



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

FI

Lausunto 07/2022

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen
322 artiklan 1 kohdan nojalla)

**ehdotuksesta Euroopan
parlamentin ja neuvoston
asetukseksi asetuksen
(EU, Euratom) 2018/1046
muuttamisesta siltä osin
kuin on kyse monipuolisen
varainhankintastrategian
käyttöönotosta yleisenä
lainanottomenetelmänä
[2022/0370(COD)]**

Sisällys

	Kohta
Johdanto	01–05
Yleiset huomautukset	06–09
Erityiset huomautukset	10–17
Varainhoitoasetuksen ehdotettuun tarkistukseen liittyvät huomautukset	11–14
Uuden 220 a artiklan sanamuoto	11–12
Komission toteutettavana olevat tärkeät toimet	13–14
Paketin muihin ehdotuksiin liittyvät huomautukset	15–17
Riskien mahdollinen siirto tuleviin talousarvioihin	15–17
Loppuhuomautukset	18

Johdanto

01 Komissio julkaisi 9. marraskuuta 2022 [ehdotuksensa](#) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 ('varainhoitoasetus') muuttamisesta siltä osin kuin on kyse monipuolisen varainhankintastrategian käyttöönotosta yleisenä lainanottomenetelmänä. Ehdotus julkaistiin osana kolmen lainsäädäntöehdotuksen pakettia. Komission ehdotuksen oikeusperustan mukaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kuuleminen on pakollista¹. Neuvosto pyysi Euroopan tilintarkastustuomioistuimelta kannanottoa 10. marraskuuta 2022 ja parlamentti 11. marraskuuta 2022. Kuulemisvaatimus täytetään tällä lausunnolla.

02 Samanaikaisesti varainhoitoasetuksen muutosehdotuksen kanssa komissio [ehdottaa](#), että käyttöön otetaan 18 miljardia euroa Ukrainan kiireellisiä rahoitustarpeita varten myönnettäviin lainoihin, joiden laina-aika on korkeintaan 35 vuotta. Ehdotuksen mukaan pääoman (alkuperäinen lainattu määrä ilman korkokustannuksia) takaisinmaksu tapahtuu aikaisintaan kymmenen vuoden kuluttua lainan myöntämisestä (kuten komission ehdottaman uuden välineen, makrotaloudellisen rahoitusavun (MFA+), osalta säädetään). Komissio [ehdottaa](#) myös, että nämä lainat taattaisiin EU:n talousarvion liikkumavaran avulla eikä erillisellä säännöksellä. Tilintarkastustuomioistuin ottaa tässä lausunnossa kantaa näihin kahteen ehdotukseen siltä osin kuin se katsoo tarpeelliseksi.

03 Komissio perustelee varainhoitoasetuksen muuttamista sillä, että on tarpeen suunnitella eri lainanottoimet siten, että niissä voidaan hyödyntää parhaita markkinamahdollisuuksia, ja määrittää maturiteetit niin, että saavutetaan edullisimmat kustannukset. Komissio katsoo lisäksi, että on aiheellista vahvistaa monipuolinen varainhankintastrategia ainoaksi lainanottoimien toteuttamisessa käytettäväksi varainhankintamenetelmäksi. Näin voidaan ottaa huomioon se, että Ukrainan kiireelliset rahoitustarpeet edellyttävät todennäköisesti monimutkaisia toimia. Lisäksi pystytään varautumaan jäsenvaltioita ja EU:n ulkopuolisia maita koskeviin mahdollisiin tuleviin lainanotto- ja lainanantotoimiin.

¹ [Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus](#), 322 artiklan 1 kohdan a alakohta.

04 Tällä hetkellä komissio ottaa lainaa unionin tai Euratomin puolesta ja antaa lainatut varat edelleen lainaksi jäsenvaltioille tai kolmansille maille ottolainaukseen sovellettuja ehtoja vastaavin ehdoin. Varainhoitoasetuksessa edellytetään, että lainaksi otettujen varojen ja myönnettyjen lainojen kassavirtojen osalta varmistetaan, että ne vastaavat täysin toisiaan. Tämä tarkoittaa, että unioni joutuu toteuttamaan markkinatoimia kuhunkin yksittäiseen lainanantotoimeen liittyvien maksutarpeiden perusteella. Komission mukaan yksittäisten rahoitustukiohjelmien rahoittaminen erillisin rahoitusmenetelmin aiheuttaa kustannuksia ja monimutkaisuutta, koska eri rahoitustukiohjelmat kilpailevat rajallisesta määrästä rahoitusmahdollisuuksia. Tämä korostuu etenkin tämänhetkisessä tilanteessa, jossa Ukrainalle annetaan rahoitustukea sen kiireellisiin rahoitustarpeisiin vastaamiseksi oloissa, joissa vallitsee epävarmuus maan pitkän aikavälin rahoitustarpeista.

05 Next Generation EU -välineestä (NGEU), joka muodostuu [elpymis- ja palautumistukivälineestä](#) ja [eräistä muista unionin ohjelmista](#), myönnettäviä avustuksia ja lainoja varten luotiin monipuolinen varainhankintastrategia. Komission ehdotuksen mukaan tällaista monipuolista strategiaa sovellettaisiin kaikkiin tuleviin lainanottotoimiin asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta.

Yleiset huomautukset

06 Komission ehdotuksessa esitetään riittävät perustelut monipuolinen varainhankintastrategian perustamiselle. Tällainen strategia on tällä hetkellä käytössä kaikkiin lainanottoimiin sovellettavana perusmenetelmänä NGEU-välineen puitteissa otettavien lainojen yhteydessä. NGEU-välineen lainanottoimissa ei käytetä perinteistä [back-to-back-rahoitusta](#). Niiden yhteydessä sovelletaan sen sijaan samantyyppistä toimintatapaa kuin itsenäisten valtioiden lainanottoimissa, joissa lainatut määrät voidaan pitää väliaikaisesti pankkitilillä. Monipuolisen varainhankintastrategian yhteydessä komissio voi käyttää myös lyhytaikaisia velkainstrumentteja, kuten EU:n velkasitoumuksia tai luottojärjestelyjä (joiden yhteydessä laina-aika on alle yhden vuoden pituinen). Näin ollen NGEU-ohjelman rahoittamiseen tähtäävän EU:n velan liikkeeseenlaskun yhteydessä lainojen maksamisen ajoitus tai EU:n talousarvion tarpeet eivät määritä täysin lainanottovälineiden tyyppiä, ajoitusta, volyyymiä ja erääntymisaikaa. Tämä toimintatapa antaisi komissiolle enemmän liikkumavaraa parhaan saatavilla olevan lainanottovaihtoehdon valinnassa.

07 Tilintarkastustuomioistuin toi esille jo elpymis- ja palautumistukivälineen perustamista koskeneesta komission asetusehdotuksesta antamassaan [lausunnossa 06/2020](#), että [back-to-back-rahoituksesta](#) luopumisesta voi koitua etuja, mutta samalla siihen liittyy korkoriski, joka ilmenee, kun lainanoton kustannukset muuttuvat lainan ottamisen ja maksamisen välillä. Monipuolinen varainhankintastrategia edellyttää tarkoituksenmukaista hallintokehystä ja sääntöjä.

08 Koska Ukrainalle on annettava apua kiireellisesti, komissio käytti [pöytäkirjassa N:o 1](#) olevan 4 artiklan mukaista poikkeuksellista nopeutettua menettelyä. Tilintarkastustuomioistuin kiinnittää huomiota siihen, että monipuolinen varainhankintastrategia on pitkän aikavälin toimenpide, jota ehdotetaan sovellettavaksi kaikkien tulevien lainanottoimien yhteydessä. Kyse on tällöin todennäköisesti paljon suuremmista määristä kuin Ukrainalle myönnettävä makrotaloudellisen rahoitusavun (MFA+) tuki. Valtiolliset lainanottajat soveltaisivat monipuolista varainhankintastrategiaa vakimuotoisena toimintatapana. Lainsäädäntöviranomaisilla on kuitenkin käytettävissään rajallisesti aikaa ja analyysejä tämän ehdotetun pitkän aikavälin muutoksen arviointiin.

09 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille lokakuussa 2022 julkaistussa [vuoden 2021 vuosikertomuksessa](#), että Ukrainan sota lisäsi EU:n talousarvioon kohdistuvaa riskiä, sillä ehdollisten vastuiden riski oli kasvanut.

Erityiset huomautukset

10 Seuraavissa kohdissa tilintarkastustuomioistuin kiinnittää huomion tiettyihin yksittäisiin näkökohtiin komission ehdotuspaketissa.

Varainhoitoasetuksen ehdotettuun tarkistukseen liittyvät huomautukset

Uuden 220 a artiklan sanamuoto

11 Ehdotuksen 220 a artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke saatetaan tulkita siten, että komissio ehdottaa poikkeusta, jonka perusteella omien varojen järjestelmästä annetun päätöksen 2020/2053 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua **monipuolista varainhankintastrategiaa** ei sovellettaisi (asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa) NGEU-ohjelmaan. Tämä ei olisi voimassa olevan lainsäädännön nojalla mahdollista. Lisäksi virkkeen voidaan tulkita viittaavan ainoastaan päätöksen 2020/2053 nojalla toteutettaviin NGEU-ohjelman lainanotto toimiin. Kuvatut tulkinnat eivät ole komission tarkoituksena, joten sanamuotoa olisi muutettava.

12 Ehdotuksen 220 a artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä viitataan 'liikkeeseenlaskuun ja velanhallintaan', kun taas 220 a artiklan 1 kohdassa viitataan 'lainanotto- ja velanhallintatoimiin'. Termiä 'liikkeeseenlasku' käytetään arvopapereiden (joukkovelkakirjat ja velkasitoumukset) yhteydessä, eikä se liity rahamarkkinoilla toteutettaviin lainanotto toimiin, jotka ovat myös osa monipuolista varainhankintastrategiaa. Ehdotuksen 220 a artiklan 2 kohdan sanamuotoa olisi muutettava siten, että Euroopan parlamentille ja neuvostolle annettaviin tietoihin sisällytettäisiin kaikki monipuolisen varainhankintastrategian puitteissa käytettävät välineet.

Komission toteutettavana olevat tärkeät toimet

13 Johdanto-osan 8 kappaleessa kehoitetaan komissiota toteuttamaan tärkeitä toimia yhteisen likviditeettivarannon perustamiseksi. Johdanto-osan 10 kappaleessa kehoitetaan vahvistamaan monipuolisen varainhankintastrategian toteuttamista varten tarvittavat järjestelyt, joita ovat hallintokehys, riskienhallintamenettelyt ja kustannustenjakomenetelmä. Lisäksi komission olisi annettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle säännöllisesti ja kattavasti tietoja liikkeeseenlasku- ja velanhallintastrategiansa kaikista näkökohdista. Näiden tärkeiden toimien

yksityiskohdista ei säädetä tarkistetussa lainsäädännössä. Uuden varainhankintastrategian hallinnointi vaikuttavalla tavalla tulee vaatimaan komissiolta vakaata varainhallintaa ja lisätoimenpiteitä. Tilintarkastustuomioistuimella toimittaa parhaillaan tarkastusta, jossa arvioidaan NGEU-välineeseen liittyvää velanhallintaa komissiossa.

14 Komission ehdotuksen 1 artiklalla poistettaisiin muun muassa varainhoitoasetuksen 220 artiklan 2 kohta, jossa edellytetään, että lainanotto ja lainananto eivät saa aiheuttaa unionille maturiteettien muutoksia tai altistaa sitä korkoriskeille tai muille kaupallisille riskeille. Ehdotuksessa ei tarkenneta riittävästi riskienhallintatoimenpiteitä, joilla tämä säännös voitaisiin korvata.

Paketin muihin ehdotuksiin liittyvät huomautukset

Riskien mahdollinen siirto tuleviin talousarvioihin

15 Tähän mennessä relevantit omaisuuserät on siirretty varaukseen, jolla katetaan mahdolliset makrotaloudellisen rahoitusavun lainojen takauksiin liittyvät vaatimukset. Ukrainalle myönnettyjä aiempia lainoja varten tehdyt varaukset on muodostettu EU:n talousarvion vuotuisten maksusitoumus- ja maksumäärärahojen avulla. Tämä tarkoittaa, että osa riskistä on jo katettu nykyisestä tai aiemmista talousarvioista. Samaan aikaan kun komissio esittää varainhoitoasetuksen muuttamista, se [ehdottaa](#) tämän toimintatavan muuttamista siten, että Ukrainalle myönnettäviä makrotaloudellisen rahoitusavun (MFA+) lainoja ei enää rahoitettaisi, vaan ne taattaisiin EU:n talousarvion liikkumavaralla.

16 Talousarvion liikkumavara on omien varojen enimmäismäärän ja EU:n talousarvion rahoittamiseen tarvittavien omien varojen välinen erotus. Se muodostaa EU:n rahoituskapasiteetin sellaisten EU:n jäsenvaltioille myönnetystä rahoitusavusta johtuvien ehdollisten velkojen toteutumiseen liittyvien ylimääräisten ulosvirtausten kattamiseksi, joita varten ei ole varattu varoja.

17 Komission ehdotuksen perusteella mahdollisten maksulaiminlyöntien riskit siirtyisivät tulevaisuuteen. Tämä saattaisi aiheuttaa tuleviin talousarvioihin ja maksutarpeisiin kohdistuvia paineita. Liikkumavara kattaisi myös riskin siitä, että Ukrainalle myönnettyjen makrotaloudellisen rahoitusavun (MFA+) lainojen takaisinmaksu laiminlyödään. Tällä hetkellä ei ole suunnitteilla liikkumavaran kasvattamista vastaavasti.

Loppuhuomautukset

18 Komission ehdotus varainhoitoasetuksen muuttamisesta on esitetty samanaikaisesti toisen ehdotuspaketin kanssa, joka koskee 18 miljardin euron lainojen myöntämistä Ukrainan tukemiseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio esittää riittävät perustelut monipuolisen varainhankintastrategian käyttöön ottamiselle perusmenetelmänä tulevien lainanotto toimien yhteydessä. Tässä lausunnossa keskityttiin ensisijaisesti varainhoitoasetuksen muuttamista koskevaan komission ehdotukseen. Tilintarkastustuomioistuin korostaa kuitenkin, että EU:n lainojen, takausten tai menojen rahoittaminen lainanotolla merkitsee, että vastuu takaisinmaksusta kohdistuu tuleviin talousarvioihin. Se panee myös merkille, että lainananto Ukrainalle saattaa aiheuttaa suhteellisen suuria riskejä EU:n talousarviolle.

Tilintarkastustuomioistuimen V jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Jan Gregorin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 22. marraskuuta 2022 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta



Tony Murphy
presidentti