

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja

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

Talousvaliokunta
Eduskunta

13.10.2025

[Luonnos]

Asia: E 73/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto sekä ehdotukset vuosia 2028-2034 koskevaksi EU:n monivuotiseksi rahoituskehyyksi

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto tulevasta EU:n monivuotisesta rahoituskehyyksestä ja sitä koskevasta valtioneuvoston selvityksestä. Keskityn tässä lausunnossa komission esitykseen ja valtioneuvoston kantoihin yleisellä tasolla Ulkopoliittisen instituutin EU-tutkimusohjelman painopisteiden valossa.

Yleistä EU:n uudesta rahoituskehyykokonaisuudesta (2028-34)

Strategisen kilpailun kiristytessä suurvaltojen väliseksi kamppailuksi, paine Euroopan unionin toimintakykyä kohtaan on kasvanut merkittävästi sekä taloudessa että turvallisuudessa. Monivuotisella rahoituskehyyksellä on keskeinen rooli EU:n toiminnan ohjaamisessa, mikä korostaa siihen liittyvän päätöksentekoprosessin merkitystä unionin ja Suomen tulevaisuuden kannalta. Monivuotisen rahoituskehyyksen valmistelu on osoittautunut säännönmukaisesti hyvin vaikeaksi, ja myös käynnissä olevien rahoituskehyyneuvotteluiden odotetaan muodostuvan hankaliksi. Edellisten kierrosten valossa prosessi päättyy vaikeiden neuvottelujen jälkeen lopulta

kompromissiin.¹ Vaarana on, että unionin turvallisuuden ja talouden kannalta keskeiset toimet jäävät vajaiksi eikä unioni pysty riittävällä tavalla vastaamaan globaalien ja alueellisten murrosten aiheuttamiin haasteisiin.

Uutta rahoituskehystä valmistellessa on myös luontevaa hyödyntää kuluvaan 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 sekä unionin taloudelliseen kilpailukykyyn.

Tässä ”radikaalin epävarmuuden” sävyttämässä ajassa pidän kannatettavana sitä, että valtioneuvosto tukee kannoissaan komission esitystä lisätä monivuotisen rahoituskehysten joustavuutta. Näkisin, että tämän tulisi käytännössä tarkoittaa kahta asiaa: 1.) liikkumavaraa kehysten sisällä olevien varojen käyttöön (niin yksittäisten otsakkeiden alla kuin niiden välillä) sekä 2.) riittävän korkeaa omien varojen kattoa, joka mahdollistaa lisärahoituksen yllättävien tarpeiden kattamiseksi. Tällaisten joustojen merkitys on kuluvalle rahoituskehyskaudella osoittautunut erityisen merkittäväksi nimenomaan turvallisuuden ja puolustuksen näkökulmasta, sillä esimerkiksi riittävää omien varojen kattoa on hyödynnetty Ukrainan tukemisen ja ReArm Europe -suunnitelman rahoittamiseen.

¹ Manuel Müller (2025): *The European Union's next long-term budget: Complicated negotiations ahead*, forth coming
Osoite Arkadiankatu 23 B, PL 425, 00101 Helsinki Puh. + 358 9 432 7700 Faksi + 358 9 432 7799 Sähköposti etunimi.sukunimi@fiia.fi www.fiia.fi

Rahoituskehyskokonaisuuden osalta komissio korostaa joustavuuden lisäksi myös rahoituskehyksen painopisteiden (uudelleen)priorisointia, EU-rahoitusohjelmien uudistamista vastaamaan paremmin EU:n tulevia haasteita sekä kehyksen rakenteen yksinkertaistamista. Myös näitä linjauksia pidän isossa kuvassa perusteltuina sekä unionin että Suomen kannalta. Esimerkiksi toisen otsakkeen puitteissa luonnosteltu eurooppalainen kilpailukykyrahasto, joka sisältää puolustustutkimuksen erityisohjelman ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelman on askel oikeaan suuntaan. Mario Draghin EU:n kilpailukykyä ja Enrico Lettan EU:n sisämarkkinoita koskevien raporttien valossa, on kuitenkin perusteltua arvioida kriittisesti missä määrin komission esitys tarjoaa mahdollisuuden rahoituksen keinoin kilpailukykyloikkaan ja millaisia muita rahoitusta tukevia toimia (muun muassa pääomamarkkinaunioni) tarvitaan kiireellisesti.

Kokonaistaso ja unionin omat varat

Valtioneuvosto toteaa, että on ”välttämätöntä löytää taso, joka ei kasvattaisi maksutakkaamme kohtuuttomasti, mutta mahdollistaisi keskeiset painotukset, kuten puolustuksen ja kilpailukykyyn vahvistamisen, ja turvaisi merkittävimpiä saantojamme, kuten maatalouden rahoituksen”. Lisäksi hallitus esittää, että erityistä huomiota tulisi kiinnittää Suomen ainutlaatuihin asemaan itäisenä ulkorajavaltiona ja nettomaksajana”. Vaikka tavoitetta tulkitsisi neuvotteluasemiin hakeutumisena, nuiva kanta kokonaisrahoitustason kasvattamiseen yhdistettynä nykyisistä omista merkittävistä saannoista kiinnipitämiseen ja uusien mahdollisesti Suomen saantoja kasvattavien painopisteiden ajaminen herättää kysymyksen siitä, missä määrin Suomi itse on valmis uusiin priorisointeihin.

Komission pohjaesityksessä merkittäviä lisäyksiä esitetään puolustukseen, turvallisuuteen ja kilpailukykyyn. Vastaavasti vähennyksiä kohdennettaisiin nykyisen kehyksen suurimpaan menoluokkaan eli maatalouden ja koheesion yhteenlaskettuun rahoitukseen. Mikäli kokonaistaso katsotaan liian korkeaksi, kohdistuu maatalouteen ja koheesioon entistä suurempia vähennyspaineita; vaihtoehtoisesti satsauksia uusiin prioriteetteihin joudutaan vähentämään. Ennakoitavissa on myös se, että unionin ulkosuhteisiin esitettyä lisärahoitusta, joka pitää sisällään myös laajentumisen kohteena olevien valtioiden tuen, jouduttaa

supistamaan tilanteessa, jossa EU:lla on merkittäviä haasteita kiristyneeseen strategiseen kilpailuun vastaamisessa sekä globaalisesti että lähialueilla. Tätä taustaa vasten valtioneuvoston olisi nähdäkseni perusteltua esittää arvio(ita) siitä, millaisia vaikutuksia kokonaistason laskemisella ennakoidaan olevan EU:n ja Suomen poliittisten prioriteettien toteutumisen kannalta tilanteessa, jossa unionin seuraavaa rahoituskehystä rasittaa merkittäväällä tavalla kuluvalle kaudella komission liikkeelle laskemien velkakirjojen kulut ja takaisinmaksun käynnistyminen.

Rahoituskehysten menopuolen rinnalla kiinnittäisin huomiota myös sen tulopuoleen, eli EU:n omiin varoihin. Riittävän rahoituksen turvaamiseksi ja myös rahoituskehysten uudistamiseksi omien varjojen uudistuksista (eli EU:n rahoituspohjasta) on keskusteltu jo vuosikymmeniä. Viimeksi aihe nousi keskusteluun Elpymis- ja palautumisvälineen luomisen yhteydessä. Välinettä varten otettavien lainojen takaisinmaksu aiheuttaa nousupaineen jäsenvaltioiden maksuihin EU:n budjettiin, ja tämän hillitsemiseksi keskustelussa esitettiin uusien omien varojen luomisen selvittämistä. Komission rahoituskehysesitys ja valtioneuvoston kanta indikoivat sitä, että keskustelussa ei ole juurikaan edistytty. Komission esittämät muutokset omiin varoihin (ml. uudet omat varat) eivät toteutuessaan muuta radikaalisti unionin rahoituspohjaa. Lisäksi erityisesti uusien omien varojen (eli veroluonteisten maksujen) luomiseen suhtaudutaan kriittisesti useassa jäsenmaassa. Näkisin, että Suomeen kohdistuvien vaikutusten selvittämisen rinnalla rahoituskehyksiin liittyvässä keskustelussa ja vaikuttamisessa olisi mahdollista profiloitua EU-tasolla saavutettavaan lisäarvoon ankkuroituvilla ehdotuksilla uusiksi omiksi varoiksi.

Lainarahoitteisuus ja unionin toimintakyky

Komission esittämät erilliset lainarahoitteiset välineet (kriisimekanismi ja Calatyst Europe) ovat herättäneet vastustusta Suomen lisäksi myös muissa jäsenvaltioissa. Esitysten eteneminen on nähdäkseni epätodennäköistä. Huomionarvoista on mielestäni se, että kuluvan rahoituskehyskauden aikana unioni on jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä perustanut

uusia lainarahoitteisia rahoitusvälinettä Ukrainan tukemiseksi ja viimeksi ReArm Europe -suunnitelman SAFE-rahoitusmekanismin luomiseksi. Tämän takia myös uudessa rahoituskehyksessä on perusteltua varmistua riittävän liikkumavaran säilyttämisestä, joka mahdollistaa lainarahoitteisten välineiden perustamisen kriisioloissa. Ottamatta kantaa komission esittämien lainalla rahoitettavien mekanismien tarpeellisuuteen kehyksen hyväksymisen yhteydessä, kiinnittäisin huomiota kriisimekanismin puitteissa esitettyyn päätöksentekomenettelyyn. Komissio esittää, että mekanismin perustamisesta päätettäisiin yksimielisesti ja se edellyttäisi ratifiointeja jäsenvaltioissa. Kriisitilanteissa mekanismi voitaisiin kuitenkin ottaa käyttöön EU:n neuvoston määräenemmistöpäätöksellä ja EP:n hyväksynnällä. Nykyisin uuden mekanismien perustaminen ja käyttöönotto on edellyttänyt yksimielistä (kriisi)päätöstä.

Tilanteessa, jossa yksi tai muutama jäsenvaltio voi kaataa unionin ja Suomen turvallisuuden kannalta elintärkeitä yhteistä rahoitusta edellyttäviä toimia, kuten Ukrainan makrotaloudellinen tuki, on perusteltua käydä syvällistä keskustelua unionin toimintakyvyn turvaamisesta. Määräenemmistöpäätöksenteon lisäämisen rinnalla, olisi viipymättä selvitettävä, miten ja missä aikataulussa rahoitusmekanismeja pystytään tarvittaessa perustamaan hallitustenvälisesti halukkaiden ja kyvykkäiden EU:n jäsenvaltioiden ja keskeisten eurooppalaisen kumppanien toimesta.