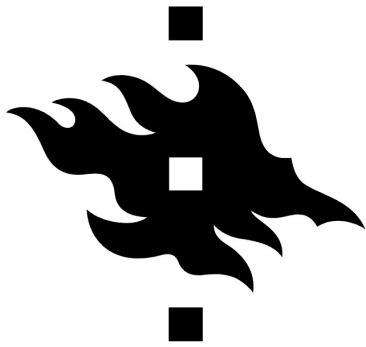




24.11.2025

Arvoisa eduskunnan hallintovaliokunta,

Valiokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa koskien asiakirjaa *Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto sekä ehdotukset vuosia 2028-2034 koskevaksi EU:n monivuotiseksi rahoituskehikseksi* sekä kirjelmää U 53/2025 vp, jossa eduskunnan käsiteltäväksi saatetaan komission asetusehdotus COM (2025) 565 final ”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” eritoten kumppanuusrahastoasetuksen (NRP-asetus) osalta. Kiitän hallintovaliokuntaa luottamuksesta. Annan seuraavan lausunnon lähinnä Suomen alueiden kehittämisen perspektiivistä. En lausu yksityiskohtaisesti komission esittämästä tuloksellisuusasetuksesta.

Tiivistykset

Esitän pääasialliset havaintoni seuraavasti:

1. EU:n komission rahoituskehyksessä näkyy selvästi sekä sotilaallinen varautuminen että globaali teknologiakilpa. Sotilaallisen puolustuksen ja puolustusteollisuuden teemat ovat aikaisempaa selvemmin esillä.
2. Komission ehdottamassa rahoituskehyksessä ja siihen liittyvissä sektorikohtaisissa asetusehdotuksissa kasvatetaan komission toimivaltaa.
3. Aluekehityksen näkökulmasta NRP-asetus koskee suoraan alueiden, valtioiden keskushallintojen ja EU:n komission välisiä valtasuhteita. Komission listaus niistä

Professor, Vice-dean Sami Moisio
Department of Geosciences and Geography
P.O. Box 64, 00014 University of Helsinki
Email: sami.moisio@helsinki.fi
Telephone: +358 405144654

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

kumppaneista, jotka on otettava mukaan kansallisia NRP-kumppanuussuunnitelmia tehtäessä, on riittävä.

4. Nykyisin erillisistä rahastoista laadittava yksi kansallinen kumppanuussuunnitelma voi parhaimmillaan edistää synergiaetujen saavuttamista eri politiikkatoimien kesken eli tehostaa aluekehitystyötä. Kumppanuussuunnitelmiin liittyy kuitenkin uutta hallintoa, joka voi osoittautua raskaaksi. Komissio mainitsee asetuksessa esimerkiksi, että ”kumppanuussuunnitelmien tehokkaan hallinnoinnin varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi perustettava seurantakomiteoita lukuja varten ja koordinoitukomitea kumppanuussuunnitelman tasolla”.
5. Koheesiovarojen väheneminen aiheuttaa potentiaalisia ongelmia joillakin Suomen alueilla.
6. Kilpailukykyrahaston kasvavat varat tulevat hyödyttämään eritoten maamme suurimpia kaupunkiseutuja.
7. EU:n ehdotetun monivuotisen rahoituskehyksen kaupunkipoliittiset linjaukset ovat ohuita ja niitä tulisi vahvistaa.
8. Verkkojen Eurooppa -rahasto on nykymuodossaan esitettynä Suomelle potentiaalisesti hankala. Myös kansalliset strategiset hankkeet tulisi sallia osaksi CEF-kehystä.
9. Suomen turvallisuuspoliittinen itärajasijainti tulisi huomioida rahoituskehyksessä myös siten, että ehdotetun sisäasiainrahaston varoista voidaan rahoittaa Suomen itäisten osien elinvoimahankkeita.
10. Suomen pohjoisten alueiden harvaan asutukseen ja pitkiin etäisyyksiin liittyvä erityisrahoitus (NSPA) olisi Suomen saannon kannalta hyödyllistä saada mukaan esitettyyn rahoituskehykseen. Näitä kahta kriteeriä ei komission esityksessä mainita kumppanuusrahaston varojen varsinaisten jakokriteerien joukossa.

Johdanto

Ehdotus vuosien 2028–2034 monivuotiseksi rahoituskehykseksi jakaantuu neljään pääotsakkeeseen. Näistä kaksi – otsake 1 ja 2 – liittyvät aluekehitykseen. Näistä otsake 1 vaikuttaa välittömästi aluekehitykseen, otsakkeet 2 ja 4 välillisesti.

Otsake 1

Eduskunnalle esiteltävä EU:n komission monivuotinen rahoituskehys ehdotus perustuu EU:n poliittisiin painopistealueisiin tulevalla rahoituskaudella eli kilpailukykyyn, turvallisuuteen, vähähiilistämiseen, kestäväan kehitykseen sekä taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen. Monet ehdotukset ehdotetussa kehyksessä alleviivaavat sitä, että EU-rahoituksella vastataan erilaisiin kriiseihin.

Venäjän aggressiivisuus ja myös globaalin valtiiovetoisen talouskilpailun dynamiikka ovat johtaneet siihen, että myös EU:n aluekehitysrahoitus on valinkauhassa. Puolustus, varautuminen ja globaali talouskilpa ovat aikaisempaa syvemmin mukana rahoituksen logiikassa. On kyse ikään kuin militarisaation ajan rahoituskehyksestä.

Komissio esittää rahoituskehyksessä merkittäviä lisäyksiä puolustukseen, turvallisuuteen sekä kilpailukykyyn. Nämä ovat Suomen geopoliittisen aseman kannalta tärkeitä painotuksia, joilla tulisi olla myönteinen vaikutus paitsi Suomen kokonaissaantoon myös maan ja sen alueiden kokonaisturvallisuuteen.

Huomioita NRP-asetuksesta

Useiden Suomen valtion alueiden kehityksen näkökulmasta *Euroopan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden, maatalouden ja maaseudun, kalatalouden ja merielinkeinojen vaurauden ja turvallisuuden rahasto* (otsake 1) on keskeinen.

Komission ehdotuksen mukaan nykyisin rahoituskehityksessä erilliset yhteistä maatalouspolitiikkaa, koheesiopolitiikkaa ja sisäasioita koskevat rahastot koottaisiin yhteen uuteen rahastoon, jota kutsutaan kumppanuusrahastoksi (otsakkeen 1 sisäinen rahasto). Kumppanuusrahaston yleisenä tarkoituksena on edistää unionin taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, kestävästä kehitystä ja kilpailukykyä, turvallisuutta ja varautumista.

Komission ehdotus tarkoittaisi myös siirtymistä useista rahoitusohjelmista yhteen ”kansalliseen suunnitelmaan”, jota kutsutaan termillä NRP(P) (*National and Regional Partnership Plan*). Tämä laaja-alainen suunnitelma toisin sanoen ohjaisi tulevaisuudessa kumppanuusrahaston kansallista toimeenpanoa. Komission esityksessä:

Kunkin jäsenvaltion olisi toimitettava komissiolle kansallinen ja alueellinen kumppanuussuunnitelma, joka olisi laadittava ja pantava täytäntöön yhteistyössä kumppaneiden kanssa (21 artikla). Jokaisen jäsenvaltion on suunnitelmassaan esitettävä uudistuksia, investointeja ja muita toimenpiteitä koskeva toimenpideohjelma. Näiden uudistusten, investointien ja muiden toimenpiteiden tulisi muodostaa kattava ja johdonmukainen kokonaisuus.

Asiakirjassa mainitaan kumppanuussuunnitelman ”edellytyksistä” ja EU:n maakohtaisista suosituksista. Komission ehdotuksessa eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä sovitut maakohtaiset suositukset olisivat keskeisessä osassa määriteltäessä NRP-suunnitelmien investointeja ja uudistuksia sekä muita toimenpiteitä. Komission ehdotuksessa eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä sovitut maakohtaiset suositukset olisi näin ollen huomioitava määriteltäessä NRP-suunnitelmien investointeja ja mahdollisia rahoitettavia uudistustoimia. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi suunnitelmissaan tarkasti osoitettava, miten ne investointi- ja uudistuskokonaisuuksilla tehokkaasti vastaavat kaikkiin tai merkittävään osaan maakohtaisia suosituksia. Koska komission esityksessä maakohtaisilla suosituksilla ja suunnitelman toteuttamiseen liittyvillä maakohtaisilla maksatuksilla on suora yhteys, on suositusten luonne helposti jo lähtökohtaisesti sitova. Maakohtaiset suositukset yhdessä kumppanuussopimuksiin liittyvien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvän rahoitustuen kanssa luo komissiolle merkittävän rakenteellisen aseman NRP-menettelyssä. Tämä on toki integraation edistämisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Kunkin jäsenvaltion NRP-suunnitelma sovittaisiin yhteistyössä kulloisenkin jäsenvaltion ja komission kesken. Kumppanuusrahaston allokoimaa rahoitusta maksettaisiin jäsenvaltiokohtaisissa kansallisissa ja alueellisissa suunnitelmissa sovittujen investointi- ja kehittämissuunnitelmien ja erilaisiin uudistuksiin liittyvien tavoitteiden ja välitavoitteiden saavuttamisen pohjalta. Kansallisten suunnitelmien toimeenpanon seurantaan luodaan ehdotuksessa aikaisempaan verrattuna syvennetty tuloseurantajärjestelmä. Jäsenvaltioiden tulisi sitoutua kumppanuussuunnitelmien tavoitteisiin ja välitavoitteisiin linkittyviin uudistuksiin ja investointeihin viiden vuoden ajan. Komission esityksessä kansallisen kumppanuussuunnitelman sisältö on lähtökohtaisesti melko tarkkaan rajattu. Tämä korostaa komission valtaa suhteessa jäsenmaihiin. Komissio pyrkii jäsenvaltioita ja alueita valitsemaan NRP-prosessin kautta nykyistä enemmän hankkeita, joilla on suuri ”EU:n tason lisäarvo”. Tämä viittaa myös jäsenvaltioiden rajat

ylittäviin ja useita maita koskeviin hankkeisiin. On huomattava, että määritelmä ”Euroopan yhteistä etua koskevista tärkeistä hankkeista” saa nykyajassa helposti joko puolustuspoliittisen tai globaalin teknologiakilvan motivoiman sisällön.

Pidän NRP-prosessia aluekehittämisen ”eurooppalaistamisen” näkökulmasta tarkoituksenmukaisena, mutten aivan ymmärrä sitä, miten EU:n yhtenäisten ohjeiden tarkka seuraaminen lisää esityksessä mainittua alueellista joustavuutta. Komission tavoitteena itse asiassa on, että rahoitusta ohjattaisiin nykyistä tehokkaammin EU:n yhteisten EU-tason prioriteettien toteuttamiseen. Tätä komissio vahvistaa esittämällä eräänlaista tulosperustaista aluekehitysmallia, joka perustuu indikaattoreihin. Rahoitusta toisin sanoen maksettaisiin erillisten tulosindikaattoreiden pohjalta, ei toteutuneiden kustannusten pohjalta.

Yleisenä periaatteena on komission mukaan se, että kunkin jäsenvaltion olisi järjestettävä ja pantava täytäntöön kattava kumppanuus kansallista ja alueellista kumppanuussuunnitelmaa ja sen kutakin lukua varten monitasoisen hallinnon periaatteen ja alhaalta ylöspäin suuntautuvan lähestymistavan mukaisesti, jotta varmistetaan eri kumppaneiden/sidosryhmien tasapuolinen edustus. Komission listaus erilaisista kumppaneista on nähdäkseni hyvä ja tarpeeksi kattava. Kumppanuussopimusta koskevassa asetusesityksessä alueilla, kaupungeilla ja muilla toimijoilla on laaja edustus varsinaisen sopimuksen valmistelussa. Maakohtaisista suosituksista neuvotellessa olisi esimerkiksi alueiden ja kaupunkien laaja osallistuminen tarpeellista.

Olen lähtökohtaisesti samaa mieltä Suomen valtioneuvoston kanssa siitä, että nykyisin erillisistä rahastoista laadittava yksi kansallinen suunnitelma voi parhaimmillaan edistää synergiaetujen saavuttamista eri politiikkatoimien kesken. Mielestäni NRP-prosessi tuo Suomen aluekehittämiseen joitakin mahdollisuuksia. Tulee mahdolliseksi tehdä vaikkapa alueellista teollisuuspoliittista priorisointia, jos sellaiselle on tarvetta. Nykyiset rahastosäännöt ovat tehneet tällaisten nopeaa reagointia vaativien priorisointien tekemisen hankalaksi.

Olen valtioneuvoston kanssa samaa mieltä myös siitä, että kumppanuussopimuksen osalta komission ja jäsenvaltioiden toimivaltajako on tärkeä varmistaa siten, että mukana on rahoituksen toimeenpanoa ohjaavista yhteisistä EU-prioriteeteista huolimatta myös joustavuutta ja mahdollisuus käyttää kansallista harkintavaltaa.

Huomioita koskien otsakkeen 1 rahoitusta

Nykyisin rahoituskehyksessä erilliset yhteistä maatalouspolitiikkaa, koheesiopolitiikkaa ja sisäasioita koskevat rahastot koottaisiin Komission esityksessä toisin sanoen yhteen uuteen rahastoon. Vajaan tuhannen miljardin euron rahastosta 698 miljardia euroa kohdennettaisiin jäsenvaltioiden ns. NRP-suunnitelmiin. Maatalouden ja koheesiopolitiikan yhteinen NRP-rahoitusosuus olisi n. 668 miljardia euroa. Arvion mukaan maatalouden ja koheesion rahoitus vähenisi 10-15 %:a edelliseen rahoituskauteen verrattuna. Tämä on sangen merkittävä vähennys. Tämä on mahdollisesti Suomen kokonaissaannon näkökulmasta positiivinen asia, mutta saattaa aiheuttaa haasteita Suomen aluekehitykseen niillä alueilla, joilla koheesiovarojen merkitys on ollut tähän asti suurin. Näitä ovat alueet, jotka ovat jääneet paitsioon puiteohjelmärahoituksesta (Horisontti Eurooppa jne.) ja jotka ovat rahoittaneet esimerkiksi alueidensa TKI-aktiviteetteja koheesiovaroin. On huomattava, että esimerkiksi vuosien 2014-2020 rahoituskehyksessä koheesiopolitiikan ytimessä olivat pk-yritysten kilpailukyky ja innovaatioiden edistäminen. Monilla Suomen alueilla koheesiovarojen merkitys on ollut suuri juuri näillä sektoreilla. Näillä alueilla on syntynyt tai yhä syntymässä merkittävää yritystoimintaa juuri tämän koheesiopolitiikan rahoituksen avulla. Tämä sama kehitys tulisi kyetä Suomessa varmistamaan myös jatkossa.

NRP-suunnitelmiin sisältyisi Komission esityksessä kohdentamattomia varoja yhteensä noin 64 miljardia euroa. Ne toimisivat ”joustovarana” ”ennakoimattomiin tilanteisiin ja kriiseihin varautumiseksi”. Ymmärrän komission logiikan. Samaan aikaan on sanottava, että tämän 64 miljardin osuuden käyttäminen esimerkiksi puolustusinvestointeihin voisi potentiaalisesti heikentää varsinaisia alueellisen kehittämisen voimavaroja.

Komission esityksen mukaan aluekehittäminen rahoitettaisiin NRP-suunnitelman siitä osasta, jota ei ole korvamerkitty muihin kohteisiin kuten maataloudelle. Näihin komissio ehdottaa Suomelle alueelliseen koheesioon jyvitettyä noin 2,6 miljardia euroa. Summa on pienempi kuin meneillään olevalla rahoituskaudella. Tämä tulee johtamaan ristiriitoihin kansallisia NRP-suunnitelmia tehtäessä. Vähenevän EU-rahoituksen oloissa aluekehittämisessä tullaan tekemään alueellisia ja temaattisia valintoja, jotta vähentyvät varat saadaan ylipäättään riittämään. Toisaalta tullaan pohtimaan sitä, miten mahdolliset NRP-yritystuet, jotka voivat olla alueilla tärkeitä kasvun aikaansaamisen kannalta, todellisuudessa rahoitetaan (rahoitusvälineet koskien esimerkiksi pääomasijoitusten käyttämistä). Vähenevien koheesiovarojen olosuhteissa Komission ehdottama nk. *Catalyst Europe* -lainaväline (maksimissaan 133 miljardia euroa), jonka kautta halukkaat jäsenvaltiot voisivat saada lainaa NRP-suunnitelmiansa toteuttamiseen, näyttää eräänlaiselta paikkaus ehdotukselta. Sen avulla voitaisiin mahdollisesti vivuttaa yksityisiä investointeja alueilla, joilla on selkeitä kasvuhaasteita ja joilla on käynnissä selkeä supistumisen kierre. Olisi kuitenkin selkeää, että riittävät alueellisen koheesioedistämisen varat olisivat varsinaisessa rahoituskehityksessä.

Edellä sanotun perusteella koheesiorahoituksen osalta tärkeä muutos olisi rahoituksen nykyisen varojenjakomenetelmän alasajo ja siirtyminen kustannusperusteisesta varojenjaosta eräänlaiseen tulosperusteiseen malliin. Komission esittämä jakomalli ei perustuisi alueiden saannon laskentaan. Heikoimmille alueille kyllä esitetään tiettyä vähimmäisosuutta koko rahoituspotista, mutta rahaa voidaan jakaa potentiaalisesti jatkossa myös alueille, joille on aikaisemmin kanavoitunut vain vähän koheesiorahaa. Merkittävä muutos on myös se, että EU-komission ehdotuksessa Suomen liittymissopimukseen perustuvaa pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityisrahoitusta ei mainita. Yhdyn valtioneuvoston näkemykseen siitä, että tämä rahoitus olisi turvattava myös jatkossa.

Osa Itä- ja Pohjois-Suomen alueista tullee merkittävästi hyötymään sisäasioiden rahastojen yhdestä varojenjakokriteeriä, jossa huomioidaan erityisen suotuisasti EU:n Venäjän ja Valko-Venäjän raja. Kyseessä on geopolitiittinen raja-alue, jonka kehittämisessä Suomi on ollut aktiivinen. Suomen edun mukaista olisi painottaa vielä nykyistäkin voimakkaammin, että rahoituskehityksessä huomioidaan Suomen itäisten ulkoraja-alueiden nopeasti heikentynyt tilanne ja Venäjän hyökkäyssodan seurauksena syntyneet todelliset vaikeudet. Tässä vaiheessa ei ole tarpeen määrittää tarkemmin niitä alueita, jotka Suomessa kuuluvat ”itäiseen” osaan. Sisäasioiden rahastojen varojen käyttäminen koheesiovarojen mukaisesti aluetaloudelliseen kehitystyöhön tulisi nähdäkseni sallia. On helppoa yhtyä valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan EU-varojen allokoinnissa tulisi ylipäättään ”erityistä huomiota kiinnittää Suomen ainutlaatuiseseen asemaan itäisenä ulkorajavaltiona”.

Kaiken kaikkiaan EU:n jäsenvaltiokohtaiseen rahoitukseen tuotaisiin aiemmasta poiketen uutena painopisteenä puolustus ja lisäksi siitä voitaisiin rahoittaa joitakin jäsenvaltioille merkittäviä liikennehankkeita. Näillä on Suomessakin potentiaalisia aluekehitysvaikutuksia. Kaupunkipolitiikan näkökulmasta komission esityksessä on uusi sosiaalinen ulottuvuus. Komissio esittää, että NRP-suunnitelmiin sovellettaisiin 14 prosentin sosiaalista tavoitetta, jolla varoja

ohjattaisiin Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoon ja tuettaisiin laadukkaita työpaikkoja, osaamisen kehittämistä, sosiaalista osallisuutta ja myös kohtuuhintaista asumista.

Otsake 2

Komission esittämällä EU:n kilpailukykyrahastolla on Suomessa merkittäviä aluevaikutuksia, jotka koskevat eritoten suurimpia yliopistokaupunkeja mutta potentiaalisesti myös kaupunkeja, joissa sijaitsee merkittävä ammattikorkeakoulu. Kaiken kaikkiaan on kuitenkin sanottava, että komission esityksessä monivuotiseksi rahoituskehikseksi varsinainen kaupunkipoliittinen ulottuvuus jää varsin heikoksi.

Kilpailukykyrahaston yleisenä tavoitteena olisi vahvistaa Euroopan kilpailukykyä, erityisesti strategisilla aloilla ja EU:lle kriittisissä teknologioissa (rahaston alat kattavat ns. puhtaan siirtymän; terveyden, bioteknologian, maatalouden ja biotalouden; ns. digitaalisen johtoaseman politiikan; sekä resilienssin, turvallisuuden, puolustusteollisuuden ja avaruuden kokonaisuuden. Näistä jälkimmäinen on suurin kokonaisuus 115,7 miljardin euroa allokaatiolla. Rahasto pyrkisi kokoamaan yhteen EU:n tason investointikapasiteettia (kansallinen, EU, yksityinen), jotta strategisten teknologioiden skaalaamista, valmistusta ja käyttöönottoa voitaisiin nopeuttaa.

Kilpailukykyrahaston koko on noin puolet maaseudun, maatalouden ja koheesion kokonaisuudesta, mutta sitä on kasvatettu huomattavasti edelliseen verrattuna. Suomen aikaisempi suhteellinen saanto Horisontti Eurooppa -rahoituksesta ja muusta puiteohjelmärahoituksesta on huomattavasti esimerkiksi koheesiorahoitusta suurempi. Suomi on toisin sanoen menestynyt hyvin kilpaillun rahoituksen hankinnassa. Yhdyn hallituksen kantaan, jonka mukaan ”Horisontti Eurooppa -puiteohjelman ohella avoimen kilpailun ja hankkeiden korkean laadun tulisi olla lähtökohtana myös kilpailukykyrahaston rahoitukselle”.

Rahaston koon kasvattaminen olisi todennäköisesti Suomen saannon näkökulmasta myönteinen asia. Kaiken kaikkiaan kilpailukykyrahaston vaikutukset ovat Suomessa voimakkaimmat niillä suurimmilla kaupunkiseuduilla, joilla on runsaasti teknologiateollisuutta ja yliopistotason teknologian tutkimusta ja opetusta. Noilla seuduilla kilpailukykyrahaston varoilla voidaan saada aikaan merkittäviä kasvusysäyksiä, jotka voivat heijastua myös ympäröiville alueille. On huomattava, että kilpailukykyrahastosta tuettaisiin puolustus- ja turvallisuusinvestointeja. Näihin liittyvää toimintaa on Suomessa myös suurimpien kaupunkien ulkopuolella.

Lopuksi

Komission mukaan vuosien 2028–2034 monivuotinen rahoituskehys ehdotus tarjoaa mahdollisuuden suunnitella enemmän politiikkaan suuntautunut ja aiempaa yksinkertaisempi, vaikuttavampi ja reagoivampi talousarvio. Kansallisen ja aluetason kumppanuusrahastolla, kilpailukykyrahastolla ja Verkkojen Eurooppa -välineellä on kaikilla aluekehitysvaikutuksia. Suomen aluekehittämisen näkökulmasta tähän kehys ehdotuksen yleiseen tavoitteeseen liittyy sekä mahdollisuuksia että haasteita. Suomen ja EU:n välisen kumppanuussopimuksen laatimisessa sekä toimeenpanon seurannassa on syytä osallistaa laaja toimijajoukko myös alueilta ja kaupungeista.



Sami Moisio
Aluesuunnittelun ja -politiikan professori
Helsingin yliopisto