

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja

Tuomas Iso-Markku
Vanhempi tutkija

Euroopan unioni ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti (UPI)

Suuri valiokunta
Eduskunta

3.6.2025

**Asia: E 31/2024 vp - EJ 2/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: E-kirje –
Ennakkovaikuttaminen tulevaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (2028-)**

Kiitämme valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto tulevasta EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä ja sitä koskevasta ennakkovaikuttamisesta. Keskitymme tässä lausunnossa meille osoitetun pyynnön mukaisesti erityisesti ulkosuhteita ja puolustusta koskeviin näkökohtiin. Rahoituskehyskokonaisuutta kommentoimme siinä suhteessa kuin sillä on merkitystä ulkosuhteiden ja puolustuksen näkökulmasta.

Yleistä Suomen ennakkovaikuttamisesta ja rahoituskehyskokonaisuudesta

Pidämme erittäin hyvänä sitä, että valtioneuvosto on määritellyt tulevan monivuotisen rahoituskehymen yhdeksi ennakkovaikuttamisensa pääprioriteeteista ja muodostanut rahoituskehykseen liittyviä kantojaan etupainotteisesti. Monivuotisella rahoituskehyksellä on keskeinen rooli EU:n toiminnan ohjaamisessa, mikä korostaa siihen liittyvän vaikuttamistyön merkitystä. Monivuotisen rahoituskehymen valmistelu osoittautuu säännönmukaisesti vaikeaksi, ja myös tulevien rahoituskehysneuvotteluiden odotetaan olevan hankalat. Tässäkin suhteessa ennakointi sekä perustellut, selkeät ja rakentavat kannat ovat tervetulleita.

Uutta rahoituskehystä valmistellessa on luontevaa hyödyntää kuluvan rahoituskehyskauden (2021–2027) kokemuksia ja oppeja. Keskeinen nykyistä

rahoituskehyskautta leimaava piirre on ollut sen yllätyksellisyys. Voimassa olevaa rahoituskehystä valmisteltiin ja se astui voimaan Euroopan ja maailman eläessä vielä keskellä Covid-pandemiaa ja sen moninaisia seurauksia. Vuodesta 2022 alkaen painetta rahoituskehykselle ovat luoneet Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa sekä Venäjän laajemmin Euroopalle aiheuttama turvallisuusuhka, joihin reagoimiseksi EU:n ja jäsenvaltioiden on ollut pakko miettiä uudelleen sitä, mihin ne resurssejaan suuntaavat. Myös Yhdysvaltojen uuden hallinnon linjaukset haastavat EU:ta ja jäsenvaltioita monin tavoin ja ovat jo nyt luoneet painetta panostaa vielä suunniteltua enemmän esimerkiksi Ukrainan tukemiseen ja Euroopan puolustukseen, vaikka tämä ei välttämättä tapahdukaan ensisijaisesti EU:n monivuotista rahoituskehystä hyödyntäen. Mainittujen merkittävien mullistusten ohella yksittäisiä EU:n jäsenvaltioita ovat koetelleet kuluva rahoituskehyskauden aikana esimerkiksi erilaiset ilmaston lämpenemiseen sidoksissa olevat sään ääri-ilmiöt.

Tässä ”radikaalin epävarmuuden” sävyttämässä ajassa pidämmekin erittäin hyvänä sitä, että valtioneuvosto korostaa kannoissaan tarvetta lisätä monivuotisen rahoituskehysten joustavuutta, jotta ”kehyskauden aikana kyettäisiin oikea-aikaisesti ja tehokkaasti vastaamaan mahdollisiin kriiseihin ja muihin ennakoimattomiin tarpeisiin, mukaan lukien mahdollisten uusien painopisteiden rahoittaminen”. Näemme, että tämän tulisi käytännössä tarkoittaa kahta asiaa: liikkumavaraa kehysten sisällä olevien varojen käyttöön (niin yksittäisten otsakkeiden alla kuin niiden välillä) sekä riittävän korkeaa omien varojen kattoa, joka mahdollistaa lisärahoituksen yllättävien tarpeiden kattamiseksi. Tällaisten joustojen merkitys on kuluvalle rahoituskehyskaudella osoittautunut erityisen merkittäväksi nimenomaan ulkosuhteiden ja puolustuksen näkökulmasta, sillä esimerkiksi riittävää omien varojen kattoa on hyödynnetty Ukrainan tukemisen ja ReArm Europe -suunnitelman rahoittamiseen.

Rahoituskehyskokonaisuuden osalta valtioneuvosto korostaa joustavuuden lisäksi myös rahoituskehysten painopisteiden (uudelleen)priorisointia, ”EU-rahoitusohjelmien uudistamista vastaamaan paremmin EU:n tulevia haasteita” sekä kehysten rakenteen yksinkertaistamista. Myös näitä linjauksia pidämme perusteltuina. Kaiken kaikkiaan ulkosuhteet ja puolustus ovat edelleen niitä EU:n toiminta-alueita, joiden painoarvo rahoituskehyksessä on suhteettoman pieni – erityisesti huomioiden EU:n niissä potentiaalisesti tuottaman lisäarvon sekä unionin tämänhetkisen vaikean kansainvälispoliittisen toimintaympäristön.

Ulkosuhteet

Ulkosuhteiden osalta erityistä huomiota valtioneuvoston ennakkovaikuttamismuistiossa kiinnittää se, että sitä ei tekstissä ole ollenkaan mainittu omana, laajempaan kokonaisuutenaan. Valtioneuvosto on määritellyt tekstissä kantansa liittyen Ukrainan tukemiseen sekä puolustukseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyvään rahoitukseen mutta ei muuhun ulkosuhderahoitukseen. On selvää ja perusteltua, että Ukrainan tukeminen sekä puolustus ja kokonaisturvallisuus kuuluvat Suomelle keskeisiin painopisteisiin ja vaikuttamiskohteisiin, joten kyse voi olla prioriteettien asettamisesta. Samaan aikaan Suomi on kuitenkin perinteisesti kannattanut EU:n globaalin roolin ja toimintakyvyn vahvistamista myös laajemmin. Esimerkiksi vuoden 2024 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetaan, että ”Suomen tavoitteena on globaalisti vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja”. Lisäksi samainen selonteko mainitsee, että ”EU:n globaalia toimintakykyä tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti ja kehittää johdonmukaisesti”.

Suomen omien pitkäaikaisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten lisäksi ulkosuhteiden ottaminen laajemmin osaksi valtioneuvoston ennakkovaikuttamista puoltaa myös se, että EU:n globaali toimintaympäristö käy monessa suhteessa läpi rajua muutosta, jota Yhdysvaltojen uuden hallinnon linjaukset entisestään kiihdyttävät. Tähän liittyvät monenvälisten instituutioiden ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestyksen haurastuminen, monialainen strateginen kilpailu erityisesti suurvaltojen välillä sekä muuttuvat globaalit valtasuhteet. Nämä luovat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikalle sekä unionin globaalille toiminnalle merkittäviä haasteita. Vaikka muutoksen suunta ei usein ole EU:n kannalta lähtökohtaisesti suosiollinen, sitä kautta voi myös tarjoutua tilaisuuksia, joihin tarttumiseksi unionilla täytyy olla tarvittavat resurssit. Esimerkiksi Yhdysvaltojen hallinnon radikaalit kehitysrahoitusleikkaukset ja maan vetäytyminen monenvälisestä yhteistyöstä tekevät EU:n toimintaympäristöstä entistä monimutkaisemman. Toisaalta niihin liittyy myös mahdollisuus lisätä unionin globaalia vaikutusvaltaa sekä solmia uusia kumppanuuksia esimerkiksi Global Gatewayn, kehityspolitiikan ja vihreän siirtymän tukemisen (mukaan lukien ilmastorahoitus) kautta.

Monivuotinen rahoituskehys määrittää hyvin merkittävällä tavalla sitä, onko EU:lla riittäviä resursseja ja oikeanlaisia välineitä vastata globaalin toimintaympäristön haasteisiin sekä niiden mukanaan tuomiin odotuksiin, joita on EU:n sisä- ja

ulkopuolella. Unionin tason toimet ovat erityisen merkittäviä tilanteessa, jossa moni jäsenvaltio on leikannut esimerkiksi kansallista kehitysyhteistyörahoitustaan. Toivoisimmekin valtioneuvoston omassa rahoituskehystä koskevassa ennakko vaikuttamisessaan kiinnittävän huomiota ulkosuhderahoitukseen laajempänä kokonaisuutena.

Ukrainan tukeminen ja laajentuminen

Ukrainan tukeminen sen pyrkimyksissä puolustautua Venäjän hyökkäyssotaa vastaan on perustellusti yksi EU:n keskeisistä ulkopoliittisista prioriteeteista, sillä sodan lopputuloksella on ratkaiseva merkitys sekä Ukrainan itsensä että Euroopan turvallisuusjärjestyksen tulevaisuuden kannalta. Samalla EU:n on Ukrainan vakauden ja oman uskottavuutensa vuoksi ensiarvoisen tärkeää sitoutua Ukrainan monipuoliseen tukemiseen myös pidemmällä aikavälillä. Valtioneuvoston Ukraina-linjauksia, joihin sisältyy avoimuus erilaisia rahoitusratkaisuja kohtaan, sitoutuminen Ukrainan jälleenrakentamiseen sekä sotilaallisen tuen vahvistaminen, pidämme kannatettavina.

Valtioneuvoston saamien ennakkotietojen mukaan tulevassa rahoituskehyksessä ei vielä varauduttaisi Ukrainan EU-jäsenyyteen ja sama linjaus saattaa koskea unionin laajentumista kokonaisuudessaan. Tiedostamme laajentumisprosessiin liittyvät vaikeudet ja sen, että moni ehdokasmaista on käytännössä vielä kaukana EU-jäsenyyteen liittyvien kriteerien täyttämisestä. Haluaisimme kuitenkin tässä yhteydessä nostaa esiin kaksi seikkaa. Ensinnäkin se, että laajentumisen mahdollisuutta ei millään tavalla huomioitaisi tulevassa rahoituskehyksessä, lähettäisi väkisin poliittisen signaalin EU:n nykyisille ehdokasmaille siitä, että laajentuminen ei päinvastaisista vakuutteluista huolimatta kuulu unionin keskeisiin tavoitteisiin. Tämä voisi olla hyvin vahingollista jo ennestään uskottavuusvajeesta kärsivälle laajentumisprosessille. Toiseksi EU:n laajentumisen suhteen on viime aikoina yhä enemmän puhuttu vaiheittaisen jäsenyyden mahdollisuudesta eli siitä, että ehdokasmaita palkittaisiin jäsenyysehtojen täyttämisestä ottamalla niitä vähä vähältä mukaan EU:n eri politiikkoihin. Myös tästä näkökulmasta laajentumisen olisi syytä olla osa tulevaa rahoituskehystä, vaikka laajentumisnäkökulman sisällyttäminen voikin mutkistaa rahoituskehysneuvotteluja entisestään.

Kaiken kaikkiaan laajentumisprosessi on edelleen yksi EU:n tärkeimmistä työkaluista lähialueidensa vakauden ja turvallisuuden lisäämiseksi. Mikäli EU ei kykene luomaan ehdokasmaille uskottavaa polkua kohti jäsenyyttä tai edes jonkinlaista syvempää

suhdetta unionin kanssa, moni muu toimija on valmis täyttämään unionilta jäävää tilaa, millä ei välttämättä ole EU:n tai ehdokasmaiden itsensä kannalta suotuisia seurauksia.

Puolustus ja kokonaisturvallisuus

Venäjän hyökkäyssota on korostanut Venäjän EU:lle ja Euroopalle muodostamaa turvallisuusuhkaa. Venäjä on sekä Ukrainassa että laajemmin Euroopassa osoittanut halunsa ja kykynsä hyödyntää laajaa keinovalikoimaa EU:n etuja ja turvallisuutta uhkaavien ulkopoliittisten tavoitteidensa ajamiseksi. Venäjän hyökkäyssodan myötä Euroopan maiden puolustusvalmiuden vahvistaminen onkin noussut EU:n asialistan kärkipäähän. Tätä kehitystä ovat entisestään vahvistaneet perustellut huolet Yhdysvaltojen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suunnasta sekä sen vaikutuksista Euroopan puolustukseen. Parhaassakin tulevaisuusskenaariossa Yhdysvaltojen panos Euroopan puolustukseen on pienenemässä ja vaikeimmassa skenaariossa Euroopan on huolehdittava turvallisuudestaan pitkälti ilman Yhdysvaltojen tukea.

EU:n rooli Euroopan puolustuksen kokonaisuudessa on viime vuosina ollut toimija eräänlaisena puolustuksen ”mahdollistajana”. Toisin sanoen EU tukee omia välineitään – erityisesti rahoitusta ja lainsäädäntöä – hyödyntäen jäsenvaltioita niiden toimissa sekä niiden omien että Euroopan kollektiivisen pelotteen ja puolustuksen (jota käytännössä toteuttaa Nato) vahvistamiseksi. EU-instrumenttien lisäarvona on se, että ne ohjaavat jäsenvaltioita tiiviimpään yhteistyöhön puolustuskysymyksissä. Lisäksi EU voi toimillaan vaikuttaa suotuisasti eurooppalaisen puolustusteollisuuden toimintaedellytyksiin.

Kuluva rahoituskehyskausi on ensimmäinen, jonka aikana puolustukseen liittyviä toimia on merkittäväällä tavalla rahoitettu EU:n rahoituskehyksen sisältä. Valtaosa tästä rahasta on kanavoitu Euroopan puolustusrahaston kautta. Pienempiä summia on lisäksi ohjattu EDIRPA- ja ASAP-instrumentteihin sekä edelleen valmistelussa olevaan EDIP-kokonaisuuteen. Näiden luomat ennakkotapaukset yhdessä tämänhetkisen turvallisuusympäristön ja EU-kansalaisten puolustusta koskevien odotusten kanssa tarkoittanevat sitä, että puolustuksen rahoittamista EU:ssa aiemmin koskeneet rajoitteet ovat pitkälti historiaa. Edellä mainittua taustaa vasten puolustuksen osuus EU:n tulevassa rahoituskehyksessä on suuren mielenkiinnon kohteena.

Pidämme nykyisen uhkaympäristön valossa erittäin perusteltuna sitä, että valtioneuvosto pyrkii kasvattamaan rahoituskehyksen puolustukseen ja

kriisivarautumiseen kohdennettavaa osuutta. Valtioneuvoston kannoissa mainitaan erityisenä painopistealueena puolustustutkimuksen ja suorituskykyjen kehittämisvaiheen tukeminen nykyisen Euroopan puolustusrahaston tapaan. Tämä linjaus on hyvä: puolustusteknologian suhteen eletään murrosvaihetta, mikä tarkoittaa, että investoinneilla tulevaisuuden suorituskykyihin on erityisen suuri merkitys. Samalla moni jäsenvaltio on kuitenkin tällä hetkellä (hyvästä syystä) keskittynyt erityisesti nykyisten suorituskykypuutteiden paikkaamiseen, eikä yksittäisillä jäsenvaltioilla välttämättä muutenkaan ole kansallisesti riittäviä resursseja puolustusalan tutkimus- ja kehitystyön tukemiseen. Juuri puolustustutkimuksen ja suorituskykyjen kehittämisen suhteen EU-rahoitus voisikin olla oikein käytettynä tehokas väline.

EU:ssa käydyin viimeaikaisen puolustusrahoituskeskustelun merkittävin asiakokonaisuus on Euroopan komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin 3. maaliskuuta esittelemä ReArm Europe -suunnitelma. ReArm Europe -suunnitelma koostuu viidestä eri rahoitusmuodosta, mutta sen pääpaino on kahdessa ensimmäisessä eli EU:n velkasääntöjen tilapäisessä höllentämisessä puolustusinvestointien osalta sekä jo hyväksytyssä SAFE-instrumentissa, jonka kautta jäsenvaltiot voivat saada komissiolta lainaa vähintään kahden valtion yhteistyönä toteutettaviin puolustushankintoihin. Molemmat rahoitusmuodot sijoittuvat kuitenkin EU:n rahoituskehiksen ulkopuolelle ja niiden tehokkuus riippuu jäsenvaltioiden kansallisesta halukkuudesta ottaa velkaa. Ei ole itsestään selvää tai varmaa, että kaikki jäsenvaltiot olisivat kiinnostuneita käyttämään ReArm Europe -suunnitelman kautta avautuvia mahdollisuuksia. Lisäksi ReArm Europe keskittyy ensisijaisesti lisäämään jäsenvaltioiden kansallisia mahdollisuuksia panostaa puolustukseensa. Se ei kuitenkaan takaa, että jäsenvaltiot käyttäisivät lisäpanostukset Euroopan puolustuksen kokonaisuuden kannalta tehokkaasti. Tulevan monivuotisen rahoituskehiksen näkökulmasta on tärkeää seurata, kuinka ReArm Europe -suunnitelman toimeenpano etenee ja onko sen rinnalle tarvetta luoda täydentäviä järjestelyjä joko EU:n rahoituskehiksen sisälle tai sen ulkopuolelle.

Suomen kannalta olisi hyvä, että koko Eurooppa panostaa puolustukseensa. Tämä tarkoittaa myös, että uusista puolustusresursseista ei tarvitse käydä nollasummapeliä. Suomen on toki perusteltua tavoitella EU:n yhteisestä potista varoja erityisesti itselleen ja muille itäisille etulinjan maille, kuten valtioneuvosto linjaa. Samalla Suomi hyötyisi kuitenkin myös siitä, että EU-maiden ja eurooppalaisten Nato-maiden kollektiivinen sotilaallinen uskottavuus vahvistuisi.

Kokonaisturvallisuuden osalta tilanne rahoituskehysten suhteen on puolusta moniselitteisempi. Kokonaisturvallisuus- ja varautumisnäkökulma voidaan – ja on syytäkin – leipoa osaksi monia eri rahoituskokonaisuuksia. Samalla olisi pohdittava sitä, mitkä olisivat sellaisia spesifejä varautumiseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä, joiden rahoittaminen nimenomaan EU:n rahoituskehysten kautta olisi mahdollisimman tehokasta ja järkevää. Valtioneuvoston kannoissa nostetaan tässä yhteydessä esiin ainakin rescEU-väline, joka on osoittanut viime vuosina arvonsa erilaisissa kriisitilanteissa. Olemmekin tämän linjauksen kanssa samaa mieltä.

Lopuksi

Toivomme, että valtioneuvosto jatkaa valitsemallaan etupainotteisella linjalla rahoituskehysten vaikuttamisen suhteen samalla tarkistaen ja päivittäen säännöllisesti kantojaan, kun rahoituskehysten valmistelu ja sitä koskevat neuvottelut EU:ssa etenevät.