen makrotaloudellisen rahoitusavun ja Euratom-lainojen arvosta. Koska on suhteellisen epätodennäköistä, että kahdesta tai useammasta makrotaloudellisen rahoitusavun lainasta aiheutuu tappioita samanaikaisesti, varojen yhdistäminen vahvistaa EU:n talousarvion kykyä kattaa tappiot tämän hajautusvaikutuksen kautta. 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 2024–2029.

Taulukko 3: Kolmansille maille maksettavien, nykyisten ohjelmien mukaisten jäljellä olevien lainojen (pääoma + korot) vuotuinen takaisinmaksuaikataulu vuosina 2024–2029 (tilanne 31. joulukuuta 2023)
(miljoonaa euroa)

Vuosi	Euratom	Makrotaloudellinen rahoitusapu	Kaikki ohjelmat
2024	1	877	**878**
2025	1	261	**262**
2026	1	378	**379**
2027	51	410	**461**
2028	50	409	**459**
2029	0	1 153	**1 153**
Yhteensä	**104**	**3 488**	**3 592**

2.3 Liikkumavarasta katettavat lainat

Tämän otsakkeen ehdolliset velat johtuvat **EU:n jäsenvaltioille myönnetyistä lainoista** (eli maksutasejärjestelyn[27] lainoista, Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin[28] (ERVM) lainoista, Euratom-lainoista, SURE-välineestä[29] myönnetyistä lainoista ja elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnetyistä lainoista, joilla tuetaan investointeja ja uudistuksia) sekä viimeaikaisista **Ukrainalle myönnetyistä lainoista** (makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineestä myönnetyt 18 miljardin euron lainat ja vuodesta 2024 lähtien Ukrainan tukivälineestä[30] myönnetyt lainat).

EU:n 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 väliaikaisesti kyseinen määrä – kuitenkin vain viimeisenä keinona ja vasta sen jälkeen, kun kaikki muut mahdollisuudet löytää ratkaisuja nykyisen talousarviokehyksen puitteissa on käytetty. Tällaisia maksupyyntöjä esitettäisiin ylittäen monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät mutta noudattaen kuitenkin kaikilta osin omien varojen enimmäismäärää.

EU:n jäsenvaltioille myönnettävissä lainoissa on perinteisesti käytetty samaa back-to-back-menetelmää, jota käytettiin kolmansille maille annettavan rahoitusavun myöntämisessä. Sen sijaan elpymis- ja palautumistukivälineen lainat ja Ukrainalle makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineestä (ja vuodesta 2024 alkaen Ukrainan tukivälineestä) myönnetyt lainat rahoitetaan käyttäen yhdistettyä varainhankintamenetelmää[31].

Komissio toteutti vuonna 2023 EU:n puolesta viittä ohjelmaa, joista se oli myöntänyt lainoja jäsenvaltioille. Näitä viittä ohjelmaa käsitellään seuraavissa viidessä luetelmakohdassa:

---

[27] 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).

[28] 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).

[29] 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).

[30] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/792, annettu 29 päivänä helmikuuta 2024, Ukrainan tukivälineen perustamisesta. Lisätietoja on jäljempänä laatikossa 1.

[31] Vuoden 2022 lopussa otettiin käyttöön niin kutsuttu makrotaloudellinen rahoitusapu plus -väline, jonka tarkoituksena oli auttaa Ukrainaa kattamaan osa lyhyen aikavälin rahoitustarpeistaan. Samalla yhdistetty varainhankintamenetelmä vakiinnutettiin kaikkien lainanottotoimien, myös makrotaloudellisen rahoitusavun, toteuttamisen perusmenetelmäksi. Tässä varainhankintastrategiassa komissio laskee liikkeeseen ainoastaan yhdenlaisia EU:n joukkovelkakirjoja ja kohdentaa tuotot keskitettyyn varainhankintapooliin, josta EU:n eri politiikkaohjelmat rahoitetaan. Käytännössä yhdistetyn varainhankintamenetelmän avulla voidaan jäsenvaltiolle tai kolmannelle maalle myönnettyjen lainojen maksaminen 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.

- **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 EU:n jäsenvaltioille rahoitusapua tilanteissa, joissa poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltiot eivät voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tai uhkaavat aiheuttaa jäsenvaltioille suuria taloudellisia vaikeuksia.
- **Euratomin lainajärjestely**.
- **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 ja liikkumavaran korotuksen voimaantuloa, kaikki jäsenvaltiot ovat sopineet antavansa peruuttamattomat, ehdottomat ja vaadittaessa maksettavat (on demand) takaukset, jotka kattavat 25 prosenttia rahoitusavun enimmäismäärästä.[32] Kunkin jäsenvaltion osuus takauksen kokonaismäärästä vastaa sen suhteellista osuutta EU:n yhteenlasketusta bruttokansantulosta (joka perustuu EU:n vuoden 2020 talousarvioon).
- **Elpymis- ja palautumistukiväline** on NextGenerationEU-välineen[33] (2020) keskeinen pilari. Tällä väliaikaisella välineellä tuetaan uudistuksia ja investointeja EU:n jäsenvaltioissa, ja sen perimmäisenä tavoitteena on helpottaa elpymistä covid-19-pandemiasta ja samalla edistää 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.

  Omia varoja koskevan päätöksen 9 artiklan 4 kohdan mukaisesti kaikki NextGenerationEU-välineen lainat, joiden määrä oli 284 miljardia euroa vuoden 2023 lopussa, taataan EU:n talousarviosta korottamalla omien varojen enimmäismäärää väliaikaisesti 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa EU:n bruttokansantuloon (BKTL). Tämä lisämäärä voidaan käyttää yksinomaan NextGenerationEU-välineeseen liittyviin velkoihin. Ehdollisia velkoja aiheutuu ainoastaan elpymis- ja palautumistukivälineen lainoista (ei siis elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksista). Sen vuoksi tässä kertomuksessa käsitellään vain elpymis- ja palautumistukivälineen lainoja. On tärkeää korostaa, että elpymis- ja palautumistukivälineen lainat rahoitetaan yhdistetyllä varainhankintamenetelmällä, kuten edellä mainittiin.

Taulukko 4: Liikkumavarasta katettavien lainojen osalta jäljellä olevat määrät (tilanne 31. joulukuuta 2023) (miljoonaa euroa)

	Jäljellä olevat lainat	Kertynyt korko	Yhteensä
Maksutasejärjestely	200	1	**201**
Euratom	13	0	**13**
ERVM	42 800	411	**43 211**

[32] 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.

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

SURE	98 355	104	**98 459**
Elpymis- ja palautumistukiväline (lainat)	79 240	349	**79 589**
Makrotaloudellinen rahoitusapu plus -väline	18 000	270	**18 270**
Yhteensä	**238 608**	**1 135**	**239 743**

Jäljempänä olevassa taulukossa 5 esitetään jäsenvaltioille myönnettävän rahoitusavun ja makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen yhteydessä 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 annettavasta rahoitusavusta ja makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen vastuista aiheutuvien ehdollisten velkojen osalta. EU:n talousarviossa on kuitenkin määritetty talousarviovarat, joiden avulla voidaan milloin tahansa suorittaa joukkovelkakirjalainoista aiheutuvat maksut, myös siinä äärimmäisessä ja ennennäkemättömässä tilanteessa, että yksi tai useampi edunsaaja laiminlyö samanaikaisesti lainojensa maksamisen EU:lle.

Taulukko 5: Nykyisten ohjelmien mukaisten, jäljellä olevien liikkumavarasta katettavien lainojen (pääoma + korot) vuotuinen takaisinmaksuaikataulu vuosina 2024–2029 (tilanne 31. joulukuuta 2023) (miljoonaa euroa)

Vuosi	Euratom	Maksu-taso	ERVM	SURE	Elpymis- ja palau-tumis-tuki-välineen lainat (*)	Makro-talou-dellinen rahoi-tusapu plus (**)	Kaikki ohjelmat
2024	14	6	3 317	327	918	419	**5 001**
2025	0	206	3 069	8 327	917	567	**13 086**
2026	0	0	6 857	8 327	917	566	**16 667**
2027	0	0	3 531	327	917	566	**5 341**
2028	0	0	2 756	10 327	919	567	**14 569**
2029	0	0	1 790	8 464	917	567	**11 738**
Yhteensä	**14**	**212**	**21 320**	**36 099**	**5 505**	**3 252**	**66 402**

* NextGenerationEU-välineen mukaisten 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.

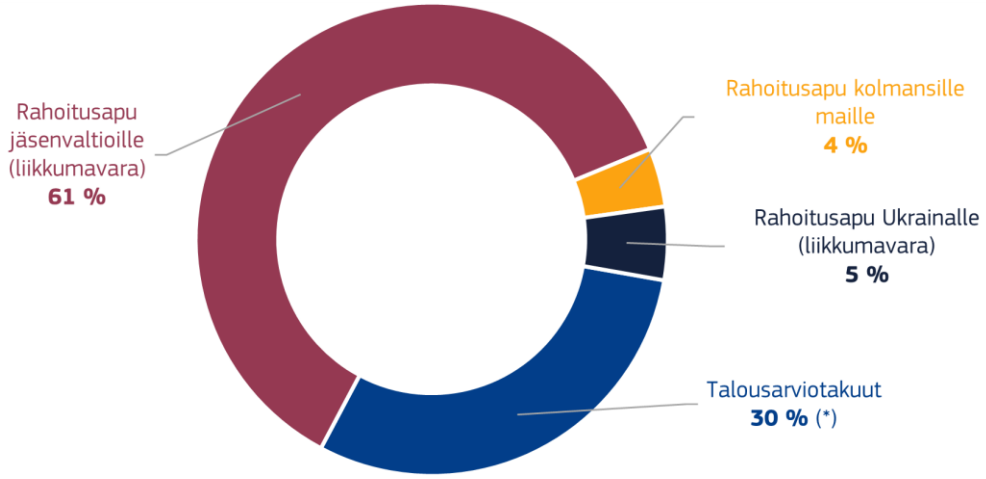
** Asetuksen 2022/2463 17 artiklan mukaisesti EU voi Ukrainan pyynnöstä myöntää kunakin vuonna korkotukea makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen lainoihin liittyvien korkokustannusten kattamiseksi.

Kun otetaan huomioon kaikki vuoden 2023 lopussa maksamatta olevat lainat, omien varojen pysyvän enimmäismäärän mukaisesta liikkumavarasta katettavien lainojen vuotuiset takaisinmaksut (pääoma + korot) ovat vuosina 2028–2054 keskimäärin 5,4 miljardia euroa. Omien varojen väliaikaiseen enimmäismäärään perustuvasta liikkumavarasta katettavien elpymis- ja palautumistukivälineen lainojen keskimääräiset vuotuiset takaisinmaksut (pääoma + korot) ovat samalla ajanjaksolla 3,5 miljardia euroa.

2.4 Katsaus ehdollisiin velkoihin vuoden 2023 lopussa

Vuoden 2023 lopussa EU:n talousarvioon kohdistui yhteensä **255 miljardia euroa** jäsenvaltioille ja kolmansille maille myönnettyihin lainoihin liittyviä ehdollisia velkoja ja **108 miljardia euroa** ESIR-rahaston, InvestEU-ohjelman, ulkoisen lainanantovaltuuden, EKKR:n ja EKKR+:n yhteydessä annettuihin takauksiin liittyviä ehdollisia velkoja. Suurin EU:n talousarvioon kohdistuva vastuu oli peräisin jäsenvaltioille suunnatuista rahoitustukiohjelmista.

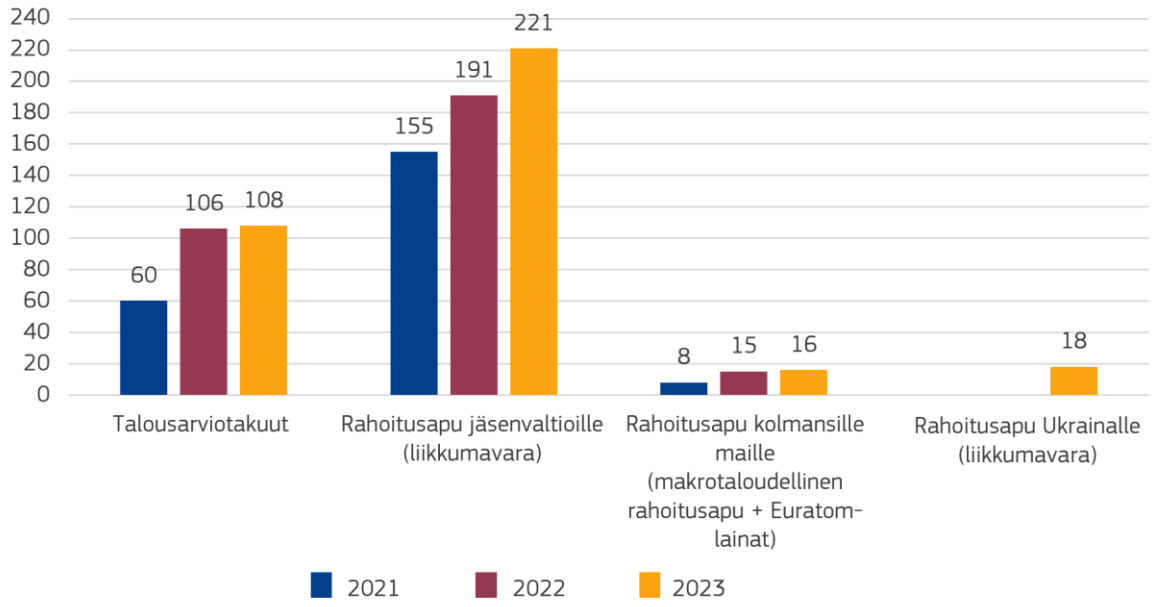
Kaavio 1: Ehdollisten velkojen erittely lähteittäin, tilanne 31. joulukuuta 2023



* Perustuu käytettävissä olevan, vastapuolten kanssa allekirjoitetun takauksen kokonaismäärään (ks. taulukko 1).

Talousarviotakuiden ja rahoitustukiohjelmien kasvava merkitys EU:n politiikkojen täytäntöönpanossa näkyy jatkuvana noususuuntauksena kaudella 2021–2023. Vuoden 2022 lopun ja vuoden 2023 lopun välillä tapahtunut kokonaismäärän 16 prosentin kasvu oli maltillisempaa verrattuna 40 prosentin kasvuun vuoden 2021 lopun ja vuoden 2022 lopun välillä.

Kaavio 2: Ehdollisten velkojen erittely lähteittäin kaudella 2021–2023 (miljardia euroa)



Jäsenvaltioille myönnettyjen lainojen määrä kasvoi kohtalaisesti (+16 %) vuoden 2022 lopun ja vuoden 2023 lopun välisenä aikana, mikä johtui erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineestä myönnettyjen lisälainojen maksamisesta. Kolmansille maille myönnettävä rahoitusapu yli kaksinkertaistui – mikä johtui pääasiassa poikkeuksellisista ponnisteluista, joita toteutettiin Ukrainan tukemiseksi taloudellisesti – kun taas talousarviotakuuohjelmista johtuvat ehdolliset velat pysyivät suurelta osin vakaina. Lopullisten edunsaajien suorittamien maksujen lisääntymisestä johtuva ulkoisen lainanantovaltuuden ja ESIR-rahaston vastuiden väheneminen kompensoi lähes täysin talousarviotakuuohjelmista johtuvien velkojen kasvun, joka oli seurauksena InvestEU-ohjelman ja EKKR+:n täytäntöönpanovaiheen alkamisesta.

EU:n ehdollisten velkojen odotetaan kasvavan edelleen vuoden 2024 loppuun mennessä seuraavien osalta: i) kolmansille maille myönnettävä lisätuki (erityisesti Ukrainan tukivälineestä)

ii) elpymis- ja palautumistukivälineen lainojen lisämaksut sekä iii) talousarviotakuuohjelmien (InvestEU, EKKR+ ja Ukrainan tukiväline) täytäntöönpanon edistyminen.

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 puitteissa käyttää yhden vuoden aikana (omien varojen enimmäismäärä), pitäisi riittää rahoittamaan monivuotisesta rahoituskehyksestä aiheutuvat menot ja mahdolliset ehdolliset velat.

Erityisesti maksut, jotka liittyvät sellaisiin talousarviotakuista ja kolmansille 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 kolmansille maille myönnettävästä rahoitusavusta syntyneistä veloista (tilanne vuoden 2023 lopussa).

Maksut, jotka liittyvät EU:n 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. 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. Kyseisiä ehdollisia velkoja koskevaa arviointikehystä kuvattiin yksityiskohtaisesti varainhoitoasetuksen entisen 250 artiklan mukaisessa vuoden 2021 kertomuksessa[34]. Jäljempänä 3.3 jaksossa esitetään vuoden 2023 lopussa todettujen, liikkumavarasta katettavien ehdollisten velkojen kestävyyttä koskevan arvioinnin tulokset. Omia varoja koskevalla vuoden 2020 päätöksellä on väliaikaisesti kasvatettu omien varojen enimmäismäärää 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 2023 lopussa käytettävissä olleet varatut varat

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

[34] COM(2021) 676 final, 5.11.2021.

säilytetään yhteisen vararahaston osioissa. Yhteisessä vararahastossa oli 31. joulukuuta 2023 kaikkiaan 16 osiota (joista 13 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.

Erityisesti makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen ja Euratom-lainojen vakuutena ovat yhteisen vararahaston eri osiot:

- vanhat vastuut (7,9 miljardia euroa makrotaloudellisen rahoitusavun lainoja ja 300 miljoonaa euroa Euratom-lainoja) ovat osa ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahaston osiota;
- uudet makrotaloudellisen rahoitusavun lainat (1,4 miljardia euroa), mukaan lukien vuosina 2022 ja 2023 sidottu makrotaloudellisen rahoitusavun hätäapulaina Ukrainalle, 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 hiljattain perustettuun 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).

Yhteisen vararahaston nettovarallisuuden markkina-arvo 31. joulukuuta 2023 oli 18,8 miljardia euroa, kun se vuoden 2022 lopussa oli 14,39 miljardia euroa.[35] Nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen jäljellä oleviksi vuosiksi komissio on jo osoittanut yhteiseen vararahastoon lisämäärärahoja (jotka liittyvät erityisesti InvestEU-ohjelmaan, EKKR+:aan ja Ukrainan tukivälineen pilariin 2), 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 (Yhdysvaltain dollarin määräiset arvopaperit), pörssilistattuihin osakerahastoihin sekä käteisvaroihin ja muihin rahavaroihin.

Vuonna 2023 yhteisen vararahaston vuotuinen tuotto oli +5,21 prosenttia, joka on suurin piirtein salkun vertailuarvon (+5,40 %) mukainen.[36]

b) Talousarviotakuiden kestävyyden arviointi

Alustavasti voidaan todeta, että 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 elinkaaren aikaiseen VaR-arvoon[37], jolla varmistetaan mahdollisten tappioiden asianmukainen kattaminen tietyllä (ennalta määritetyllä) luottamustasolla. Vaikka vuoden 2023 lopussa käytettävissä olevien varojen määrät olivat joissakin tapauksissa pienemmät kuin sovellettavalla

[35] Vuonna 2023 yhteinen vararahasto sai 3,53 miljardin euron nettorahoitusosuudet EU:n talousarviosta tai osallistuvilta jäsenvaltioilta ja EFTA-mailta.

[36] Lisätietoja on komission kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteisestä vararahastosta vuonna 2023.

[37] 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.

luottamustasolla lasketut VaR-arvot, rahoituksen riittävyyttä koskeva päätelmä perustuu useisiin tekijöihin, kuten takauksen elinkaaren vaiheeseen (täysin muodostettu tai ei täysin muodostettu) ja kunkin talousarviotakuun erityisiin rahoitussääntöihin (esim. ulkoisen lainanantovaltuuden osalta).

Kun tarkastellaan käytettävissä olevia tietoja, jotka koskevat 31. joulukuuta 2023 voimassa olleisiin talousarviotakuisiin liittyviä nettotappioita takuiden koko voimassaoloajalta, voidaan tehdä seuraavat päätelmät:

- **ESIR-rahaston** osalta tulokset riskianalyysista, joka on tehty infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan vieraan pääoman ehtoisten toimien osalta luottoriskimallin perusteella[38] ja infrastruktuuri- ja innovointi-ikkunan ja pk-yritysikkunan oman pääoman ehtoisten ja pk-yritysikkunan velkatuotteiden osalta asiantuntija-arvion perusteella, osoittavat, että VaR-arvo on 7,4 miljardia euroa 95 prosentin elinkaaren aikaisella luottamustasolla. Tällä hetkellä käytettävissä olevat 9,2 miljardin euron ESIR-rahaston varaukset kattavat tämän VaR-arvon kokonaan.[39]
- **EKKR:n** osalta riskianalyysin tulokset osoittavat, että elinkaaren aikainen VaR-arvo on 700,7 miljoonaa euroa tavoitellulla 90 prosentin luottamustasolla. Yhteisen vararahaston EKKR-osion markkina-arvo vuoden 2023 lopussa (765 miljoonaa euroa) kattaa tämän määrän kokonaan.
- **Ulkoisen lainanantovaltuuden** ohjelman tärkeimmät luottoriskimittarit ovat heikentyneet jonkin sen monien valtuuksien osalta. Tämä johtuu osittain siitä, että ulkoisella lainanantovaltuudella on 2,3 miljardia euroa vanhoja Ukrainaan liittyviä vastuita.[40] Riskianalyysin tulokset osoittavat, että takuun koko elinkaaren aikainen VaR-arvo on 3,2 miljardia euroa 90 prosentin luottamustasolla. Tämä ylittää yhteisen vararahaston osion vastaavien määräsuhteeseen perustuvien varojen määrän (2,3 miljardia euroa). Tässä yhteydessä on korostettava, että ulkoinen lainanantovaltuus on vanha väline, jolla ei ole ennalta määriteltyä luottamustasoa ja jonka suhteen noudatetaan erityisiä ali- ja ylirahoitusta koskevia sääntöjä. Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoa koskevaa osiota (jossa ulkoinen lainanantovaltuus sijaitsee) täydennetään vuosittain, jos rahoitusaste laskee alle 9 prosenttiin maksamatta olevista taatuista määristä. Lisäksi ulkoinen lainanantovaltuus koostuu erissä maksettavista lainoista, joiden takaisinmaksuajat ovat pitkiä ja joihin liittyvät tappiot eivät yleensä realisoidu äkillisesti.
- **InvestEU**-ohjelman ja **EKKR+:n** osalta varojen riittävyydestä on ennenaikaista tehdä päätelmiä, koska ohjelmien käynnistäminen on vielä varhaisessa vaiheessa ja ensimmäiset toimet allekirjoitettiin vasta vuonna 2022.

c) Sellaisten kolmansille maille myönnettyjen lainojen kestävyyden arviointi, joita varten on varattu varoja

Kolmansien 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 kolmansille maille, jotka ovat ratkaisevassa asemassa alueellisen vakauden kannalta, joilla on strategista merkitystä EU:lle ja jotka ovat poliittisesti, taloudellisesti ja maantieteellisesti lähellä EU:ta.

---

[38] Tarkempia tietoja riskinarvioinnista on saatavilla 41 artiklan 5 kohdan mukaisessa kertomuksessa.

[39] ESIR-rahastoa varten tällä hetkellä varatut varat ylittävät laissa edellytetyt varat (35 % vastapuolten kanssa allekirjoitetun takauksen kokonaismäärästä) 859 miljoonalla eurolla. Tämä ylijäämä kohdennetaan julkisen sektorin lainajärjestelyä koskevan asetuksen ja InvestEU-asetuksen säännösten mukaisesti julkisen sektorin lainajärjestelyn rahoittamiseen ja InvestEU-ohjelmaa varten varattuihin varoihin.

[40] Lisäksi maksettiin 1,3 miljardia euroa ulkoisen lainanantovaltuuden käyttötarkoitukseltaan muutettuja lainoja. Niihin sovelletaan 70 prosentin rahoitusastetta, ja ne on suojattu erillisellä osiolla (ks. jäljempänä laatikko 1).

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).
- Makrotaloudellisen rahoitusavun lainoille asetettu edellytys siitä, että IMF:n ohjelmaa toteutetaan tyydyttävällä tavalla, mikä luo luottamusta kolmannen maan taloudelliseen elinkelpoisuuteen ja EU:n varojen täysimääräiseen takaisinmaksuun.
- Makrotaloudellisen rahoitusavun edunsaajien taloudellisen tilanteen ja kumppanimaissa viimeaikoina tapahtuneen makrotaloudellisen kehityksen arviointi osoittaa, että useimmat maat raportoivat vuonna 2023 vakaasta covid-19-pandemian jälkeisestä elpymisestä. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on kuitenkin lisännyt taloudellista epävarmuutta, pahentanut energiakriisiä ja lisännyt alueen elintarvike- ja energiainflaatiota. Lähi-idässä sijaitsevien edunsaajien geopoliittiset näkymät ovat heikentyneet entisestään Hamasin lokakuussa 2023 tekemän terrori-iskun seurauksena Gazan kaistalla alkaneen konfliktin jälkeen, vaikka alueeseen kokonaisuudessaan on toistaiseksi kohdistunut vain rajallisia taloudellisia vaikutuksia (kaupan, matkailun ja kulutuksen kautta).

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. Tämä pienentää EU:n talousarvioon kohdistuvaa altistumista maksuviivästyksen tai -laiminlyönnin tapauksessa.

Laatikko 1: Ukrainalle annetusta EU:n rahoitustuesta johtuvat EU:n ehdolliset velat – Tärkeimmät kehityssuuntaukset vuonna 2024

Sen jälkeen, kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan vuonna 2022, EU on johdonmukaisesti antanut Ukrainalle vahvaa poliittista, taloudellista, sotilaallista, rahoituksellista ja humanitaarista tukea. Jäljempänä olevassa taulukossa 6 esitetään kaikki nykyisten ohjelmien puitteissa Ukrainaan liittyvät suorat ja välilliset vastuut (pääoma) (tilanne 30. kesäkuuta 2024).

Ukrainalle annettavan rahoitustuen tärkein väline kaudella 2024–2027 on **Ukrainan tukiväline**, jonka kokonaiskapasiteetti on enintään 50 miljardia euroa vuosina 2024–2027. Tukea myönnetään lainoina, avustuksina ja takauksina jäljempänä kuvattujen kolmen pilarin perusteella.

- Pilari 1 (Tuki Ukrainalle Ukraina-suunnitelman kautta): tässä pilarissa Ukrainalle myönnetään yhteensä 38,27 miljardia euroa rahoitustukea, joka koostuu sekä avustuksista (5,27 miljardia euroa) että lainoista (33 miljardia euroa). Ukrainan tukivälineestä maksetut lainat, samoin kuin makrotaloudellinen rahoitusapu plus -paketista myönnetyt lainat, rahoitetaan lainanotolla ja katetaan ”liikkumavaralla”.
- Pilari 2 (Ukrainan investointikehys): tähän pilariin on osoitettu lähes 7 miljardia euroa EU:n talousarviosta, ja sen tarkoituksena on houkutella ja saada liikkeelle julkisia ja yksityisiä investointeja Ukrainan elpymiseen ja jälleenrakentamiseen. Pilarin 2 täytäntöönpanemiseksi perustetaan 7,8 miljardin euron Ukraina-takaus, jonka rahoitusaste on 70 prosenttia (ja josta on käytettävissä 1,51 miljardia euroa sekarahoitukseen).
- Pilari 3 (4,6 miljardia euroa tukea, jota ei makseta takaisin): tämä pilari kattaa muun muassa poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen ja pilarista 1 myönnettyjen lainojen korkotuen.

Ukrainan tukivälineen lainat myönnetään erittäin edullisin ehdoin, kun otetaan huomioon niille myönnetty korkotuki, pitkä 35 vuoden takaisinmaksuaika sekä kymmenen vuoden lyhennysvapaa. Tämä vähentää Ukrainan julkiseen talouteen kohdistuvaa vuotuista rasitetta

ja minimoi samalla EU:n talousarvioon kohdistuvat riskit. Ukrainan tukivälineestä maksettiin vuoden 2024 ensimmäisellä puoliskolla yhteensä 7,9 miljardia euroa lainoja (4,5 miljardia euroa maaliskuussa, 1,5 miljardia euroa huhtikuussa ja 1,9 miljardia euroa kesäkuussa). Lisäksi Ukraina-takauksen puitteissa allekirjoitettiin vuoden 2024 ensimmäisellä puoliskolla yhteensä 940 miljoonan euron arvosta takuusopimuksia Ukrainassa toteutettavien toimien tukemiseksi.

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.[41] Komissio tarkasteli 70 prosentin rahoitusasteen riittävyyttä toisen makrotaloudellista rahoitusapua koskevan päätöksen 13 artiklan mukaisesti kesäkuun 2024 lopussa 41 artiklan 5 kohdan mukaisen kertomuksen yhteydessä ja totesi, että tarkastelujaksolla ei ollut riittävästi uusia pysyviä ja merkityksellisiä tekijöitä, jotka edellyttäisivät 70 prosentin rahoitusasteen muuttamista.

Tämä päätelmä perustui sekä laadulliseen että määrälliseen arvioon riskeistä vuoden 2023 lopussa.[42] IMF:n viimeisin arviointi vahvistaa, että tämän rahoitusasteen säilyttäminen on varovainen lähestymistapa.[43] [44]

Taulukko 6: Jäljellä olevat nykyisten ohjelmien mukaiset Ukrainaan liittyvät välittömät ja välilliset vastuut (pääoma) (tilanne 30. kesäkuuta 2024) (miljoonaa euroa)

Välittömät vastuut	Jäljellä oleva määrä	Talousarvion kattavuus
Vanha makrotaloudellinen rahoitusapu	3 810	9 %

41 Käyttötarkoitukseltaan muutetut ulkoisen lainanantovaltuuden lainat katetaan EU:n talousarviosta rahoitetulla maksetulla varauksella, kun taas 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.

42 Useiden riski-indikaattoreiden lisäksi laadullisessa arvioinnissa otettiin huomioon muun muassa seuraavat tekijät: i) maaliskuussa 2024 julkaistu IMF:n kolmas katsaus laajennetun rahoitusjärjestelyn mukaisesta laajennetusta järjestelystä, ii) EU:n Ukrainan tukivälineen hyväksyminen ja sen toiminnan alkaminen sekä iii) Yhdysvaltojen tukipaketti (toukokuu 2024). Erityisesti IMF antamien tietojen mukaan maan tuolloinen rahoitustilanne ja makrotaloudellinen tilanne oli ristiriitainen. IMF näki myönteisenä, että talous oli vuonna 2023 odotettua häiriönsietokykyisempi ja kasvu oli kohtuullisen voimakasta, minkä lisäksi inflaatio jatkoi hidastumistaan ja valuuttavarantoja kuvaavat luvut olivat hyvät. Kielteistä oli IMF:n mukaan se, että talouden vastatuuli alkoi uudelleen vuonna 2024 ja kasvun odotetaan heikentyvän 3–4 prosenttiin. Tämä johtuu meneillään olevaan sotaan liittyvästä epävarmuudesta ja työvoiman tarjonnan rajoitteista, jotka johtuvat muun muassa ennakoidusta liikekannallepanosta. IMF katsoi, että näkymiin sisältyi sotaan liittyvistä tekijöistä, ulkoisen rahoituksen mahdollisista vajeista ja häiriöiden toteutuessa mahdollisesti tarvittavien politiikkojen sosioekonomisista vaikutuksista aiheutuvia poikkeuksellisen suuria hitaamman kasvun riskejä.

43 IMF:n neljännessä katsauksessa laajennetun rahoitusjärjestelyn mukaisesta laajennetusta järjestelystä todettiin, että vaikka Ukrainan talous oli vuoden 2024 ensimmäisellä neljänneksellä odotettua häiriönsietokykyisempi, loppuvuoden 2024 ja vuoden 2025 näkymät ovat huonontuneet kolmannen katsauksen jälkeen. Tämä johtuu pääasiassa tuhoisista hyökkäyksistä Ukrainan energiainfrastruktuuria vastaan ja Venäjän Ukrainaa vastaan käymän sodan kestoon liittyvästä epävarmuudesta.
Ks. Ukraine: Fourth Review of the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Request for Modifications of a Performance Criterion, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine (imf.org).

44 Ukrainan hallitus ilmoitti elokuun 2024 lopussa, että yli 20 miljardin Yhdysvaltain dollarin ulkomaisen velan uudelleenjärjestelyä koskevat neuvottelut joukkovelkakirjojen kaupallisten haltijoiden kanssa oli saatu onnistuneesti päätökseen.
Ks. https://mof.gov.ua/en/news/ukraine_announces_successful_bondholders_vote_in_favor_of_debt_restructuring-4761.

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	7 890	Liikkumavara
Yhteensä	**37 200**	
Välilliset vastuut		
Ennen helmikuuta 2022 maksetut ulkoisen lainanantovaltuuden lainat	1 708	9 %
EIP:n ensimmäinen ulkoisen lainanantovaltuuden mukainen paketti	668	9 %
EIP:n toinen ulkoisen lainanantovaltuuden mukainen paketti	1 338	70 %
EKKR:n mukaiset EBRD:n lainat	103	50 %
Ukraina-takaus	940	70 %
Yhteensä	**4 757**	

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.

NextGenerationEU-välineeseen liittyvien velkojen kattamiseksi 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 myönnettävät elpymis- ja palautumistukivälineen lainat. Koska ensin mainittu tuki maksetaan tuleviin vuotuisiin talousarviosuunnitelmiin sisältyvillä määrillä, ainoastaan elpymis- ja palautumistukivälineen lainat ovat ehdollisia velkoja.

Tämän vuoksi liikkumavaraan lasketaan mukaan NextGenerationEU-välineeseen liittyvien velkojen kokonaismäärä. Tässä jaksossa esitettävässä herkkyysanalyysissa keskitytään kuitenkin varainhoitoasetuksen 213 artiklan 3 kohdan vaatimusten mukaisesti erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineen lainoista johtuvien ehdollisten velkojen toteutumiseen.

Ensimmäisessä vaiheessa laaditaan keskiskenaario (perustaso), joka vastaa EU:n menojen ja rahoituskapasiteetin odotettua kehitystä tulevina vuosina. Vuoteen 2027 saakka tämä vastaa vuoden 2025 talousarvioesitystä ja EU:n talousarvion tulevia sisään- ja ulosvirtauksia koskevaa pitkän aikavälin ennustetta.

Vuosien 2028 ja 2029 osalta käytetään yksinkertaista ekstrapolaatiota, jossa viitearvona ovat kauden 2021–2027 keskimääräiset vuotuiset maksut korotettuna EU:n BKTL:n kasvuvauhdilla. Kyseessä on ainoastaan mekaaninen ekstrapolaatio, joka suoritetaan, jotta tämän kertomuksen analyysin aikahorisontti olisi riittävän pitkä. Sen ei pidä katsoa rajoittavan millään tavalla vuoden 2027 jälkeistä monivuotista rahoituskehystä koskevaa ehdotusta. Näissä

ekstrapolaatioissa oletetaan, että vuosina 2021–2023 liikkeeseen laskettu NextGenerationEU-välineen velka maksetaan takaisin lineaarisesti vuodesta 2028 alkaen.

Jos kuluvaa varainhoitovuotta ei oteta huomioon, nykyisten ja uusien ehdollisten velkojen kattamiseen vuosina 2025–2029 käytettävissä oleva liikkumavara on keskimäärin noin **106,3 miljardia euroa** vuodessa omien varojen enimmäismäärään (1,4 % EU:n BKTL:sta) nähden ja noin **111,7 miljardia euroa** vuodessa väliaikaisesti korotettuun (0,6 % EU:n BKTL:sta) enimmäismäärään nähden.

Kun keskiskenaario on vahvistettu, tehdään vielä neljä stressitestiä nykyisten ehdollisten velkojen kestävyyden arvioimiseksi äärimmäisissä skenaarioissa vuosina 2024–2029. Tarkempia tietoja näistä neljästä stressitestistä annetaan seuraavissa kohdissa.

1) **Talouden stressitesti:** Keskiskenaariossa EU:n BKTL noudattaa komission kevään 2024 Euroopan talousennusteessa[45] esitettyjä reaalikasvua ja inflaatiota koskevia ennusteita. Stressitestissä ennakoidut nimelliset kasvuvauhdit ovat yhtä prosenttiyksikköä perustasoa alhaisemmat raportointikauden jokaisena vuonna.[46]

   Tämä vähentää omien varojen enimmäismäärän nimellisarvoa ja siten käytettävissä olevaa liikkumavaraa **8,2 miljardilla eurolla** vuodessa omien varojen pysyvän enimmäismäärän puitteissa katettavien ”budjetoimattomien” määrien (liikkumavara) osalta ja **5,2 miljardilla eurolla** NextGenerationEU-välineeseen liittyvän väliaikaisen enimmäismäärän osalta kaudella 2025–2029.

2) **Talousarvion tulopuolen stressitesti:** Tässä äärimmäisessä skenaariossa arvioidaan, olisiko käytettävissä oleva liikkumavara riittävän suuri, jos kaikki liikkumavarasta katettavat ehdolliset velat toteutuisivat samaan aikaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että kaikki rahoitusapuohjelmista tukea saavat maat laiminlöisivät erääntyvät takaisinmaksunsa samanaikaisesti. Kyseiset määrät vastaavat vuoden 2023 lopun takaisinmaksuaikatauluja (ks. taulukko 5 edellä).

   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). Tässä skenaariossa omien varojen pysyvään enimmäismäärään nähden jäävä liikkumavara pienenisi keskimäärin **10,5 miljardia euroa** vuodessa. NextGenerationEU-välineeseen liittyvistä elpymis- ja palautumistukivälineen lainoista johtuvien ehdollisten velkojen määrät olisivat tarkastelujaksolla verrattain pienet (noin **0,9 miljardia euroa** vuodessa korkomaksuina), sillä elpymis- ja palautumistukivälineen lainojen pääoman takaisinmaksu alkaa vasta vuonna 2032.

3) **Talousarvion menopuolen 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 todellisiin odotuksiin ja ii) talousarvion menopuolella päätös lisätä menoja (monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärien rajoissa) edellyttää komission ehdotusta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntää.

   Vastaavasti vuosien 2028 ja 2029 osalta nykyisistä maksujen enimmäismääristä tehdään yksinkertainen lineaarinen ennuste käyttäen ennustettua BKTL:n kasvua. Tämä ei kuitenkaan rajoita seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevaa ehdotusta, joka sisältää myös maksujen enimmäismäärän. Vuosien 2021–2027 monivuotisessa rahoituskehyksessä ei ole

[45] https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/c63e0da2-c6d6-4d13-8dcb-646b0d1927a4_en?filename=ip286_en.pdf.

[46] Tämä on samanlainen kuin komission Debt Sustainability Monitor -julkaisussa toteutettu korkotason ja talouskasvun epäedullisen suhteen skenaarion stressitesti: Debt Sustainability Monitor 2023 – Euroopan komissio (europa.eu).

asetettu enimmäismäärää sellaisia takaisinmaksuvelvoitteiden täyttämisestä johtuvia talousarviomenoja varten, jotka liittyvät NextGenerationEU-välineestä myönnettyyn tukeen, jota ei makseta takaisin. Sen vuoksi tässä stressitestissä oletetaan, että kaikki tiettynä vuonna erääntyvät NextGenerationEU-välineen liikkeeseenlaskuihin liittyvät velan takaisinmaksut suoritetaan ajallaan. Tässä hypoteettisessa tilanteessa ei näin ollen oteta huomioon suunniteltuja velkojen uudelleenjärjestelyjä.[47]

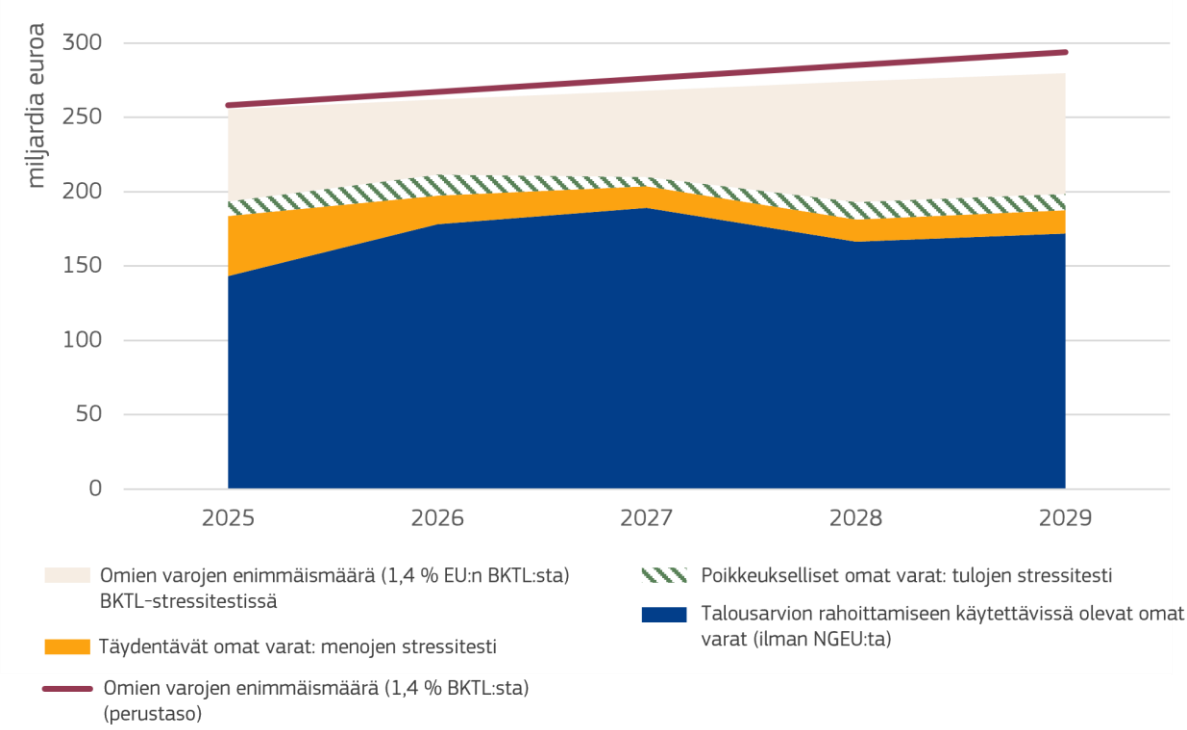
Tämä stressitesti osoittaa, että liikkumavara on riittävä skenaariossa, jossa menot saavuttavat teoreettisen enimmäismäärän. Näin ollen omien varojen pysyvään enimmäismäärään nähden jäävä liikkumavara olisi keskimäärin **85,3 miljardia euroa** eli **12,9 miljardia euroa** pienempi kuin perusskenaariossa. Väliaikaisesti korotettuun (0,6 % EU:n BKTL:sta) omien varojen enimmäismäärään nähden jäävä liikkumavara, jolla taataan NextGenerationEU-välineen liikkeeseenlaskut, pienenisi keskimäärin **19,5 miljardilla eurolla** vuodessa ja olisi vuosina 2025–2029 **keskimäärin 92,2 miljardia euroa**.

4) **Taloustilannetta, tuloja ja menoja koskeva yhdistetty stressitesti:** Tämä on äärimmäinen skenaario, jossa yhdistyvät kaikki edellä olevissa kolmessa kohdassa kuvatut epäsuotuisat skenaariot. Se vähentäisi pysyvään enimmäismäärään nähden jäävää liikkumavaraa keskimäärin **66,7 miljardiin euroon** vuosina 2025–2029 ja väliaikaiseen enimmäismäärään nähden jäävää liikkumavaraa **86,1 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).

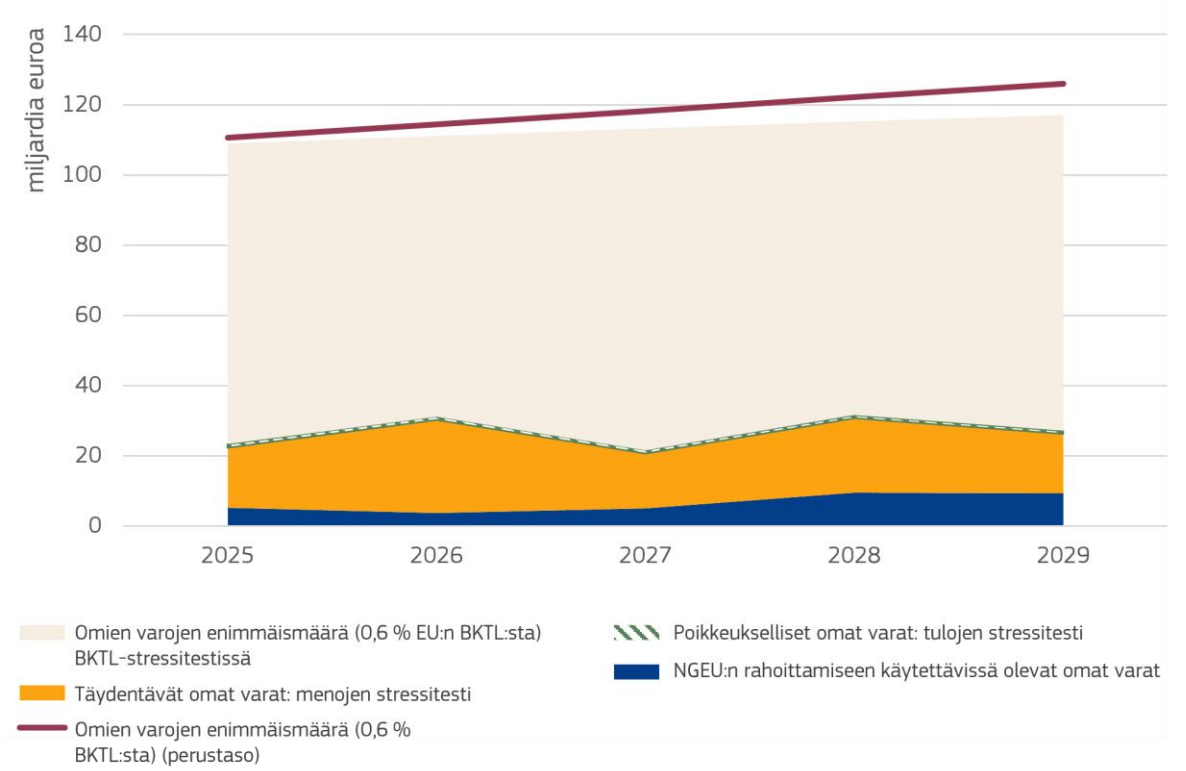
Perustason skenaarion ja stressitestiskenaarioiden yksityiskohtaiset tulokset esitetään liitteessä. Yhteenveto tuloksista esitetään jäljempänä kaavioissa 3 ja 4.

[47] Elpymis- ja palautumistukivälineen lainoihin liittyvät ehdolliset velat vähennetään tässä stressitestissä NextGenerationEU-välineen erääntyvistä velvoitteista. Tämä johtuu siitä, että stressitestissä keskitytään menopuoleen eikä tulopuoleen kuten stressitestissä 2.

Kaavio 3: Omien varojen enimmäismäärä ja omien varojen tarve perustason ja yhdistetyn herkkyystestin perusteella pysyvän enimmäismäärän (1,4 % EU:n BKTL:sta) osalta



Kaavio 4: Omien varojen enimmäismäärä ja omien varojen tarve perustason ja yhdistetyn herkkyystestin perusteella väliaikaisesti korotetun (0,6 % EU:n BKTL:sta) enimmäismäärän osalta



4. Päätelmät

Vuoden 2023 lopussa EU:n talousarvioon sisältyi yli **255 miljardia euroa** ehdollisia velkoja, jotka johtuivat jäsenvaltioille ja kolmansille maille myönnetyistä lainoista. Tästä 221 miljardia euroa liittyy EU:n jäsenvaltioille myönnettyihin lainoihin ja 34 miljardia euroa kolmansille maille myönnettyihin lainoihin. Lisäksi ulkoisen lainanantovaltuuden, ESIR-rahaston, EKKR:n, InvestEU-ohjelman ja EKKR+:n yhteydessä annetuista investointitakuista aiheutuu vielä **108 miljardia euroa** ehdollisia velkoja.

Riskejä siitä, että edunsaajamaat eivät maksa näitä lainoja takaisin tai että takuisiin vedotaan, hallitaan huolellisesti kattavalla riskinhallintakehyksellä, jossa tiettyjen ehdollisten velkojen luokkia varten varataan talousarviovaroja mahdollisten tappioiden kattamiseksi riittävän varovaisella luottamustasolla.

Kun otetaan huomioon sekä niihin ehdollisiin velkoihin, joita varten on varattu varoja, että liikkumavarasta katettaviin 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 seuraavassa kolmessa luetelmakohdassa.

- Sellaisista välineistä aiheutuvia riskejä, joita varten on varattu varoja (eli talousarviotakuut ja kolmansille 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 (eli omia varoja koskevan päätöksen ja monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen) mukainen EU:n rahoituskapasiteetti riittää suurelta osin kattamaan tappiot, joita voi aiheutua vuoden 2029 loppuun asti liikkumavarasta katettavista lainoista vuoden 2027 jälkeisten menotasojen mekaanisten ekstrapolaatioiden perusteella. Vuosina 2025–2029 näiden ehdollisten velkojen kattamiseen käytettävissä oleva liikkumavara on keskimäärin noin **106,3 miljardia euroa** vuodessa omien varojen enimmäismäärään (1,4 % EU:n BKTL:sta) nähden ja noin **111,7 miljardia euroa** vuodessa väliaikaisesti korotettuun (0,6 % EU:n BKTL:sta) enimmäismäärään nähden. Tämän liikkumavaran avulla voidaan täyttää odottamattomien menojen rahoittamiseen liittyvät poikkeukselliset tulotarpeet tai kattaa olemassa olevat ja potentiaaliset ehdolliset velat, mikäli ne toteutuvat.
- 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 enimmäismäärään (1,4 % EU:n BKTL:sta) nähden jäävä liikkumavara olisi keskimäärin **66,7 miljardia euroa** vuodessa kaudella 2025–2029 ja väliaikaisesti korotettuun (0,6 % EU:n BKTL:sta) enimmäismäärään nähden jäävä liikkumavara olisi keskimäärin **86,1 miljardia euroa** vuodessa kaudella 2025–2029. Nämä määrät muodostavat suojapuskurin uusien talouden häiriöiden, mahdollisten uusien tarpeiden ja ehdollisten velkojen varalta sekä NextGenerationEU-välineen (NGEU) toimien että muiden toimien yhteydessä.

5. Liitteet:

Kestävyys ja liikkumavara omien varojen pysyvän enimmäismäärän osalta

(miljardia euroa käypinä hintoina)

		2025	2026	2027	2028	2029
Perustaso						
Omien varojen enimmäismäärä (1,4 % BKTL:sta)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Talousarvion rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat (ilman NGEU:ta)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Liikkumavara pysyvään enimmäismäärään nähden	a–b	114,7	89,1	86,9	118,8	122,1
Stressitestit						
1) Talouden stressitesti						
Omien varojen enimmäismäärä (1,4 % BKTL:sta)	a	255,4	261,8	267,9	274,0	279,7
Talousarvion rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat (ilman NGEU:ta)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Liikkumavara	a–b	112,2	83,9	78,9	107,8	108,0
2) Tulojen stressitesti						
Omien varojen enimmäismäärä (1,4 % BKTL:sta)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Talousarvion rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat (ilman NGEU:ta)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Muiden kuin NGEU:sta johtuvien ehdollisten velkojen kattamiseen käytettävissä olevat poikkeukselliset omat varat*	c	9,5	14,0	6,2	11,9	10,7
Liikkumavara	a–b–c	105,2	75,1	80,7	106,9	111,4
3) Menojen stressitesti						
Omien varojen enimmäismäärä (1,4 % BKTL:sta)	a	257,9	267,0	275,9	285,0	293,9
Talousarvion rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat (ilman NGEU:ta)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Täydentävät omat varat (MRK:n ja erityisrahoitusvälineiden enimmäismäärien rajoissa)**	c	40,5	19,5	14,5	14,9	15,8
Liikkumavara	a–b–c	74,3	69,6	72,4	104,0	106,3
4) Yhdistetty haitallinen/epäsuotuisa häiriö						
Omien varojen enimmäismäärä (1,4 % BKTL:sta)	a	255,4	261,8	267,9	274,0	279,7
Talousarvion rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat (ilman NGEU:ta)	b	143,2	177,9	189,0	166,1	171,8
Täydentävät omat varat (MRK:n ja erityisrahoitusvälineiden enimmäismäärien rajoissa)	c	40,5	19,5	14,5	14,9	15,8
Muiden kuin NGEU:sta johtuvien ehdollisten velkojen kattamiseen käytettävissä olevat poikkeukselliset omat varat	d	9,5	14,0	6,2	11,9	10,7
Liikkumavara	a–b–c–d	62,2	50,4	58,2	81,1	81,5

** Tähän sisältyy ERVM:n, maksutasejärjestelyn, SURE-välineen ja makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen kautta annettu lainatuki. SURE-välineeseen liittyvässä riskinarvioinnissa otetaan huomioon kaikkien jäsenvaltioiden myöntämä erityinen vastatakaus, joka kattaa 25 prosenttia rahoitusavun enimmäismäärästä.*

*** Menojen teoreettisessa enimmäismäärässä on otettu huomioon seuraavat: 1) monivuotisen rahoituskehyksen maksumäärärahojen enimmäismäärä vuosina 2025–2027[48], 2) tulevat mukautukset kunkin vuoden mahdolliseen enimmäismäärään saakka[49] ja 3) temaattisten erityisrahoitusvälineiden (Euroopan globalisaatiorahasto, solidaarisuus- ja hätäapuvaraus, brexit-mukautusvaraus), joustovälineen ja Ukraina-varauksen vuotuiset enimmäismäärät.*

Kestävyys ja liikkumavara omien varojen väliaikaisen enimmäismäärän osalta

(miljardia euroa käypinä hintoina)

		2025	2026	2027	2028	2029
Perustaso						
Omien varojen enimmäismäärä (0,6 % BKTL:sta)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
NGEU:n rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat*	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Liikkumavara	a–b	105,4	110,7	113,3	112,6	116,6
Stressitestit						
1) Talouden stressitesti						
Omien varojen enimmäismäärä (0,6 % BKTL:sta)	a	109	111,1	113,2	115,2	117,1
NGEU:n rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Liikkumavara	a–b	103,8	107,4	108,2	105,7	107,7
2) Tulojen stressitesti						
Omien varojen enimmäismäärä (0,6 % BKTL:sta)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
NGEU:n rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
NGEU:sta johtuvien ehdollisten velkojen (NGEU-lainojen erääntyvät maksut) kattamiseen käytettävissä olevat poikkeukselliset omat varat	c	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Liikkumavara	a–b–c	104,5	109,8	112,4	111,7	115,7
3) Menojen stressitesti						
Omien varojen enimmäismäärä (0,6 % BKTL:sta)	a	110,5	114,4	118,3	122,1	125,9
NGEU:n rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Täydentävät omat varat NGEU:ta varten (erääntyvät liikkeeseenlaskut, pl. ehdolliset velat ja budjetoidut määrät)	c	17,2	26,5	15,8	21,2	16,9
Liikkumavara	a–b–c	88,2	84,2	97,5	91,4	99,7
4) Yhdistetty haitallinen/epäsuotuisa häiriö						

[48] Sellaisena kuin se on vahvistettu monivuotisen rahoituskehyksen viimeisimmässä teknisessä mukautuksessa (COM(2024) 110 final, 29.2.2024).

[49] Monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen 5 artiklassa ja 11 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun mekanismin osalta (saman asetuksen 11 artiklan 3 kohdassa vahvistettuihin enimmäismääriin asti ja ottaen huomioon ainoastaan mahdolliset tarkistukset ylöspäin).

Omien varojen enimmäismäärä (0,6 % BKTL:sta)	a	109	111,1	113,2	115,2	117,1
NGEU:n rahoittamiseen käytettävissä olevat omat varat	b	5,2	3,7	5	9,5	9,3
Täydentävät omat varat NGEU:ta varten (erääntyvät liikkeeseenlaskut, pl. ehdolliset velat ja budjetoidut määrät)	c	17,2	26,5	15,8	21,2	16,9
NGEU:sta johtuvien ehdollisten velkojen kattamiseen käytettävissä olevat poikkeukselliset omat varat	d	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Liikkumavara	a–b–c–d	85,6	80	91,5	83,6	90,0

** Vuoden 2025 osalta määrä vastaa vuoden 2025 talousarvioesityksen maksusitoumusmäärärahoja. Vuosien 2026 ja 2027 osalta määrät vastaavat Euroopan unionin elpymisvälinettä koskevan budjettikohdan rahoitussuunnitelmaa. Vuosien 2028 ja 2029 osalta määrät perustuvat tekniseen ekstrapolaatioon, ja niissä on otettu huomioon ei-takaisinmaksettavaa tukea varten vuosina 2021–2023 liikkeeseen lasketun NextGenerationEU-välineen velan pääoman lineaarinen takaisinmaksu.*