

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja

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

Talousvaliokunta
Eduskunta

16.10.2025

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

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto tulevasta EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä 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 rahoituskehyskokonaisuudesta (2028–2034)

Strategisen kilpailun kiristytessä suurvaltojen väliseksi kamppailuksi paine Euroopan unionin toimintakykyä kohtaan on kasvanut merkittävästi sekä taloudessa että turvallisuudessa. Monivuotisella rahoituskehyksellä on keskeinen rooli EU:n toiminnan ohjaamisessa, mikä korostaa siihen liittyvän päätöksentekoprosessin merkitystä unionin ja Suomen tulevaisuuden kannalta.

Monivuotisen rahoituskehyn valmistelu on osoittautunut säännönmukaisesti hyvin vaikeaksi, ja myös käynnissä olevien neuvottelujen odotetaan muodostuvan hankaliksi. Edellisten kierrosten valossa prosessi päättyy vaikeiden neuvottelujen jälkeen lopulta kompromissiin. 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 valmisteltaessa on luontevaa hyödyntää kuluvan rahoituskehyskauden (2021–2027) kokemuksia ja oppeja. Keskeinen nykyistä kautta 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. Näihin reagoimiseksi EU:n ja jäsenvaltioiden on ollut pakko miettiä uudelleen sitä, mihin ne resurssejaan suuntaavat. Myös Yhdysvaltain uuden hallinnon linjaukset haastavat EU:ta ja sen jäsenvaltioita monin tavoin ja ovat jo nyt luoneet painetta panostaa suunniteltua enemmän esimerkiksi Ukrainan tukemiseen, Euroopan puolustukseen ja 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 suureksi turvallisuuden ja puolustuksen näkökulmasta, sillä esimerkiksi riittävää omien varojen kattoa on hyödynnetty Ukrainan tukemiseen ja *ReArm Europe* -suunnitelman rahoittamiseen.

Rahoituskehyskokonaisuuden osalta komissio korostaa joustavuuden lisäksi myös rahoituskehysten painopisteiden (uudelleen)priorisointia, EU-rahoitusohjelmien uudistamista vastaamaan paremmin tulevia haasteita sekä kehysten 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 merkittävimmät saantomme, kuten maatalouden rahoituksen”. Lisäksi

hallitus esittää, että erityistä huomiota tulisi kiinnittää ”Suomen ainutlaatuihin asemaan itäisenä ulkorajavaltiona ja nettomaksajana”.

Vaikka tavoitetta voi tulkita neuvotteluasemiin hakeutumisena, nuiva kanta kokonaisrahoitustason kasvattamiseen yhdistettynä nykyisistä saannoista kiinnipitämiseen ja uusien, mahdollisesti Suomen saantoja kasvattavien painopisteiden ajamiseen 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, että unionin ulkosuhteisiin esitettyä lisärahoitusta — joka pitää sisällään myös laajentumisen kohteena olevien valtioiden tuen — joudutaan supistamaan tilanteessa, jossa EU:lla on merkittäviä haasteita vastata kiristyneeseen strategiseen kilpailuun niin sanotussa globaalissa etelässä ja unionin lähialueilla.

Tätä taustaa vasten valtioneuvoston olisi nähdäkseni perusteltua esittää arvio(ita) siitä, millaisia vaikutuksia kokonaistason laskemisella ennakoidaan olevan EU:n ja Suomen poliittisten prioriteettien toteutumiseen tilanteessa, jossa unionin seuraavaa rahoituskehystä rasittavat merkittävällä tavalla kuluvalle kaudella komission liikkeelle laskemien velkakirjojen kulut ja takaisinmaksun käynnistyminen.

Rahoituskehyksen menopuolen rinnalla kiinnittäisin huomiota myös sen tulopuoleen eli EU:n omiin varoihin. Riittävän rahoituksen turvaamiseksi ja rahoituskehysten uudistamiseksi omien varojen uudistuksista (eli EU:n rahoituspohjasta) on keskusteltu jo vuosikymmeniä. Viimeksi aihe nousi esiin elpymis- ja palautumisvälineen luomisen yhteydessä.

Välinettä varten otettavien lainojen takaisinmaksu aiheuttaa nousupainetta jäsenvaltioiden maksuihin EU:n budjettiin, ja tämän hillitsemiseksi keskustelussa esitettiin uusien omien varojen luomisen selvittämistä. Komission rahoituskehysesitys ja valtioneuvoston kanta indikoivat, ettei keskustelussa 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 useissa jäsenmaissa.

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 *Catalyst Europe*) ovat herättäneet vastustusta Suomen lisäksi myös muissa jäsenvaltioissa. Esitysten eteneminen on nähdäkseni monen poliittisen lukon takana.

Huomionarvoista on, että kuluvan rahoituskehyskauden aikana unioni on jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä perustanut uusia lainarahoitteisia rahoitusvälineitä Ukrainan tukemiseksi ja viimeksi *ReArm Europe* -suunnitelmaan sisältyvän SAFE-rahoitusmekanismin luomiseksi. Tämän vuoksi myös uudessa rahoituskehyksessä on perusteltua varmistaa riittävän liikkumavaran säilyminen, joka mahdollistaa lainarahoitteisten välineiden perustamisen kriisioloissa.

Ottamatta kantaa komission esittämien lainalla rahoitettavien mekanismien luomisen tarpeellisuuteen jo kehyksen hyväksymisen yhteydessä kiinnittäisin valiokunnan huomiota kriisimekanismin kohdalla esitettyyn päätöksentekomenettelyyn. Komissio esittää, että mekanismin perustamisesta päätettäisiin yksimielisesti ja se edellyttäisi ratifiointeja jäsenvaltioissa. Perustamisen jälkeen mekanismi voitaisiin kuitenkin ottaa käyttöön (kriisitilanteissa) EU:n neuvoston määräenemmistöpäätöksellä ja Euroopan parlamentin hyväksynnällä. Nykyisin uusien mekanismien perustaminen ja käyttöönotto edellyttää yksimielistä (kriisi)päätöstä.

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