FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja
EU-tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Suuri valiokunta
Eduskunta

22.5.2024

**Asia: E 31/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: E-kirje - Ennakkovaikuttaminen tulevaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (2028–)**

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston selvityksestä. Lausunnossa tarkastelen selvitystä Ulkopoliittisen instituutin EU ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelman painopisteiden valossa keskittyen kuitenkin erityisesti suuren valiokunnan toimialaan. Olen toimittanut lausunnot myös talousvaliokunnalle ja ulkoasianvaliokunnalle käsittelyssä olevasta aiheesta.

**Yleistä**

Yhdyn arvioon, jonka mukaan EU:n monivuotinen rahoituskehys on keskeisin EU:ssa yhdessä asetettujen prioriteettien ja politiikka-alojen toimeenpanon väline. Tulevaan (2028-) monivuotiseen kehykseen kohdistuu merkittäviä paineita yhtäältä kiristyneen globaalin strategisen kilpailun ja toisaalta Euroopan turvallisuuspoliittisen ympäristön rajun heikkenemisen takia. Kyseiset kehityskulut heijastuvat laaja-alaisesti unionin politiikka-aloihin, kuten ilmasto- ja ympäristöpolitiikkaan, muuttoliikkeen hallintaan sekä sisämarkkinoiden, teollisuuspolitiikan ja kilpailupolitiikan kehittämiseen. Lisäksi EU:n laajentuminen sekä elpymis- ja palautumisvälinettä varten liikkeelle laskettujen velkakirjojen takaisinmaksu vaikuttavat tulevaan kehyskauteen.

Tätä taustaa vasten pidän valtioneuvoston selvitystä koskien hallituksen ennakkovaikuttamista EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen tervetulleena ja oikea-aikaisena. Euroopan parlamenttivaalien jälkeen nimitettävän uuden komission yksi ensimmäisistä keskeisistä tehtävistä on laatia pohjaesitys seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi kevään 2025 aikana. Suomen tavoitteiden tarkentamisen rinnalla selvitys tunnistaa ja arvioi unionin toimintaympäristöstä ja omista päätöksistä johtuvia merkittäviä kehyksen uudistamis- ja kasvattamispaineita.

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Suomen vahva tuki EU:n rahoitukseen kytkeytyvälle ja viime kehyksen yhteydessä vahvistetulle ehdollisuudelle on tärkeä ennakkovaikuttamisen kohde. Nykyiseen kehykseen sidottu oikeusvaltiomekanismi on mahdollistanut unionin sisäisiin oikeusvaltiohaasteisiin vastaamisen. EU:n laajentuminen korostaa entisestään vahvojen rahoitukseen liittyvien ehdollisuusmekanismien tarvetta. Uuden kehyksen valmistelun yhteydessä avautunee mahdollisuus arvioida tarvetta entisestään vahvistaa nykyistä EU:n budjetin turvaksi luotua ehdollisuutta. Laajentumiseen kytkeytyvien EU-uudistusten yhteydessä myös SEU:n artikla 7 toimivuutta ja käyttöönoton mahdollisuuksia on hyvä arvioida. Artiklan puitteissa on mahdollista pidättää jäsenvaltiolta äänioikeus EU:n neuvostossa tilanteessa, jossa jäsenvaltiossa on vakavia ja pitkäkestoisia EU:n perusarvojen toteutumiseen liittyviä ongelmia. Äänioikeuden pidättäminen on erittäin järeä keino puuttua rikkomuksiin. Huomion arvoista on se, että se tarjoaa myös mahdollisuuden suojata unionin päätöksentekoa, mikäli muunlaisten sanktioiden kohteeksi joutunut jäsenvaltio pyrkisi vaikeuttamaan unionin yhteistä päätöksentekoa, ja sen toiminta ei enää perustu vilpittömän yhteistyön periaatteelle.[1]

**Rahoituskehyksen kokonaistaso**

Valtioneuvoston selvityksessä on keskiössä tulevan kehyksen ja EU:n rahoitusjärjestelmän valtiontaloudellinen merkitys. Hallitusohjelman mukaisesti valtioneuvosto katsoo, että EU-budjetin taso tulee säilyttää kohtuullisena välttäen Suomen nettomaksuosuuden kasvua. Tätä tukee jäsenvaltioiden, mukaan lukien Suomi, tarve sopeuttaa omia budjettejaan. Tarkennetun kannan mukaan Suomi tunnistaa rahoituskehyksen kokonaistason vaikuttavan eniten Suomen nettomaksuasemaan ja hallitus katsookin, että rahoituskehykseen kohdistuvat tarpeet tulisi ratkaista uudelleen kohdentamalla ja tehostamalla nykyisentasoista tai mahdollisesti varsin maltillisesti kasvatettavaa kehystä.

Kiinnittäisin huomiota siihen, että valtioneuvoston asettamien EU:n strategista agendaa ja tulevan komission ohjelmaa koskevien avaintavoitteiden mukaan, Suomen päämääränä on ”globaalisti vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja”. Kiristyneen strategisen kilpailun ja osin kamppailun muovaaman

[1] Jokela, Juha. 2024: *The EU needs to protect its fundamental values and decision-making capability*. European Council Experts’ Debrief. TEPSA. https://tepsa.eu/wp-content/uploads/2024/02/EUCO-Debrief-February-2024-1-1.pdf

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

globaalin ja eurooppalaisen ulkoisen toimintaympäristön katsotaan varsin laajasti edellyttävän EU:lta aiempaan vahvempaa toimintakykyä omien arvojen ja etujen turvaamiseksi sekä globaaleihin haasteisiin vastaamiseksi. Koska unionin toimintakykyyn vaikuttaa poliittisen koheesion ohella keskeisesti EU:n rahoituspohja, rahoituskehyksen kokonaistason riittävyyttä tulisi nähdäkseni arvioida tämän hallituksen asettaman keskeisen avaintavoitteen valossa. Nettomaksuaseman rinnalla olisi perustelua punnita globaalisti vahvan ja toimintakykyisen EU:n tuomaa lisäarvoa ja välillisiä hyötyjä Suomen ja Euroopan turvallisuudelle, hyvinvoinnille ja taloudelle. Globaalin ja alueellisen strategisen kilpailun kiristyessä taloudellisesti vahvan ja toimintakykyisen Euroopan unionin merkitys Suomelle ja Suomen elinkeinoelämälle korostuu entisestää.

**Rahoituksen uudelleen kohdentaminen**

Valtioneuvoston tarkennetun kannan mukaan Suomi on valmis harkitsemaan lisäpanostuksia tärkeäksi katsomiinsa kohteisiin kasvattamatta merkittävästi unionin budjetin kokoa. Tätä taustaa vasten valtioneuvosto pitää välttämättömänä EU-rahoituksen painopisteiden priorisointia. Tarkennetussa kannassa korostetaan, että puolustuksen, kriisivarautumisen ja rajaturvallisuuden rahoitusosuutta tulee kasvattaa huomattavasti. Lisäksi hallitus pitää tärkeänä unionin taloudellisen kilpailukyvyn vahvistamista kilpailuun ja laatuun tukeutuvalla TKI-rahoituksella.

Rahoituksen kohdentaminen EU-tasolla yhdessä asetettuihin prioriteetteihin on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Kehyksen ja sitä kautta unionin budjetin uudistaminen on kuitenkin osoittautunut poliittisesti vaikeaksi ja hitaaksi prosessiksi. Vaikeuskerrointa lisää jäsenvaltioiden huoli uudelleen kohdentamisen vaikutuksista niiden saanto-osuuksiin EU-budjetista. Tämä koskee erityisesti maatalous- ja koheesiopolitiikkaa, joihin molempiin kohdistuu merkittäviä paineita myös mahdollisen EU:n laajentumisen takia. Valtioneuvoston selvityksessä olisi jo ennakkovaikuttamisen yhteydessä arvioida kehyksen ja sitä kautta EU-budjetin merkittävän uudistamisen mahdollisuuksia.

Osviittaa uudelleen kohdentamisen mahdollisuuksista ja ongelmista voi hakea kuluvan rahoituskehyksen neuvotteluista, joihin vaikutti keskeisesti Ison-Britannian EU-ero. EU:n kolmanneksi suurin talous oli maksualennuksensa jälkeenkin suuri nettomaksaja. EU:n rahoitukseen syntynyt vaje pyrittiin paikkaamaan maksuosuuksien maltillisella nostamisella, jonka ehdoksi useat jäsenvaltiot, mukaan lukien Suomi, asettivat budjetin tehostamisen ja uudistamisen. Valtioneuvoston selvityksestä käy ilmi, että maatalouden

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

ja koheesion rahoituksen osuus pieneni noin 70 prosentista nykyiseen noin 61 prosenttiin. Kuluvalla kaudella kasvatettiin kilpailukykyä, puolustus ja sisäasioita (ml. muuttoliikkeen hallinta) koskevaa rahoitusta ja lisättiin EU-budjetin joustavuutta muun muassa aiempaa suuremmalla kohdentamattomalla rahoituksella.

Ennakkovaikuttamisen kannalta keskeinen kysymys liittyy mahdollisten uudelleen kohdennusten riittävyyteen Suomen ajamien prioriteettien toimeenpanon edellyttämän lisärahoituksen turvaamiseksi.

Arvioni mukaan valtioneuvoston selvityksessä kehyksen uudistamisen mahdollisuuksien (ja myös kokonaistason riittävyyden) kriittinen arviointi näkyy jossain määrin Ukrainan tukea ja puolustusta koskevissa kannoissa. Vaikka Suomi katsoo, että monivuotisen rahoituskehyksen tulisi säilyä ensisijaisena vastauksena EU:n rahoitustarpeisiin, Ukrainan taloudellisen tuen osalta hallitus on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille ja pitää nykyistä kehyksen ulkopuolista tukivälinettä tarkoituksenmukaisena mallina myös pidempiaikaiselle tuelle. Lisäksi Suomi pitää EU:n budjetin ulkopuolista rauhanrahastoa keskeisenä välineenä sotilaallisen ja puolustuksellisen tuen mahdollistamiseksi. EU:n puolustusyhteistyön kohdalla hallitus korostaa Euroopan puolustusteollisen pohjan vahvistamista ja tähän osoitettavan rahoituksen lisäämistä huomattavasti kehyksen puitteissa. Lisäksi osana ennakkovaikuttamista hallitus näkee, että Suomen tulee pystyä tarkastelemaan avoimesti Euroopan puolustusteollisuuden ohjelmaa ja muita mahdollisia ehdotuksia puolustusteollisen pohjan vahvistamiseksi.

Unionin strategisen kilpailukyvyn osalta hallituksen kannan tarkennuksessa korostuu nykyisten ohjelmien yhdistäminen laajemmaksi kokonaisuudeksi ja TKI-rahoituksen osuuden kasvattaminen. Ukrainan tukea ja mahdollisesti myös puolustusta koskevaa avoimuutta harkita erilaisia rahoitusjärjestelyitä kilpailukykyhaasteisiin vastaamiseksi ei nosteta esiin Suomen ennakkovaikuttamisessa. Näitä on pidetty esillä sekä EU-tason että kansallisen tason julkisessa keskustelussa yhtenä mahdollisuutena vastata kiristyneeseen strategiseen kilpailuun yleisesti ja vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyvään kilpailuun erityisesti. Tätä taustaa vasten uusien yhteisten EU-tason investointivälineiden on nähty mahdollistavan irtautumisen Suomen kannalta haitallisista ja EU:n sisäistä kilpailua vääristävistä tilapäisistä valtiontukisääntöjen joustoista.

Nähdäkseni EU-keskustelussa esitettyjen uusien investointivälineiden mahdollisten hyötyjen ja haittojen tarkempi arviointi olisi perusteltua myös Suomen ennakkovaikuttamisen kannalta. Esimerkiksi tutkittuun

Address Arkadiankatu 23 B, P.O. Box 425, FI-00101 Helsinki Telephone +358 9 432 7700 Fax +358 9 432 7799 Email firstname.lastname@fiia.fi www.fiia.fi

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

tietoon perustuvat selvitykset ja arviot erityyppisten välineiden vaikutuksista voisivat olla yksi Suomen kannanmuodostusta ja siihen liittyvää EU-vaikuttamista tukeva työkalu.

Unionin kyky vastata talouden saralla kiristyvään globaaliin kilpailuun on keskeinen tekijä myös EU:n globaalin aseman ja painoarvon kehityksen kannalta. Tätä taustaa vasten Suomen ennakkovaikuttamisessa olisi hyvä arvioida kriittisesti nykyisen rahoituspohjan riittävyyttä tilanteessa, jossa maailmantalouden pelisäännöt ovat muutoksen kohteena. Keskeisten kilpailijoiden mittavat (valtion)tukitoimet, globaalit infrastruktuurihankkeet ja protektionismi vaikuttavat keskeisesti EU:n asemaan ja kykyyn solmia taloudellisia ja poliittisia kumppanuuksia eri mantereilla. EU:n omaa kilpailukykyä edistävien toimien ja rahoituksen rinnalla, huomiota on hyvä kiinnittää unionin ulkosuhteiden, mukaan lukien taloudelliset ulkosuhteet, riittävään rahoitukseen, jolla mahdollistetaan määrällisesti ja laadullisesti vetovoimainen toiminta. Ulkosuhderahoitukseen kohdistuu erityisiä paineita myös EU:n laajentumisen edistämisen johdosta.

**EU:n omat varat ja velanotto**

Valtioneuvoston selvitys painottaa johdonmukaisesti Suomen kantaa koskien elpymis- ja palautumisvälinettä ja EU:n velanottoa. Väline ja siihen liittyvä merkittävä velanotto on sekä poikkeuksellinen että kertaluonteinen ratkaisu. Välineen hyväksymisen yhteydessä suomalaisessa poliittisessa ja asiantuntijakeskustelussa huomiota kiinnitettiin järjestelyyn mahdollisesti merkittävänä ennakkotapauksena. Elpymisvälineen kaltaista ratkaisua voitaisiin esittää myös tulevien kriisien ratkaisun yhteydessä ja merkittävästä yhteisestä velanotosta voisi muodostua pysyvä käytäntö EU:n toiminnan rahoituksessa.

Elpymisvälineen hyväksymisen jälkeen uutta yhteistä velanottoa on EU-tason keskusteluissa väläytelty Venäjän hyökkäyssodan kärjistämän energiakriisin taltuttamiseksi ja Yhdysvaltojen vihreää siirtymää tukevan Inflation Reduction Act'iin vastaamiseksi niin sanotun EU:n suvereniteettirahaston muodossa. Kummassakaan tapauksessa ehdotukset uudesta merkittävästä EU-velasta eivät ole edenneet.

Elpymisratkaisun jälkeen jäsenvaltiot ovat kuitenkin hyväksyneet ensin 17 miljardin euron (2022) ja tämän jälkeen 50 miljardin euron (2024) taloustukipaketit Ukrainalle. Jälkimmäinen tukipaketti on laadittu neljän vuoden ajaksi. Näiden tukivälinen rahoitus perustuu keskeisiltä osin komission liikkeelle laskemiin velkakirjoihin. Velanotto on ollut mahdollista EU-budjetissa olevan niin sanotun liikkumavaran

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

(eng. headroom) takia. Liikkumavara muodostuu monivuotisen rahoituskehyksen yhteydessä päätetystä unionin omien varojen katon sekä ennakoitujen menoerien erotuksesta.

Kehyksessä oleva liikkumavara ja siihen liittyvä komission lainanotto on käsitykseni mukaan osoittautunut tarpeelliseksi työkaluksi, ja se on mahdollistanut Ukraina-tukivälineiden luomisen. Viimeksi hyväksytyn 50 miljardin tukipaketin yhteydessä käytiin keskustelua vaihtoehtoisista tavoista järjestää Ukraina-tuki yhden jäsenvaltioin vastustuksen vuoksi. Keskustelussa painotettiin, että vaihtoiset järjestelyt (esimerkiksi uuden hallitustenvälisen rahoitusinstrumentin perustaminen tai koordinoidut kahdenväliset järjestelyt) ovat teknisesti ja myös poliittisesti vaikeita toteuttaa (ainakin nopeasti). Tätä taustaa vasten Suomen ennakkovaikuttamisessa olisi hyvä kiinnittää huomiota riittävän liikkumavaraan myös tulevalla kehyskaudella.

Uusi EU-tason velka ei kuitenkaan ole kestävä ratkaisu EU:n tulevaan kehykseen kohdistuviin paineisiin. Keskeinen ratkaisutekijä on EU:n talousarvion tulopuoleen liittyvät uudistukset ja mahdollisien uusien unionin omien varojen perustaminen. Tulopuolen laajentaminen on ollut EU:ssa esillä jo pitkään yhtenä ratkaisuna unionin rahoituspaineisiin vastaamiseksi. Samoin kuin EU-budjetin uudistaminen rahoitusta uudelleen suuntaamalla myös tulopuoleen liittyvät uudistukset ovat edenneet hitaasti. Valtioneuvosto nostaa esiin kehyksen tulopuolen uudistamiseen ja uusien omien varojen perustamiseen liittyvät poliittiset haasteet.

Nähdäkseni elpymisvälineen takaisinmaksuun liittyvien menojen kattaminen sekä kiristyneeseen globaaliin strategiseen kilpailuun, Euroopan turvallisuuspoliittiseen tilanteeseen ja mahdolliseen EU:n laajentumiseen vastaaminen lisäävät poliittista painetta ja mahdollisesti myös jäsenvaltioiden avoimuutta harkita EU:n rahoituksen tulopuolen laajentamista uusilla omilla varoilla.

Suomen kannattaa olla hyvin aktiivinen ja aloitteellinen tässä keskustelussa, ja valtioneuvoston alustavat kannat tarjoavat tähän hyvät mahdollisuudet. Uusia unionin omia varoja harkittaessa on perusteltua pohtia niiden tuottamaa aitoa EU-tason lisäarvoa. Tämän takia niitä on perusteltua harkita aloilla, joilla unioni selkeästi tuottaa niin sanottuja eurooppalaisia julkishyödykkeitä.

Address Arkadiankatu 23 B, P.O. Box 425, FI-00101 Helsinki Telephone +358 9 432 7700 Fax +358 9 432 7799 Email firstname.lastname@fiia.fi www.fiia.fi