Lausunto Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Timo Miettinen, dosentti, akatemiatutkija
Eurooppa-tutkimuksen keskus
PL 9
00014 HELSINGIN YLIOPISTO

Aika: keskiviikko 4.6.2025 klo 12.00

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

Kiitän mahdollisuudesta lausua näkemykseni koskien Suomen ennakkovaikuttamiskantoja Euroopan unionin seuraavaa monivuotista rahoituskehystä (MFF 2028–) varten. Lausunto rakentuu seuraavasti: Aluksi tarkastelen lyhyesti valtioneuvoston asiakirjan EU/298/2025-VNK-44 (14.5.2025) keskeisiä linjauksia.

Sen jälkeen esittelen tiivistetysti EU:n monivuotisen rahoituskehyksen historiallista kehitystä ja rakennetta, viitaten myös aihetta käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen. Lopuksi arvioin valtioneuvoston kantoja edellä esitetyn pohjalta.

Suomen kanta

Suomen ennakkovaikuttamiskannat tulevaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (MFF 2028-) keskittyvät budjettikuriin ja rahoituksen vaikuttavuuteen. Suomi korostaa kohtuullista budjettitasoa, välttäen nettomaksuosuuden kasvua, ja painottaa varojen kohdentamista strategisiin prioriteetteihin sekä yksityisen rahoituksen vivuttamista. Tavoitteena on kehyksen rakenteen yksinkertaistaminen, hallinnollisen taakan vähentäminen ja joustavuuden lisääminen kriisitilanteiden varalta. Suomi on avoin tulosperusteisille malleille, mutta tunnistaa niiden toteutukseen liittyvät haasteet.

Ehdollisuuden osalta Suomi vaatii vahvaa, vähintään nykyistä vastaavaa ehdollisuutta, erityisesti oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen osalta. Lisäksi harkitaan yhteyttä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden ja EU-rahoituksen välille.

Maatalouspolitiikassa Suomi korostaa kannattavan tuotannon jatkumista Suomen kaltaisissa haastavissa olosuhteissa erityisjärjestelyin, huoltovarmuusnäkökulma mukaan lukien. Tavoitteena on korkea saanto ja avoimuus kansallisille osarahoitusosuuksille I pilarissa kilpailun vääristymättä. Tuet tulisi kohdentaa aktiivisille tuottajille ja nuorille viljelijöille.

Kilpailukyvyn edistämisessä Suomi pitää ensisijaisena tutkimus-, kehitys- ja innovaatiorahoituksen (TKI) turvaamista avoimeen kilpailuun ja korkeaan laatuun perustuen, kasvattaen sen osuutta kehyksessä. Painopisteenä ovat innovaatioiden skaalaaminen ja kaupallistaminen, sekä murrosteknologiat kuten tekoäly ja 6G. Kaksikäyttötarkoituksiin ja kokonaisturvallisuuteen liittyvää TKI-rahoitusta tulisi painottaa. Suomi vastustaa TKI-rahoituksen käyttöä kansallisten TKI-järjestelmien kehittyneisyyserojen tasaamiseen, korostaen koheesiopolitiikan roolia tässä. InvestEU-välinettä tulisi hyödyntää laajemmin pääomasijoituksiin.

Koheesiopolitiikassa Suomi katsoo, että tarve EU:n yhteiselle koheesiorahoitukselle vähenee alueellisen koheesion edetessä, ja korostaa sisällöllistä priorisointia. Suomi tavoittelee Itä-Suomen ulkoraja-alueille erityisrahoitusta muuttuneen turvallisuusympäristön aiheuttamien haasteiden vuoksi. Maaulkorajojen pituuden merkitystä varojenjaossa tulisi kasvattaa. Nykyisistä kriteereistä syrjäinen ja pohjoinen sijainti, muuttoliike, harva-asutus ja pitkät etäisyydet ovat jatkossakin keskeisiä. Suomi korostaa myös jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivallan jakoa eikä pidä asumispolitiikkaan tai kansalliseen sosiaaliturvaan liittyvien kysymysten kytkemistä koheesiopolitiikkaan perusteltuna.

Ukrainan tuen odotetaan sijoittuvan rahoituskehyksen ulkopuoliseen välineeseen.

Budjetin rakenne

Euroopan unionin budjetti on kehittynyt merkittävästi vuosikymmenten aikana. Alun perin, 1950–1970-luvuilla, sen menot keskittyivät vahvasti maatalouteen, kattaen yli 70 prosenttia kokonaisbudjetista. 1980–1990-luvuilla unionin laajentuminen nosti **koheesiopolitiikan** merkitystä keskeisenä vastauksena alueellisten erojen tasaamiseen, ja samalla yleistyi keskustelu jäsenvaltioiden nettomaksu- ja nettosaaja-asemista. 2000-luvulla **tutkimus-, innovaatio- ja ilmastopainotukset** ovat lisääntyneet, vaikkakin budjetin perusrakenne on pysynyt verrattain muuttumattomana. Huomattavan poikkeuksen tähän teki koronakriisin yhteydessä käyttöön otettu elpymisväline (NextGenerationEU), joka toi EU:lle historiallisesti merkittävän **yhteisvelan** välineenä kriisivastaukseen.

Nykyisessä budjettirakenteessa keskeisiä menoluokkia ovat edelleen maatalouspolitiikka (CAP), koheesiopolitiikka, tutkimus ja innovaatiot (mm. Horizon Europe), ilmastotoimet sekä infrastruktuuri-investoinnit. Tutkimuskirjallisuus ja viimeaikaiset arviot osoittavat näiden politiikkalohkojen vaikuttavuuden vaihtelevan. **Tutkimus- ja digipanostukset** on toistuvasti todettu tehokkaimmiksi kasvun ja kilpailukyvyn kannalta (esim. Veugelers 2014; Lepori et al. 2007; ks. myös uusimmat analyysit Euroopan komission Joint Research Centrestä tai eurooppalaisista ajatushautomoista). Sen sijaan **maatalouspolitiikan (CAP)** vaikuttavuutta on kritisoitu erityisesti ympäristö- ja innovaatiotavoitteiden saavuttamisen osalta suhteessa sen merkittävään budjettiosuuteen (esim. Zahrnt 2009; OECD 2011; ks. myös viimeisimmät analyysit CAP-uudistuksista ja niiden ympäristövaikutuksista). **Koheesiopolitiikan** tuloksellisuus puolestaan riippuu vahvasti jäsenvaltion hallintorakenteiden toimivuudesta ja korruption tasosta (Mohl & Hagen 2011; useat viimeaikaiset EU:n tilintarkastustuomioistuimen raportit). NGEU:n kaltaiset tulosperusteiset välineet ovat tuoneet rakenteellista potentiaalia tehostaa varojen käyttöä, mutta niiden kokonaisvaikutusten arviointi on edelleen käynnissä.

Tulevaisuudessa EU:n budjettia haastavat useat merkittävät tekijät. **Kasvavat turvallisuus- ja puolustustarpeet** Ukrainan sodan ja muuttuneen geopoliittisen tilanteen myötä luovat uusia menopaineita. Myös **väestön ikääntyminen**, **vihreän siirtymän** ja **digikehityksen** edistäminen edellyttävät mittavia investointeja. Keskustelu **oikeudenmukaisesta varojen jaosta** ja **ehdollisuuden lisäämisestä** – esimerkiksi oikeusvaltio- tai turvallisuusperustein – tulee todennäköisesti kärjistymään. Rahoitusjärjestelmältä edellytetään jatkossa suurempaa joustavuutta ja kykyä reagoida nopeasti muuttuviin olosuhteisiin, pitäen samalla kiinni eurooppalaisesta lisäarvosta ja tuloksellisuudesta. Budjetin tulopuoli, joka perustuu pääosin jäsenvaltioiden BKT:hen perustuviin maksuosuuksiin,

tullituloihin ja arvonlisäveroon perustuviin tuloihin, heijastelee historiallisia kompromisseja. Keskustelu **omin varoin** -järjestelmän kehittämisestä, esimerkiksi ETS-järjestelmän tulojen hyödyntämisellä, on kasvattanut merkitystään osana tulevan budjetin vakauden ja rahoituspohjan vahvistamista.

Vuosien 2021–27 rahoituskehys:

Menoluokka	Selite	MFF (€ mrd)	NGEU (€ mrd)	Yhteensä (€ mrd)
Yhteismarkkinat, innovaatio ja digitaalinen	Horizon Europe, invest EU, digitaalinen siirtymä	132,8	10,6	143,4
Koheesio, resilienssi ja arvot	Aluepolitiikka, RRF-elvytysrahasto, koulutus (esim. Erasmus)	377,8	721,9	1 099,7
Luonnonvarat ja ympäristö	Maatalous, maaseudun kehitys, ympäristö- ja ilmastopolitiikka	356,4	17,5	373,9
Maahanmuutto ja rajaturvallisuus	Rajavalvonta, pakolaispolitiikka	22,7	–	22,7
Turvallisuus ja puolustus	EU:n puolustusyhteistyö, kyberturvallisuus	13,2	–	13,2
Naapurusto ja maailma	Kehitysapu, ulkosuhteet, naapurialueet	98,4	–	98,4
EU:n julkinen hallinto	Komission ja muiden instituutioiden hallintomenot	73,1	–	73,1
Yhteensä		**1 074,3**	**750,0**	**1 824,3**

Tutkimuskirjallisuuden näkemyksiä ja viimeaikaisia arvioita

Tutkimuskirjallisuus on siirtynyt tarkastelemaan EU-budjettia pelkän rahamääräisen jaon sijaan sen eri osa-alueiden vaikuttavuuden kautta suhteessa unionin keskeisiin tavoitteisiin, kuten talouskasvuun, koheesioon ja kestävään kehitykseen. Erityisesti on pyritty mittaamaan eri politiikkalohkojen tuottamaa eurooppalaista lisäarvoa ja tehokkuutta.

Viimeaikaiset arviot ja tutkimukset ovat toistuvasti korostaneet, että **tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopanostukset (TKI)** sekä **digitaalitalouden investoinnit** ovat osoittautuneet tehokkaimmiksi EU-rahoituksen käyttökohteiksi kasvun ja kilpailukyvyn kannalta (esim. Veugelers

2014; Lepori et al. 2007, sekä useat Euroopan komission Joint Research Centren ja eurooppalaisten ajatushautomoiden analyysit). Ne luovat pohjaa tulevaisuuden taloudelliselle menestykselle ja vastaavat globaaleihin haasteisiin.

Koheesiopolitiikan tuloksellisuus riippuu kriittisesti jäsenvaltion ja alueiden hallintorakenteiden toimivuudesta, korruption tasosta ja kyvystä absorboida varoja tehokkaasti (esim. Mohl & Hagen 2011; sekä EU:n tilintarkastustuomioistuimen raportit). Hyvä hallinto ja vakaat instituutiot ovat siten välttämättömiä edellytyksiä koheesiorahoituksen täyden potentiaalin hyödyntämiselle.

Yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) vaikuttavuutta on puolestaan asetettu kyseenalaiseksi, erityisesti sen kykyä edistää ympäristö- ja innovaatiotavoitteita tehokkaasti suhteessa sen merkittävään budjettiosuuteen (esim. Zahrnt 2009; OECD 2011; sekä viimeisimmät analyysit CAP-uudistuksista ja niiden ympäristövaikutuksista). Keskustelu CAP:n tulevaisuudesta on vilkasta, ja sen roolia unionin budjetissa tarkastellaan yhä kriittisemmin suhteessa muihin nouseviin prioriteetteihin.

Ilmasto- ja energia-alan investoinnit on tunnistettu strategisesti merkittäviksi ja nopeasti kasvaviksi alueiksi, joiden merkitys EU:n vihreän siirtymän ja energiariippumattomuuden kannalta on kiistaton. Vaikka niiden kokonaisvaikuttavuuden arviointi on edelleen käynnissä, ne ovat avainasemassa EU:n tulevaisuuden kannalta. Myös **puolustuksen ja turvallisuuden** merkitys on korostunut viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa ja EU:n päätöksenteossa (esim. Ukrainan sodan kontekstissa), luoden uuden tarpeen lisätä investointeja puolustuskykyyn ja kokonaisturvallisuuteen EU-tasolla. Tämä koskee myös **EU:n ulkorajojen vahvistamista** ja siihen liittyviä infrastruktuuri-investointeja osana laajempaa turvallisuusarkkitehtuuria.

Eri investointikohteiden vaikuttavuutta voidaan kuvata seuraavan yleiskuvan avulla, joista ensimmäiset kohteet edustavat merkittävintä vaikuttavuutta.

Investointityyppi	**Vaikuttavuus**	**Selitys**
Tutkimus ja innovaatiot	★★★★★	Vahva vaikutus pitkän aikavälin kasvuun, tiedon leviämiseen ja kilpailukykyyn
Koulutus ja osaaminen (esim. Erasmus+)	★★★★☆	Edistää liikkuvuutta, osaamista ja työmarkkinoiden toimivuutta
Infrastruktuuri (liikenne, energia)	★★★★☆	Tukee alueellista yhteenkuuluvuutta, erityisesti uusissa jäsenmaissa
Koheesiopolitiikka (yleisesti)	★★★☆☆	Vaikuttavuus vaihtelee: korkea hallintokapasiteetti parantaa tuloksia
Ilmastoinvestoinnit (esim. Green Deal)	★★★☆☆	Potentiaali suuri, mutta vaikuttavuus riippuu sääntelystä ja ohjausmekanismeista

Digitaaliset investoinnit	★★★★☆	Korkea tuottavuusvaikutus etenkin, kun yhdistyy koulutukseen ja innovaatioihin
Maataloustuet (CAP)	★★☆☆☆	Vakautta maaseudulle, mutta heikko tuottavuus- tai ilmastovaikutus ilman uudistuksia
Rajaturvallisuus ja hallinto	★★☆☆☆	Välttämättömiä toimivuuden kannalta, mutta vähäinen vaikutus kasvuun tai koheesioon

Huomioita Suomen kannasta

Suomi kannattaa EU:n talousarvion uudistamista maltillisella ja harkitulla tavalla siten, että siinä otetaan huomioon uudet ja kasvavat painopisteet, kuten puolustuksen vahvistaminen ja vihreän siirtymän edistäminen. Tämä linja edustaa vastuullista realismia, joka pyrkii yhdistämään unionin muuttuvat tarpeet ja jäsenvaltioiden veronmaksajien intressit. Samalla Suomen korostus budjetin kohtuullisuudesta ja nettomaksuosuuden hallinnasta heijastaa ymmärrettävää budjettikurilähtökohtaa. Tämän näkemyksen olisi kuitenkin oltava joustava ja sovitettava yhteen EU:n strategisten tavoitteiden ja kriisinkestävyyden vaatimusten kanssa.

Erityisen painokasta on Suomen vaatimus vahvistaa rahoituksen ehdollisuutta, etenkin oikeusvaltioperiaatteen osalta. Tutkimuskirjallisuudessa korostetaan laajasti, että hyvä hallinto ja oikeusvaltion kunnioittaminen ovat edellytyksiä EU-rahoituksen, erityisesti koheesiopolitiikan, tehokkuudelle ja vaikuttavuudelle. Ehdollisuuden ulottaminen myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteisiin voi vahvistaa EU-rahoituksen strategista merkitystä nykyisessä geopoliittisessa kontekstissa.

Samalla vaikuttaa siltä, että Suomen kantoja ohjaa vahva pyrkimys turvata kansalliset edut eri politiikkasektoreilla. Tämä on osin ymmärrettävää, mutta herättää kysymyksen siitä, onko esimerkiksi nykyisestä maatalouspolitiikan painotuksesta kiinni pitäminen perusteltua, jos se tapahtuu tärkeämpien yhteisten tavoitteiden, kuten investointien ja ilmastosiirtymän, kustannuksella. Resurssien tehokas kohdentaminen saattaisi edellyttää valmiutta prioriteettien uudelleentarkasteluun myös perinteisillä politiikka-alueilla.

Huomionarvoista on myös se, että Suomen kannassa ei juuri käsitellä EU:n omien varojen järjestelmän kehittämistä. Esimerkiksi päästökauppajärjestelmästä saatavien tulojen laajempi hyödyntäminen EU-budjetin rahoituspohjana on yksi usein esiin nostettu vaihtoehto. Omien varojen uudistaminen voisi parantaa budjetin vakautta ja ennustettavuutta sekä vähentää riippuvuutta jäsenvaltioiden bruttokansantuloon perustuvista maksuista. Tämän teeman perusteellisempi tarkastelu ja siihen liittyvä Suomen linjaus olisi tärkeä lisä kokonaisuuteen.

Kunnioittavasti

Timo Miettinen

Eurooppa-tutkimuksen keskus

Helsingin yliopisto