Vesa Vihriälä 22.5.2025

VTT, vieraileva tutkija Helsingin yliopistossa

Talousvaliokunnalle

Pyydetty lausunto ennakkovaikuttamisesta EU:n tulevaan rahoituskehykseen

EU-komissio hahmotteli tiedonannossaan 11.2.2025 vuonna 2028 alkavan rahoituskehyskauden painopisteitä. Ennakkotietojen mukaan komissio antaa tulevaa rahoituskehystä koskevan ehdotuksensa heinäkuussa.

Komission lähtökohta kehittämistarpeille on, että mykyinen kehys on liian jäykkä, hajautunut ja monimutkainen. Kehys ei pysty komission näkemyksen mukaan vastaamaan riittävästi tarpeisiin tukea Ukrainaa, parantaa teknologista kilpailukyky, hallita ilmastonmuutoksen riskejä tai huolehtia maahanmuuttoon ja EU:n laajentumisen aiheuttamista rahoitustarpeista.

Ehdotuksessa ei suoraan oteta kantaa kehyksen suuruuteen, mutta asiallisesti viesti on, että em. haasteisiin vastaaminen pelkästään kehyksen rakennetta muuttamalla on vaikeaa. Rakenteen osalta komissio ehdottaa useita muutoksia:

- Budjettirakenteen yksinkertaistamista: vähemmän ohjelmia, tavoitepohjaisuuden korostaminen, helpompi pääsy EU-rahoitukseen.
- Joustavuutta: enemmän resursseja erillisiin ad hoc -välineisiin
- Politiikan painopisteiden selkeämpää heijastumista budjetin rakenteeseen, joka muodostuisi kolmesta pääkokonaisuudesta:
    - Kilpailukyky ja resilienssi
        - Uusi Euroopan kilpailukyvyn pääosasto
        - Tutkimus ja innovaatiot
        - Digitalisaatio ja koulutus
        - Strategiset investoinnit jakriittinen teknologia
    - Maakohtaisten toimien osio
        - koheesio
        - maatalouspolitiikka, maaseudun kehittäminen
        - liikenne
    - Laajentuminen ja ulkosuhteet
- NGEU:n rahoituksen takaisinmaksun järjestämistä tavalla, joka ei vaaranna muuta toimintaa, etenkään investointeja
- Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista nykyistä selkeämmin ehtona EU-rahoituksen saamiselle

- Tulopuolen uudistamista: uusien omien varojen lisääminen kansallisiin maksuosuuksiin kohdistuvien nostopaineiden vähentämiseksi: päästökauppa, hiilirajamekanismi, OECD:n globaali yhteisöveroratkaisu.

Komissio suunnittelee EU:n kilpailukyvyn vahvistamiseksi rahoituksen kokoamista kilpailukykyrahastoon ja lähtökohdaksi (edelleenkin) rahoituksen kohdentumisen perustumista avoimeen kilpailuun ja tutkimuksen korkeaan laatuun.

Komissio puhuu rahoituksen turvaamisesta koko innovaatioketjulle kilpailukykyrahastosta. Tämä voisi tarkoittaa tukea myös teollisen tuotantokapasiteetin rakentamiselle ml. rahoituksen tarjoamista nk. IPCEI-hankkeilla eli nykyisellään jäsenvaltioiden itsensä rahoittamille yhteishankkeille, joihin sovelletaan valtiontukisääntöpoikkeusta.

Puolustuksen ja turvallisuuden panostukset sijoittuisivat ilmeisesti osin kilpailukyvyn teeman alle (asejärjestelmien ja kaksikäyttöteknologian kehittämisen ja tuotantokapasiteetin laajentamisen tuki) ja osin maakohtaisten toimien kokonaisuuteen (sotilaallista liikkuvuutta parantavat toimet).

Ukrainan tuki sijoittunee nykyisen käytännön mukaisesti rahoituskehyksen ulkopuolelle. Siitä pyrittäisiin kuitenkin todennäköisesti sopimaan rahoituskehysneuvottelujen yhteydessä.

Suomen kantoja

Suomen kanta on ollut korostaa budjetin koon säilyttämistä kohtuullisena ja Suomen nettomaksuosuuden kasvun välttämistä. Tämän pohjalta Suomi on pitänyt tärkeänä menojen painopisteiden selkeää priorisointia strategisten tavoitteiden perusteella. Lisäksi on todettu NGEU:n luonnetta poikkeuksellisena ratkaisuna, joka ei voi olla ennakkotapaus.

Suomi katsoo, että etenkin jäsenvaltioille suoraan kohdistuvan rahoituksen tulosperusteisuus vahvistaisi EU-rahoituksen vaikuttavuutta. Suomi pitää myös tärkeänä, että tulevaan rahoituskehykseen ja siihen kytkeytyvään muuhunkin EU-rahoitukseen sovelletaan mahdollisimman vahvaa ja vähintäänkin nykyistä vastaavaa ehdollisuutta, kuten oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kytkeytyvä ehdollisuus.

Kilpailukyvyn osalta Suomi on korostanut tutkimus-, kehitys-, ja innovaatiorahoituksen säilymistä avoimeen kilpailuun ja korkeaan laatuun perustuvana. Suomi on myös puoltanut kaksikäyttöteknologiaan suuntauvan rahoituksen painottamista ja takausten laajempaa käyttöä yksityisen rahoituksen vivuttamiseksi.

VN ehdottaa, että Suomi ei tukisi EU:n TKI-rahoituksen käyttämistä maiden kehityserojen tasaamiseen, mikä on luontevasti koheesiopolitiikan aluetta. Samoin Suomen tulisi painottaa TKI-rahoituksen käyttöä innovaatioiden skaalaamiseen, hyödyntämiseen ja kaupallistamiseen. Temaattisesti Suomen tulisi korostaa tekoälyratkaisuja, suurteho- ja kvanttilaskentaa, siruteknologaa ja 6G-teknologiaa sekä biopohjaisia ratkaisuja. IPCEI-hankkeita tulisi jatkossakin rahoittaa ensisijaisesti osallistuvien maiden voimin.

Koheesiopolitiikassa Suomen tulisi VN:n mukaan korostaa EU:n strategista kilpailukykyä ja EU:n kokonaisturvallisuutta ja, että tulevan koheesiopolitiikan painopisteissä tulisi huomioida EU:n itäisten ulkoraja-alueiden merkittävästi muuttunut toimintaympäristö. Lisäksi kokonaisturvallisuuden näkökulmasta on keskeistä korostaa kaksikäyttö- ja puolustusulottuvuutta osana tulevan koheesiopolitiikan toimia.

Suomi tukee yleisesti Ukrainan voimakasta tukemista ja on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille. Nykyinen kehyksen ulkopuolinen rahoitus käy Suomelle hyvin.

Arvioita

Suomen kannat EU:n rahoituskehyksen painopisteiden ja rakenteiden muokkaamiseen ovat lähtökohtaisesti järkeviä. On tärkeää, että joka tapauksessa hyvin rajallisia yhteisiä voimavaroja käytetään tehokkaasti EU:n strategisten tavoitteiden edistämiseen ja että tässä toiminnassa otetaan huomioon tarpeiden varsin nopeakin muutos useiden vuosien rahoituskehyskauden aikana.

Komission pyrkimykset painopisteiden selkeyttämiseen ja joustavuuden lisäämiseen saavat perustellusti tukea Suomelta. Sama koskee painotuksia TKI-panostusten kohdentamisesta kilpailun perusteella tutkimuksellisesti parhaimpiin kohteisiin. Puolustusteknologian painotus on myös kohdallaan. On niin ikään hyvä sekä koko EU:n että kansallisen edun näkökulmasta painottaa koheesiopolitiikassa ulkorajan ja turvallisuuden merkitystä.

Suomen jatkuvasti varauksellinen suhtautuminen EU:n budjetin kasvattamiseen on kuitenkin ongelmallinen. EU:n teknologisen kilpailukyvyn ja strategisen autonomian vahvistaminen, Ukrainan tukeminen, puolustuksen vahvistaminen ja lähialueiden vakautta tukeva politiikka eivät onnistu vain jäsenmaiden omin, osin huonosti koordinoitujen toimien avulla. Tarvitaan myös unionin tason toimien merkittävää vahvistamista, kuten Draghin ja Niinistön raportit osoittavat. Tätä on vaikea rahoittaa yksinomaan voimavarojen painopistettä muuttamalla, etenkin kun elpymisrahaston velkojen takaisinmaksu alkaa heti uuden kauden alussa ja vaatii suurusluokkana 30 miljardia euroa vuodessa.

Erityisesti Ukrainan tuki ja Euroopan unionin maiden oman puolustuskyvyn vahvistaminen palvelevat yhteisiä intressejä, joita voisi kutsua EU-tason julkishyödykkeiksi. Myös Euroopan teknologisen kilpailukyvyn ja suvereenisuuden vahvistaminen hyödyttää kaikkia EU-maita. Toki kaikissa näissä asioissa jotkin maat hyötyvät enemmän kuin toiset, mutta ilman yhteisiä ponnistuksia useimmat elleivät kaikki jäävät huonompaan asemaan kuin pelkästään kansallisia politiikkoja toteutettaessa.

Yhteisten ponnistusten rahoittaminen edellyttää yhteisiä resursseja. On vaikea sanoa, kuinka paljon näitä välttämättä tarvitaan, mutta on uskottavaa, että kyse on vuositasolla kymmenien miljardien lisätarpeesta, kun yksin NGEU-rahoituksen takaisinmaksu vaatii em. 30 mrd. euroa vuodessa.

Suomen varovainen suhtautuminen kehyksen koon suurentamiseen ei välttämättä palvele edes Suomen kansallisia intressejä. Ukrainan tuki ja yhteisen puolustuskyvyn vahvistaminen ovat asioita, joista Suomi Venäjän rajanaapurina hyötyy keskimääräistä selvästi enemmän.

Sama koskee monelta osin myös EU:n teknologisen kilpailukyvyn vahvistamista. Suomi on hyvin riippuvainen EU:n talouden kehityksestä, joten sen edistäminen eri tavoin on Suomen etu. Samoin Suomella on monilla teknologian aloilla vahvuuksia, jotka suoraan hyötyvät EU-rahoituksen lisääntymisestä; Suomi on ollut TKI-rahoituksen osalta jo tähänkin saakka nettosaaja.

Kaikissa EU:n rahoitusta ja sen kohdentumista koskevissa ratkaisuissa on aina jännite aidosti yhteisten intressien ja ahtaamman kansallisen edun ajamisen välillä. Jälkimmäistä luonnollisesti edesauttaa, jos kansallinen intressi voidaan perustellusti todeta myös yhteiseksi eduksi.

Suomella on tällä neuvottelukierroksella nähdäkseni aiempaa selvästi parempi lähtökohta oman edun ja yhteisen edun yhteensovittamiseen. Turvallisuus ja Euroopan kyky huolehtia siitä itse – ilman ainakaan merkittävää USA:n tukea – on aivan uudella tavalla tärkeä ja rationaalinen peruste yhteiselle toiminnalle ja sen mukana yhteiselle rahankäytölle.

EU:n toiminta vaikuttaa Suomen turvallisuuteen kolmella tasolla. Yksi koskee sellaisten kykyjen luomista, joita yksittäisillä suurillakaan jäsenmailla ei ole mahdollista tai intressiä yksin luoda. Tällaisten kehittämiseen ja tuottamiseen tarvitaan välttämättä yhteisiä resursseja. Toinen taso on kannustaa kaikkia jäsenmaita oman puolustuskykynsä ja yhteiskuntansa resilienssin vahvistamiseen, mikä palvelee käytännössä myös muita jäsenmaita. Kolmas taso on EU:n tuki Suomen kaltaisille etulinjan maille, niiden puolustuskyvyn vahvistamiseksi.

On Suomen etu, että EU tukee aidosti yhteisten turvallisuutta palvelevien suorituskykyjen luomista yhteisin varoin. Samoin on ilmeisellä tavalla Suomen sekä EU:n yhteinen etu, jos yhteisin varoin tuetaan Suomen omaa puolustuskykyä ja resilienssiä. Sen sijaan yhteisen rahan käyttö ei-etulinjan maiden puolustuskyvyn ja resilienssin vahvistamiseen on helposti tehotonta, eikä erityisesti ole Suomen kaltaisen nettomaksajamaan etujen mukaista.

Suomen olisi luontevaa argumentaatiossaan painottaa yhteisen rahankäytön kohdistamista yhtäältä selvästi identifioitaviin EU-tason julkishyödykkeisiin ja toisaalta sellaisiin kansallisten toimien tukemiseen, joilla on merkittäviä myönteisiä vaikutuksia koko alueen turvallisuuteen. Ensimmäiseen ryhmään kuuluu ilmeisellä tavalla TKI-panostukset sota- ja kaksikäyttöteknologiaan. Pitäisi myös olla helppo perustella, että Venäjän naapurimaan puolustuksen ja resilienssin tukeminen hyödyttää ihan eri tavalla koko Euroopan turvallisuutta kuin vastaavat panostukset lännempänä.