

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja

Tuomas Iso-Markku
Vanhempi tutkija

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

Suuri valiokunta
Eduskunta

27.11.2025

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

Kiitämme valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto tulevasta EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä ja sitä koskevasta valtioneuvoston selvityksestä. Tarkastelemme tässä lausunnossa komission esitystä ja valtioneuvoston kantoja Ulkopoliittisen instituutin EU ja strateginen kilpailu -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 rahoituskehysten 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.¹

Valtioneuvoston asiaa koskevan ennakkovaikuttamisen (E 31/2024 vp - EJ 2/2025 vp) arvioinnin yhteydessä olemme todenneet, että 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-19-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 Yhdysvaltojen presidentti Donald Trumpin 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 olemme pitäneet kannatettavana sitä, että valtioneuvosto tukee kannoissaan komission esitystä lisätä monivuotisen rahoituskehyksen joustavuutta. Näemme, että tämän tulisi käytännössä tarkoittaa kahta asiaa:

1. Joustavuutta kehyksen sisällä olevien varojen käytön suhteen (niin yksittäisten otsakkeiden alla kuin niiden välillä), sekä
2. Riittävän korkeaa omien varojen kattoa, joka mahdollistaa lisärahoituksen yllättävien tarpeiden kattamiseksi.

Arvioimme mukaan valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ja rakentavasti joustavuuteen kehyksen sisällä valtioneuvoston kirjelmässä U 48/2025 vp esitettyjen varausten puitteissa.

Valtioneuvoston kanta omien varojen enimmäismäärästä vaikuttaa jäävän avoimeksi kysymykseksi ja jatkotarkastelun kohteeksi. Kirjelmässään valtioneuvosto antaa selkeän tilannekuvan liikkumavaraan liittyvistä ehdollisista veloista (kohta 5.4.1) ja näistä johtuviin vastuisiin liittyvistä riskeistä (kohta 5.4.3). Valtioneuvosto on omaksunut kielteisen kannan komission esitykseen lainarahoitteisten erityisvälineiden perustamiseen (kriisimekanismi ja *Catalyst Europe*), joihin liittyy esitys omien varojen katon nostosta.

Valtioneuvoston mukaan uuteen kehykseen jäisi 0,27 % käyttämätöntä liikkumavaraa, joka mahdollistaa uusien lainaperustaisen instrumenttien esittämisen kriisioloissa. Pidämme tätä tarkoituksenmukaisena kuluvan kehyskauden oppien valossa. Tällaisten joustojen merkitys on kuluvalla rahoituskehyskaudella osoittautunut erityisen suureksi turvallisuuden ja puolustuksen näkökulmasta, sillä esimerkiksi riittävää omien varojen kattoa on hyödynnetty Ukrainan

¹ Müller, Manuel (2025): The European Union's next long-term budget: Complicated negotiations ahead, FIIA Briefing Paper (<https://fiia.fi/julkaisu/the-european-unions-next-long-term-budget>)

tukemiseen ja ReArm Europe -suunnitelman rahoittamiseen. Lisäksi valtioneuvosto arvioi, että ”käytettävissä olevien tietojen perusteella komission ehdotusten myötä Suomen ehdolliset vastuut eivät kasvaisi tavalla, joka riskinsä puolesta voisi vaarantaa budjettisuvereniteetin tai Suomen valtion mahdollisuudet vastata niistä velvoitteistaan, joita sillä Suomen perustuslain mukaan on” (U 48/2025 vp).

Rahoituskehyskokonaisuuden osalta komissio korostaa joustavuuden lisäksi myös rahoituskehyksen painopisteiden (uudelleen) priorisointia, EU-rahoitusohjelmien uudistamista vastaamaan paremmin tulevia haasteita sekä kehyksen rakenteen yksinkertaistamista. Myös näitä linjauksia pidämme isossa kuvassa perusteltuina sekä unionin että Suomen kannalta. Valtioneuvoston varauksellinen kanta kehyksen kokonaistason nostoon saattaa kuitenkin osoittautua ongelmaksi Suomen ajamien uudelleen priorisointien suhteen.

Kokonaistaso ja Suomen prioriteetit

Valtioneuvosto toteaa, että on ”välttämätöntä löytää taso, joka ei kasvattaisi maksutakkaamme kohtuuttomasti, mutta mahdollistaisi keskeiset painotukset, kuten puolustuksen ja kilpailukyyn 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 tulkitsisi neuvotteluasemiin hakeutumisena, nuiva kanta kokonaisuusrahoitustason kasvattamiseen yhdistettynä nykyisistä saannoista kiinnipitämiseen ja uusien, mahdollisesti Suomen saantoja kasvattavien painopisteiden ajamiseen herättää kysymyksen siitä, missä määrin valtioneuvosto on valmis uusiin priorisointeihin.

Komission pohjaesityksessä merkittäviä lisäyksiä esitetään puolustukseen ja turvallisuuteen sekä kilpailukykyyn ja ulkosuhteisiin. 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.

Tätä taustaa vasten valtioneuvoston olisi nähdäksemme 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 kuluvalla kaudella komission liikkeelle laskemien velkakirjojen kulut ja takaisinmaksun käynnistyminen.

Puolustus ja kokonaisturvallisuus

Olemme käsitelleet Suomen ennakko vaikuttamisen yhteydessä toimittamassamme lausunnossa erityisesti puolustukseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyviä näkökohtia.

Nähdäksemme komission esitys korreloi hyvin Suomen ajamien tavoitteiden kanssa. Komission esitys vahvistaisi EU:n roolia Euroopan puolustuksen kokonaisuudessa erityisesti 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 niillä pyritään ohjaamaan jäsenvaltioita tiiviimpään yhteistyöhön puolustuskysymyksissä yleisesti sekä hankinnoissa ja tutkimuksellisessa ja teollisessa yhteistyössä erityisesti.

Aiemmassa lausunnossamme toteamme, että kuluva rahoituskehyskausi on ensimmäinen, jonka aikana puolustukseen liittyviä toimia on merkittäväällä tavalla rahoitettu EU:n rahoituskehyksen sisältä. 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.

Nykyisen uhkaympäristön valossa onkin erittäin perusteltua, että komission esitys pyrkii kasvattamaan merkittävästi rahoituskehyksen puolustukseen ja kriisivarautumiseen kohdennettavaa osuutta. Valtioneuvoston mukaan komissio ehdottaa puolustuksen ja avaruuden rahoituksen lähes viisinkertaistamista ja sotilaallisen liikkuvuuden rahoituksen kymmenkertaistamista verrattuna nykyiseen. Puolustuksen vahvistamisen kokonaisuus pitää sisällään rahoitusta Euroopan kilpailukykyrahastosta, NRP-suunnitelmista ja sotilaallisen liikkuvuuden osalta Verkkojen Eurooppa -välineestä.

Valtioneuvoston mukaan Suomi tukee komission ehdotusta kasvattaa huomattavasti puolustusta tukevan rahoituksen määrää tulevassa rahoituskehyksessä. Lisäksi Suomi on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Euroopan kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi.

Arviomme mukaan Suomen kannat indikoivat Euroopan puolustuksen vahvistamisen mahdollisesti edellyttävän uusia nopeita ja merkittäviä toimia. Tämä saattaa merkitä muun muassa jo käynnistyneen ReArm Europe -suunnitelman riittävyyden arviointia tai uusien rahoituskanavien luomista joko EU:n puitteissa tai laajemmin eurooppalaisten kumppanien, erityisesti Ison-Britannian, kanssa. Tulevan monivuotisen rahoituskehyksen näkökulmasta on tärkeää seurata, kuinka ReArm Europe -suunnitelman toimeenpano etenee, ja onko sen rinnalle tarvetta luoda täydentäviä järjestelyjä joko EU:n rahoituskehyksen sisälle tai sen ulkopuolelle. Nähdäksemme Suomella on hyvät edellytykset profiloitua aloitteellisina jäsenvaltioina näissä kysymyksissä.

Suomen kannalta olisi hyvä, että koko Eurooppa panostaa puolustukseensa. Tämä tarkoittaa myös, että uusista puolustuksen rahoitusresursseista 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 rahoituskehityksen suhteen on puolusta moniselitteisempi. Kokonaisturvallisuus- ja varautumisenäkökulma 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 rahoituskehityksen kautta olisi mahdollisimman tehokasta ja järkevää. Valtioneuvoston ennakkoarvioituskannossa nostettiin tässä yhteydessä esiin ainakin pelastuspalveluväline, jonka rahoitusta komission esitys lisäisi tuntuvasti.

Ulkosuhderahoitus: Globaali Eurooppa -väline

Kokonaistasoon liittyvän keskustelun takia on ennakoitavissa, että unionin ulkosuhteisiin esitetty lisärahoitusta (+56%), joka pitää sisällään myös laajentumisen kohteena olevien valtioiden tuen, joudutaan supistamaan. Tämä tapahtuisi tilanteessa, jossa EU:lla on merkittäviä haasteita vastata kiristyneeseen strategiseen kilpailuun niin sanotussa globaalissa etelässä sekä unionin lähialueilla.

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 ulkosuhderahoituksen turvaamista puoltaa myös se, että EU:n globaali toimintaympäristö käy monessa suhteessa läpi rajua muutosta, jota Yhdysvaltojen hallinnon linjaukset entisestään kiihdyttävät. Tähän liittyvät monenvälisten instituutioiden ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestyksen haurastuminen, monialainen strateginen kilpailu ja kamppailu suurvaltojen ja alueellisten valtojen 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 ilmasto- ja rahoitus) kautta.

Monivuotinen rahoituskehitys 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 lisäksi erityisen merkittäviä tilanteessa, jossa moni jäsenvaltio on leikannut esimerkiksi kansallista kehitysyhteistyörahoitustaan.

Kiinnittäisimme valiokunnan huomiota myös siihen, että komission esityksen mukaan uudessa rahoituskehyksessä ei vielä (täysimääräisesti) varauduttaisi EU:n laajentumiseen. Prosessin kohteena olevien valtioiden tuki on esityksessä kytketty osaksi Globaali Eurooppa -välinettä. Vaikka osa ehdokasmaista on käytännössä vielä kaukana EU-jäsenyyteen liittyvien kriteerien täyttämisestä, strateginen kilpailu ja kamppailu on arkitodellisuutta EU:n itäisessä naapurustossa ja Länsi-Balkanilla. Ulkosuhderahoitukseen riittävä taso on keskeinen tekijä EU:n kyvyssä edistää uskottavasti laajentumista ja vastata kiristyneeseen kilpailuun.

Kaiken kaikkiaan laajentumisprosessi on edelleen yksi EU:n tärkeimmistä työkaluista lähialueidensa vakauden ja turvallisuuden lisäämiseksi. Lisäksi siihen kytkeytyy mahdollisuus unionin sisämarkkinoiden laajentamiseen. 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.

Toivoisimmekin valtioneuvoston kiinnittävän erityistä huomiota ulkosuhderahoituksen riittävyyteen rahoituskehystä koskevassa jatkovaikuttamisessa.

Lainarahoitteisuus ja unionin toimintakyky

Komission esittämät erilliset lainarahoitteiset välineet (kriisimekanismi ja *Catalyst Europe*) ovat herättäneet vastustusta Suomen lisäksi myös muissa jäsenvaltioissa. Esitysten eteneminen on arviomme mukaan monen poliittisen lukon takana.

Huomionarvoista on, että kuluvan rahoituskehyskauden aikana unioni on jäsenvaltioiden päätöksillä 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.

Kiinnittäisimme valiokunnan huomiota esitettyyn päätöksentekomenettelyyn. Komissio esittää, että kriisimekanismin perustamisesta päätettäisiin yksimielisesti kehyksen hyväksymisen yhteydessä, mikä edellyttäisi ratifiointeja jäsenvaltioissa. Perustamisen jälkeen mekanismi voitaisiin kuitenkin ottaa käyttöön (kriisitilanteissa) EU:n neuvoston määräenemmistöpäätöksellä ja Euroopan parlamentin hyväksynnällä.

Tilanteessa, jossa yksi tai muutama jäsenvaltio voi hankaloittaa tai jopa 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 esimerkiksi Ukrainan taloudellisen tuen mahdollistamiseksi.