

ULKOMINISTERIÖ

Kehityspoliittinen osasto

Kestävän kehityksen ja ilmastopolitiikan yksikkö

Liite 1

Muistio

7.12.2021

Suomen Covid-19-rokotelahjoitukset; rokotteiden lahjoitus rokoteallianssi Gaviille COVAX AMC -rokotemekanismiin

TAUSTA

Koronaviruspandemian taltuttaminen edellyttää ennennäkemättömän laajaa kansainvälistä rokotuskampanjaa. Toistaiseksi rokotteet ovat jakautuneet erittäin epätasaisesti, lähinnä länsimaihin. Rokotteiden saaminen myös kehittyvien maiden käyttöön on välttämätöntä ihmisoikeuksien ja terveysturvallisuuden näkökulmasta ja kansainvälisen talouden elpymiseksi. Suomen ja suomalaisten etu on, että pandemia saadaan päätettyä globaalisti.

Suomi on liittynyt kansainvälisen rokoteallianssi Gaviin, epidemiavalmiuskoalitio CEPI:n, Maailman terveysjärjestö WHO:n ja UNICEF:in *COVAX-rokoteyhteistyömekanismiin*, jonka tavoitteena on nopeuttaa COVID-19-rokotteiden kehittämistä, laajamittaista hankintaa ja yhdenvertaista jakelua maailmanlaajuisesti. COVAX-rokoteyhteistyömekanismi on tärkein kanava monenväliseen yhteistyöhön COVID-19-rokotteiden tasavertaisen saatavuuden varmistamiseksi. EU on COVAX-rokoteyhteistyömekanismin merkittävä tukija. COVAX-rokoteyhteistyömekanismi jakaantuu kahteen osioon: (1) korkean keskitulotason ja korkean tulotason maiden itserahoitusmekanismiin ja 2) *COVAX AMC -mekanismiin* (Advanced Market Commitment, *COVAX AMC*), joka tukee erityisesti matalan ja keskitulotason maiden rokotteiden saatavuutta. Gavi on COVAX:ia ja COVAX AMC:tä hallinnoiva oikeushenkilö. Rokoteallianssi Gavi on Sveitsissä perustettu (Sveitsin lain alainen) järjestö, jolla on Sveitsissä ”kansainvälisen instituutin” asema. Gaviin johtokunta teki 24.06.2021 päätöksen hallinnoida COVAX:ia ja COVAX AMC:tä myös vuonna 2022.

EU ja jäsenmaat ovat vahvasti sitoutuneet rokotesolidarisuuteen ja EU-tasolla on kehitetty *Team Europe* –yhteistyönä koordinaatiojärjestelmä, jonka tarkoituksena on helpottaa käyttämättä jäävien rokotteiden lahjoittamista tai edelleen myymistä EU:n ulkopuolisille maille, joilla on pulaa rokotteista. EU:n Team Europe käyttää tärkeimpänä välineenä rokotteiden jakamiseen edellä mainittua COVAX-mekanismia, jonka tavoitteena on rokotteiden saatavuuden lisääminen globaalisti. Mekanismiin sisältyy erityisesti matalan ja keskitulotason maiden rokotesaatavuutta tukeva järjestelmä (edellä mainittu COVAX AMC).

Suomi on osallistunut EU:n rokote yhteistyön puitteissa laajaan kirjoon hankintasopimuksia (”Advance Purchase Agreements”, jäljempänä EU APA:t) ja ne antavat osto-oikeuden rokotemäärään yli kansallisen tarpeen. Tämä on ollut tarpeellista, koska sopimuksia on tehty vailla

tietoa siitä, mitkä rokotteet tulevat lopulta saamaan myyntiluvan. Hankintasopimukset ovat sitovia, joten mikäli rokotteita ei luovutettaisi, ne saattaisivat jäädä kokonaan käyttämättä.

Suomi on omalta osaltaan tukenut rokotteiden saatavuutta matalan ja keskitulotason maissa. Valtioneuvosto päätti 9.9.2021 yhteensä 3,65 miljoonan rokoteannoksen lahjoittamisesta (noin 3 miljoonaa Astra Zenecan rokoteannosta ja 650 000 Janssenin Johnson & Johnson -rokoteannosta) rokoteallianssi Gavin hallinnoimaan COVAX AMC-mekanismiin. Näiden toimitukset käynnistyivät loka-marraskuun vaihteessa 2021. Ulkoministeriö on vastannut lahjoitusten käytännön toimista sosiaali- ja terveysministeriön tuella. Näitä rokotteita koskeva eduskunnan hyväksymä määrärahan siirto sosiaali- ja terveysministeriön momentilta ulkoministeriön momentille sisältyi kolmanteen lisätalousarvioon (HE 95/2021 vp; EK 20/2021 vp).

COVAX vastaanottaa rokotteita vain suoraan niiden valmistajalta. Tästä syystä Suomeen tuotavien rokotteiden määrää rajataan todellisen tarpeen mukaan, jotta lahjoitettavaksi päätyviä rokotteita ei tulisi Suomeen. Tämänhetkisten laskelmien mukaan tarve Suomen hankkimien rokotteiden lisälahjoituksiin tulee ajankohtaiseksi vielä vuoden 2021 aikana.

Rokotteiden tarve jatkuu maailmanlaajuisesti merkittävänä. Suomen osallistuminen jatkolahjoituksiin voidaan edelleen hoitaa rokoteannosten lahjoittamisella rokoteallianssi Gavin hallinnoimaan COVAX AMC-mekanismiin.

SUOMEN ROKOTELAHJOITUSTEN PERUSTELUT

EU ja sen jäsenmaat ovat rahoittaneet COVAX AMC:tä tähän mennessä yhteensä yli 3 miljardilla eurolla. EU:n yhteisenä, Eurooppa-neuvoston julkilausumana tavoitteena on lahjoittaa rokotteita vähintään 250 miljoonaa annosta vuoden 2021 loppuun mennessä. EU:n lahjoitussitoumusten kokonaismäärä on tällä hetkellä (8.12.2021) n. 564 miljoonaa annosta, joista on toimitettu perille 135 miljoonaa annosta. Suomi pitää tätä työtä erittäin tärkeänä ja on painottanut COVID-19-rokotteiden toimittamista kaikkein haavoittuvaisimmassa asemassa oleville.

Tähän mennessä COVAX on toimittanut noin 610 miljoonaa COVID-19-rokoteannosta 144 maahan. Matalan ja keskitulotason maille on toimitettu noin 500 miljoonaa annosta ja näiden maiden rokotuskattavuus yhden rokotuskerran osalta on 37% ja kahden rokotuksen osalta 23%. COVAX sisältää myös humanitaarisen puskurin (5 prosenttia rokotteista).

EU:ssa valmisteltiin vuoden 2021 aikana Team Europe -periaatteen mukaisesti *EU:n rokotejakomekanismi* (EU vaccine-sharing mechanism), joka mahdollistaa Suomelle ja muille EU-jäsenvaltioille niiden käyttämättä jäävien rokotteiden lahjoittamisen ja myymisen EU:n ulkopuolisille maille, joilla on pulaa rokotteista. Mekanismi mahdollistaa eri toimintamalleja, mutta niistä keskeisin on rokotteiden jakaminen COVAX -mekanismin kautta matalan ja keskitulotason maille. Rokotteiden jakaminen toteutetaan osana Team Europe -yhteistyötä. EU:n rokotejakomekanismissa yksi jäsenvaltio toimii tietyn lääkevalmistajan kautta hankittujen rokoteannosten koordinoijana niiden lahjoittamisessa COVAX AMC:n kautta kolmansille maille. Team Europe -jäsenvaltiokoordinaattori, rokoteallianssi Gavi ja lääkevalmistaja allekirjoittavat *kolmikantasopimuksen*, jossa määritellään lahjoitukseen sovellettavat ehdot. Tässä Team Europe -koordinaatiossa lahjoittajajäsenvaltio indikoi lahjoittamansa rokoteannosmäärän, ajankohdan ja

mahdollisen kohdennuksen, ja koordinoiva jäsenvaltio hoitaa prosessin eteenpäin. Rokotelahjoituksen vastaanottajavaltio allekirjoittaa vastuuvapaussopimuksen, jolla se vapauttaa rokotevalmistajan, rokotteen lahjoittajavaltion ja Gavin/COVAX:in vastuista. COVAX käyttää erityistä allokointimekanismia päättäessään mihin maahan rokoteannokset jaetaan, sovitun alueellisen kohdentamisen mukaisesti (ml. maiden valmiusarviointi). Lahjoittajavaltio saa ennakkoon tiedon siitä, milloin ja mihin sen lahjoittamat rokotteet lähetetään. Tällä varmistetaan prosessin läpinäkyvyys ja annetaan myös näkyvyyttä jokaisen jäsenvaltion toimille rokotesolidaarisuudessa.

Johnson & Johnsonin -rokotteiden osalta EU-jäsenvaltiokoordinaattorina toimii Belgia. Kyseiset rokotteet ohjautuvat COVAX AMC:n edellyttämällä tavalla lahjoitukseen suoraan valmistajalta eivätkä ne saavu missään vaiheessa Suomeen.

Rokotteiden lahjoittaminen ja tuki COVAX-rokoteyhteistyömekanismin kautta eivät hidasta rokotusten etenemistä Suomessa.

EU:n rokotejakomekanismin avulla voidaan varmistaa, että rokotteita ei mene hukkaan ja rokotteet tulevat jaetuksi koordinoitusti ja turvallisesti. Vaikka ennalta sovittu jäsenvaltio toimii tietyn rokotevalmisteen koordinaattorina, varsinaiset rokote-erät pidetään erillään, jonka johdosta jokainen jäsenvaltio tietää, mihin sen rokotelahjoitukset menevät. Jäsenvaltiot päättävät itse rokotelahjoitusten määrästä ja ajoituksesta. COVAX ilmoittaa EU-koordinaattorille ja jäsenmaille rokoteannosten suunnitellusta allokaatiosta. Valmistaja toimittaa kuittauksen koordinaattorille lähetettyään annokset.

LAHJOITUKSEN OIKEUSPERUSTA JA KUSTANNUSVAIKUTUKSET

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on ilmoittanut Suomen mukanaolosta tehdyissä EU:n hankintasopimuksissa ja tehnyt koronarokotteita koskevat hankintapäätökset EU:n ennakkostosopimusten (EU APA:t) nojalla ja THL on vastannut hankintapäätösten toimeenpanosta (ml. tilauslomakkeiden toimittaminen).

Vuoden 2021 neljännessä lisätalousarvioesityksessä (HE 209/2021 vp) momentin 24.30.66 selvitysosassa on maininta:

”Käyttösuunnitelmakohtaan 4. lisätään 12 600 000 euroa Suomen covid-19-rokotelahjoituksia varten. Rokotteiden lahjoittaminen on osa EU:n rokotesolidaarisuutta Team Europe –aloitteen puitteissa. Lisäys kohdennetaan kansainväliselle rokotemekanismi COVAX AMC:lle, joka on sidottu käytettäväksi Suomen hankkimiin rokotteisiin osana EU:n rokotehankintoja. Koska Suomen valtio on sitoutunut maksamaan hankittavat rokotteet joka tapauksessa, järjestelyn kustannusvaikutus valtiolle on neutraali tai lähes neutraali. Vastaava vähennys on tehty momentille 33.70.20.”

Eduskunta on siten neljännessä lisätalousarviossa joulukuussa 2021 hyväksynyt 12,6 miljoonan euron määrärahan siirron STM:n momentilta 33.70.30 UM:n momentille 24.30.66 rokotteen lahjoittamiseksi COVAX AMC-mekanismille (HE 209/2021 vp; EK 44/2021 vp).

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 §:n mukaan virasto ja laitos saa luovuttaa, jollei laissa toisin säädetä tai talousarviossa muuta päätetä, hallinnassaan olevaa valtion irtainta omaisuutta, jos luovutusta on pidettävä taloudellisesti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Viraston tai laitoksen on saatava luovutukseen *valtioneuvoston suostumus*, jos luovutettavan

omaisuuden *arvo on huomattava* tai luovutusta on muutoin pidettävä merkittävänä sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Omaisuutta ei saa luovuttaa käypää arvoa alemmasta hinnasta eikä vastikkeetta, ellei luovutukseen liittyvistä valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetävistä erityisistä syistä muuta johdu. Rokotelahjoitusta ja rokotesolidaarisuutta voidaan pitää talousarviolain 24 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ”*taloudellisesti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena*”. Mitä hitaammin rokotosohjelmat toteutuvat kaikissa maissa, sitä enemmän viruksen on mahdollista muuntautua ja kehittää vastustuskykyä COVID-19-rokotteita vastaan, mikä vaikuttaa myös Suomeen. Mitä pidempään pandemia maailmanlaajuisesti jatkuu, sitä enemmän syntyy ongelmia ja riskejä, joiden vaikutukset voivat olla moninkertaiset niiden ehkäisyyn ja hoitoon suunnattuihin panoksiin verrattuna. Näin ollen myös Suomen intressissä on edistää rokotuksia maailmanlaajuisesti. Lisäksi, kuten edellä on todettu, Suomen valtio on jo sitoutunut maksamaan hankittavat rokotteet joka tapauksessa, ja näin ollen järjestelyn kustannusvaikutus valtiolle on neutraali tai lähes neutraali. Näistä samoista syistä voidaan pitää perusteltuna sitä, että rokotteet luovutetaan *vastikkeetta* (valtion talousarviosta annetun asetuksen 72 a ja 72 b §).

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 72 §:n mukaan viraston ja laitoksen hallinnassa olevien, valtion omistamien koneiden, laitteiden, kaluston, tarvikkeiden ja muiden esineiden sekä erikseen luovutettavissa olevien immateriaalisten oikeuksien (valtion irtain omaisuus) *arvo on huomattava*, jos luovutettavan omaisuuden käypä arvo tai, jos sitä ei ole luotettavasti selvitetävissä, kirjanpidon mukainen arvo *ylittää 1 000 000 euroa*. Nyt luovutettavaksi esitettävien COVID-19-rokotteiden arvo on 12,6 miljoonaa euroa, joten valtioneuvoston suostumus luovutukselle tarvitaan. Vastaavalla tavalla on toimittu aiemman lahjoituserän kanssa syyskuussa 2021, jolloin valtioneuvoston yleisistunto (raha-asiain valiokunnan puollon jälkeen) antoi ulkoministeriölle suostumuksen luovuttaa vastikkeetta Astra Zenecan ja Johnson & Johnsonin COVID-19-rokotteita.

Neljännän lisätalousarvion määrärahojen siirron myötä tarkoitus on näin ollen, että valtioneuvosto antaisi ulkoministeriölle suostumuksen luovuttaa vastikkeetta toisen erän Johnson & Johnson -rokotteita EU:n jäsenvaltiokoordinaattori Belgian välityksellä rokoteallianssi Gaville COVAX AMC-mekanismiin. Tämän jälkeen ulkoministeriö myöntäisi talousarvion momentilta 24.30.66. (varsinainen kehitys yhteistyö) käyttösuunnitelman kohdan 24.30.66.4 (maittain kohdentamaton kehitys yhteistyö) sitomattomasta määrärahasta 12,6 miljoonaa (12 600 000) euroa kohdennettavaksi Johnson & Johnson rokotteiden lahjoituksiin rokoteallianssi Gaville COVAX AMC -mekanismiin. Ulkoministeriö maksaisi rokotteet suoraan rokotevalmistajille osana Suomen EU-rokotehankintoja, ja lahjoittaisi maksetut rokotteet Gaville COVAX AMC -mekanismiin. COVID-19-rokotteiden konkreettinen lahjoittaminen edellyttää vielä erillistä sisäistä päätöstä ulkoministeriössä.

Esittelylupa on saatu sosiaali- ja terveysministeriöltä.

ESITYS

Edellä olevan perusteella esitetään, että valtioneuvosto antaa ulkoministeriölle suostumuksen luovuttaa vastikkeetta Johnson & Johnsonin COVID-19-rokotteita EU:n jäsenvaltiokoordinaattorina toimivan Belgian välityksellä rokoteallianssi Gaville COVAX AMC-mekanismiin 12,6 miljoonan euron arvosta.

