



24.11.2025

Eduskunta, Hallintovaliokunta

S-posti: HaV@eduskunta.fi

Aihe: Hallintovaliokunta 25.11.2025 klo 12.30 / E 73/2025 vp / U 51/2025 vp / U 53/2025 vp / U 54/2025 vp

Asiat:

- E 73/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto sekä ehdotukset vuosia 2028-2034 koskevaksi EU:n monivuotiseksi rahoituskehyykseksi;
- U 51/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin pelastuspalvelumekanismista ja unionin tuesta terveysuhkiin varautumista ja reagointia varten sekä päätöksen N:o 1313/2013/EU (unionin pelastuspalvelumekanismi) kumoamisesta;
- U 53/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission asetusehdotuksesta ”Euroopan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden, maatalouden ja maaseudun, kalatalouden ja merielinkeinojen, vaurauden ja turvallisuuden rahaston perustamisesta vuosiksi 2028-2034 sekä asetuksen (EU) 2023/955 ja asetuksen (EU, Euratom) 2024/2509 muuttamisesta”, jatkossa kumppanuusrahastoasetus (NRP-asetus), ja komission asetusehdotuksesta ”Euroopan parlamentin ja neuvoston asetetus talousarvion menojen seuranta ja tuloksellisuutta koskevan kehyksen sekä unionin ohjelmia ja toimintaa koskevien muiden horisontaalisten sääntöjen vahvistamisesta”, jatkossa tuloksellisuusasetus;
- U 54/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamistuen vahvistamisesta vuosiksi 2028–2034, ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengen-alueetta, Euroopan yhdenmetyä rajaturvallisuutta ja yhteistä viisumipolitiikkaa koskevan unionin tuen vahvistamisesta vuosiksi 2028–2034 sekä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisäistä turvallisuutta koskevan unionin tuen vahvistamisesta vuosiksi 2028-2034

Valtiovarainministeriön kirjallinen asiantuntijalausunto

Valtiovarainministeriö toteaa, että valtioneuvoston selvityksessä E 73/2025 vp sekä valtioneuvoston kirjelmissä U 51/2025 vp; U53/2025 vp ja U54/2025 vp esitetyt valtioneuvoston kannat ovat olennaisia ja hyvin perusteltuja.

Valtiovarainministeriö korostaa erityisesti seuraavia keskeisiä kokonaisuuksia.

Rahoituskehyyksen kokonaistaso ja ehdotetut lainavälineet

Valtiovarainministeriö viittaa U-kirjelmään U 48/2025 vp, joka koskee komission ehdotuksia EU:n monivuotisesta rahoituskehyyksestä 2028–2034 sekä omista varoista. Komissio ehdottaa, että kaikkiaan vuosille 2028–2034 vahvistettaisiin rahoitustaso, joka on noin 1 893 miljardia euroa. Tässä luvussa on varsinaisen rahoituskehyyksen lisäksi (1 763 miljardia) mukaan laskettuna myös niin sanotut kehyksen ulkopuoliset erityisvälineet (joustoväline (n. 14mrd.) ja Ukraina-väline (n. 89mrd.)) sekä Euroopan rauhanrahasto (n. 27 mrd.) Kuluva rahoituskehyyksen vertailuluku on noin 1 312 mrd. euroa. Komission ehdotus on siis noin 580 mrd. euroa suurempi kuin nykyisin. Kaikki edellä mainitut luvut ovat vuoden 2025 kiintein hinnoin, joissa myös rahoituskehyyksestä oikeudellisesti päätetään.

Komissio ehdottaa myös selkeästi yksinkertaisempaa rakennetta nykykehykseen verrattuna. Selkeimmin tämä näkyy otsakkeiden määrässä, joita komissio ehdottaa ainoastaan neljää nykyisen seitsemän sijaan. Komission esitys jakautuu eri politiikkaprioriteettien välillä seuraavasti:

Otsake 1: Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, maatalous ja maaseutu, kalatalous ja merielinkeinot, vauraus ja turvallisuus kattaisi jäsenmaille suoraan kohdentuvan rahoituksen muun muassa maatalouspolitiikan, alue- ja rakennepolitiikan ja sisäasioiden rahoituksen osalta. Komissio esittää ennalta jäsenvaltioille kohdennettujen määrärahojen ryhmittelyä yhteen rahastoon, kumppanuusrahastoon (NRP). Otsakkeen 1 koko olisi kaikkiaan noin 946 miljardia euroa.

Otsake 2: Kilpailukyky, vauraus ja turvallisuus painottuu EU:n kilpailukyvyn tukemiseen kohdentamalla rahoitusta muun muassa tutkimukseen, innovointiin ja kehittämiseen sekä lisäämällä puolustus-, turvallisuus- ja avaruusinvestointeja. Otsake 2 olisi kooltaan noin 522 miljardia euroa ja sen keskeisiä ohjelmia olisivat muun muassa kilpailukykyrahasto, Horisontti Eurooppa ja Erasmus.

Otsake 3: Globaali Eurooppa -väline käsittäisi EU:n ulkoisen toiminnan rahoituksen tulevassa rahoituskehyksessä ja se olisi kooltaan noin 190 miljardia euroa.

Otsake 4: EU:n yleinen hallinto. Otsake olisi kooltaan noin 104 miljardia euroa ja komission ehdotus kasvattaisi otsakkeen menoja noin 21 % nykyisestä 86 miljardia eurosta.

Komissio esittää lisäksi kahta erillistä lainarahoitteista välinettä, kriisimekanismia ja *Catalyst Europe* -välinettä. Molemmat välineet perustuisivat ns. lainalla lainaa -periaatteeseen, jossa komissio voisi tarjota yksittäiselle jäsenvaltiolle lainalla rahoittamaansa lainamuotoista tukea. Molemmat lainavälineet olisivat varsinaisen rahoituskehysrakenteen ulkopuolella eivätkä myöskään sisälly rahoituskehysten kokonaistason.

Valtiovarainministeriö korostaa erityisesti seuraavia valtioneuvoston kantoja:

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdottama kokonaistaso on liian korkea. Hallitusohjelman mukaisesti valtioneuvosto katsoo, että EU-budjetin taso tulee säilyttää kohtuullisena välttämättä Suomen nettomaksuosuuden kasvua. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tulevaa rahoituskehystä tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena.

Suomi vastustaa esitettyjä, yhteisvelkaan perustuvia uusia lainarahoitteisia investointivälineitä, eli kriisivälinettä ja Catalyst Europe – välinettä.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä EU-rahoituksen painopisteiden priorisointia ja korostaa Suomen tavoitteiden arviointia kokonaisvaltaisesti ja strategisesti. On välttämätöntä löytää taso, joka ei kasvattaisi maksutaakkaamme kohtuuttomasti, mutta mahdollistaisi keskeiset painotukset, kuten puolustuksen ja kilpailukyvyn vahvistamisen ja turvaisi merkittävimpiä saantojamme, kuten maatalouden rahoituksen. Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota EU-maksujen tasoon entistä haastavammassa julkisen talouden tilanteessaan.

Kumppanuusrahasto (NRP), ml sisäasioidenrahastot sekä tuloksellisuusasetus

Komission kumppanuusrahastoa koskeva esitys koskee rahoituskehysten otsaketta 1, jossa ehdotetaan kaikkien ennalta jäsenvaltioille kohdennettujen määrärahojen kokoamista yhteen rahastoon, kumppanuusrahastoon (NRP). Tämä tarkoittaisi myös siirtymistä useista ohjelmista yhteen kansalliseen ja alueelliseen suunnitelmaan (kumppanuussuunnitelma). Kumppanuussuunnitelman tukikelpoisuusala olisi laaja ja näin ollen myös suunnitelman tavoitteet olisivat hyvin laaja-alaiset.

Maksatukset rahastosta perustuisivat suunnitelmissa sovittujen investointien ja uudistusten tavoitteiden saavuttamiseen, joten ne eivät olisi sidottu investointien ja uudistusten kustannuksiin. On mahdollista, että esimerkiksi uudistuksiin ei liity kustannuksia, mutta maksatukset perustuisivat kuitenkin uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen.

Komission esityksen mukaan eurooppalainen ohjausjakso ohjaa suunnitelmaan sisällytettäviä investointeja ja uudistuksia, sillä jäsenvaltioiden olisi suunnitelmien investointi- ja uudistuskokonaisuuksilla vastattava kaikkiin tai merkittävään osaan ohjausjakson maakohtaisia suosituksia. Ehdotuksen tavoitteena on rahoituksella kannustaa toimeenpanemaan suosituksia. Kun komission ehdotuksessa rahoitus ja maksatusten linkittyisivät maakohtaisten suositusten toimeenpanemiseen, voi niiden luonne muuttua tosiasiallisesti sitovaksi.

Maakohtaiset suositukset koskevat erityisesti finanssi- talous-, työllisyyspolitiikan aloja. Sittenkin suositusten soveltamisalaa on laajennettu koskemaan myös mm. digitalisaatiota, sosiaali- ja ilmasto- ja energiakysymyksiä. Huomattavaa on, että nämä politiikka-alat kuuluvat suurelta osin jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan.

Maakohtaiset suositukset vaikuttavat EU:n uusien finanssipoliittisten sääntöjen puitteissa uudistus- ja investointikokonaisuuteen, joka sisällytetään keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliseen suunnitelmaan ja joka toimii sopeutuskauden pidennyksen perusteena.

Kumppanuussuunnitelman tavoitteet tulisi määritellä niin, että ne ovat mitattavissa ja niihin voidaan vaikuttaa suunnitelmaan sisältyvillä uudistuksilla ja investoinneilla. Komissio on antanut asetusehdotuksen talousarvion menojen seurantaan ja tuloksellisuutta koskevan kehyksen sekä unionin ohjelmia ja toimintaa koskevien muiden horisontaalisten sääntöjen vahvistamisesta yhdellä asetuksella (COM/2025/545). Tavoitteiden saavuttamista mitataan tuloksellisuusasetuksessa määritetyillä indikaattoreilla.

Komission julkaiseman jäsenvaltiokohtaisen rahoitusallokaation mukaan Suomen NRP-suunnitelmien mukainen kokonaissaanto olisi vuoden 2025 hinnoin noin 8,6 mrd. euroa, josta kohdennettaisiin 6,9 mrd. euroa yleisallokaationa ja noin 1,4 miljardia euroa sisäasioiden rahastoihin. Yleisallokaation osuuden muodostaisivat noin 4,3 miljardia euron kohdennus maatalouden korvamerkittyihin tulotukeen ja kalastukseen, minkä jälkeen jäisi 2,6 miljardin euron osuus muihin kansallisen suunnitelman mukaisiin kohteisiin, sisältäen nykyisen kauden alue- ja rakennepolitiikan tuen.

Nämä komission ennakkoallokaatioehdotukset merkitsisivät yleisallokaation osalta eli pääasiassa maatalouden ja koheesion osalta vähennyksiä yhteensä noin 1,2–1,3 miljardia euroa ja vastaavasti lisäyksiä muuttoliike, rajaturvallisuus ja sisäasioiden rahastojen osalta noin miljardi euroa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että julkisen talouden tilanne huomioiden EU-rahoitusta on kyettävä käyttämään Suomessa tehokkaasti täydentämään kansallista budjettirahoitusta. Samalla EU-varojen hallintojärjestelmän yksinkertaistamisen on oltava mahdollista myös jäsenvaltion tasolla.

Valtiovarainministeriö korostaa erityisesti seuraavia valtioneuvoston kantoja:

Valtioneuvosto korostaa uudistusten yhteydessä maakohtaisten suositusten ei-sitovaa luonnetta ja selkeää toimivallanjakoa unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä. Koska komission ehdotuksessa jäsenvaltiolle kohdennettava rahoitus ja maksatukset linkittyisivät maakohtaisten suositusten toimeenpanoon kumppanuussuunnitelman osana, on tärkeää varmistaa, ettei suositusten luonne muuttuisi tosiasiallisesti sitovaksi.

Neuvotteluissa olisi huolehdittava siitä, että ehdotuksella ei tosiasiallisesti muuteta jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivallanjakoa talouspolitiikan alalla. Erityisen tärkeää tämä on kumppanuussuunnitelmien täytäntöönpanon osalta.

Valtioneuvosto korostaa, että kumppanuussuunnitelmien tulisi olla yhdenmukaisia kansallisten keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien kanssa, jotka ovat osa EU:n talouspolitiikan koordinaatiota.

Valtioneuvoston tavoitteena on, että jäsenvaltiolla on vahva rooli määriteltäessä suunnitelmansa kansallisia ja alueellisia painopisteitä sekä niihin liittyviä uudistuksia ja investointeja.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota lukuisiin erityistavoitteisiin ja korostaa, että rahoituksen tarpeetonta pirstaleisuutta tulisi välttää. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että kaikilta jäsenvaltioilta edellytettäisiin kaikkien erityistavoitteiden yksityiskohtaista käsittelyä kumppanuussuunnitelmissa.

Valtioneuvosto korostaa erityisesti kumppanuusrahaston osalta unionin taloudellisten etujen tehokasta suojaamista ja EU-varojen käytön oikeasuhtaista valvontaa.

Pelastuspalvelumekanismi

Pelastuspalvelumekanismia koskeva ehdotus on osa otsaketta 2 ja sen koko olisi komission ehdotuksen mukaan noin 9,5 miljardia euroa tulevalla rahoituskehyskaudella, mikä olisi moninkertaisesti verrattuna nykyisen kehyskauden määrärahoihin. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota, että Suomi on kuluvalle kaudella hyötynyt pelastuspalvelumekanismin rahoituksesta.

Taloudelliset vaikutukset

Valtiovarainministeriön näkökulmasta on olennaista tarkastella komission rahoituskehys ehdotuksen vaikutuksia erityisesti Suomen kansalliseen talousarvioon. Lisäksi liikkumavarasta taattujen lainainstrumenttien suhteen on olennaista arvioida vaikutukset Suomen vastuisiin.

Mikäli rahoituskehysten koko kasvaisi komission ehdottamalla tavalla merkittävästi nykyisestä, näkyisi se väistämättä myös Suomen EU-maksuissa. Jos omien varojen järjestelmä pysyisi ennallaan ja kehysten koko kasvaisi komission ehdottamalla tavalla, voisivat Suomen vuosittaiset EU-maksut nousta nykyiseltä noin 2,5 miljardin euron vuosittaiselta tasolta 4,2 miljardiin euroon – eli EU-maksut voisivat kasvaa vuositasolla +1,7 miljardia euroa. Nämä luvut ovat käyvin hinnoin, mikä on tarkoituksenmukaista, kun puhutaan talousarviovaikutuksista.

Omien varojen järjestelmään ehdotetut muutokset voisivat kuitenkin lieventää rahoituskehysten merkittävästä kasvusta aiheutuvaa vaikutusta Suomen EU-maksuihin. Kokonaisuudessaan komission ehdottamat muutokset voisivat lieventää maksujen kasvua arviolta noin -600 miljoonalla eurolla vuositasolla tulevalla kehyskaudella. Tämänhetkisten arvioiden mukaan kaikki muut komission omiin varoihin ehdottamat muutokset alentaisivat Suomen maksusuutta, pois lukien päästökauppajärjestelmään perustuva ns. ETS 1-oma vara. Suurin vaikutus olisi kuitenkin bruttokansantuloon liittyvistä maksualennuksista luopumisella.

Mikäli komission ehdotukset rahoituskehykseksi ja omien varojen päätökseksi toteutuisivat sellaisinaan, kasvaisivat Suomen EU-maksut arviolta noin 1,1 miljardilla eurolla vuositasolla. Lisäksi lainainstrumentit kriisimekanismi ja Catalyst Europe kasvattaisivat Suomen ehdollisia vastuita, jos niistä päädyttäisiin myöntämään lainoja.

Ottaen huomioon käytettävissä olevat tiedot sekä rahoituskehysten rakenteeseen, menojen kohdentumiseen ja muihin rahoituksen jakautumiseen vaikuttavat tekijät, tässä vaiheessa ei voida vielä riittävän luotettavasti arvioida komission ehdotuksen vaikutuksia Suomen kokonaissaantoihin. Tämä koskee erityisesti otsakkeen 2 ohjelmia, joiden saanto jaetaan jäsenmaille avoimen kilpailun periaatteella komission hallinnoimien rahoitushakujen kautta, kuten Horisontti Eurooppa tai Euroopan kilpailukykyrahasto. Komissio ehdottaa merkittäviä lisäyksiä otsakkeen 2 ohjelmiin, minkä voidaan arvioida kasvattavan myös Suomen saantoja näillä sektoreilla verrattuna nykyiseen rahoituskehykseen. Saanto-osuuksien suuruus määräytyy sektorikohtaisissa asetuksissa määriteltujen toimenpiteiden ja prioriteettien perusteella, joten näiden saantojen määrää on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Saantoarvioiden tarkentamiseksi tarvitaankin lisätietoa komissiosta rahoituksen tarkemmasta jakautumisesta esimerkiksi kilpailukykyrahaston eri prioriteettien välillä.

Budjettineuvos
Finanssineuvos
Neuvotteleva virkamies

Vesa Kulmala
Laura Vartia
Toni Tiala

Erityisasiantuntija

Johanna Makkonen