Lausunto Eduskunnan valtionvarainvaliokunnalle

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

Aika: tiistai 27.5.2025 klo 12.00

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

Kiitän mahdollisuudesta kommentoida Suomen ennakkovaikuttamiskantoja koskien EU:n seuraavaa monivuotista rahoituskehystä (MFF 2028-). Tässä lausunnossa käsittelen aihetta seuraavan rakenteen mukaisesti:

Aluksi esitän lyhyen katsauksen valtioneuvoston kantaan asiakirjan EU/298/2025-VNK-44 (14.5.2025) pääpiirteiden osalta. Tämän jälkeen kuvaan tiiviisti EU:n rahoituskehyksen historiaa ja rakennetta, nostaen esiin myös asiaankuuluvia näkökulmia tutkimuskirjallisuudesta. Lopuksi kommentoin näiden perusteella valtioneuvoston esittämiä kantoja.

Suomen kanta

Suomi on määritellyt ennakkovaikuttamiskantansa tulevaa EU:n monivuotista rahoituskehystä (2028–) varten korostaen budjetin kohtuullisuutta, strategista kohdentamista ja vaikuttavuutta. Keskeisenä tavoitteena on säilyttää Suomen nettomaksuosuus hallittavana sekä varmistaa, että EU-rahoitus tukee yhteisesti sovittuja painopisteitä tehokkaasti, vivuttaen yksityistä pääomaa ja lisäten tulosperusteisuutta.

Suomi suhtautuu myönteisesti rahoituskehyksen rakenteen yksinkertaistamiseen, hallinnollisen taakan keventämiseen ja ohjelmien yhdistämiseen laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Komission esittämää jäsenvaltioiden suunnitelmapohjaista ja tuloksiin sidottua mallia arvioidaan varauksella: Suomi näkee sen mahdollisuutena tehostaa rahoitusta, mutta varoittaa mitattavuuden, läpinäkyvyyden ja hallinnoinnin haasteista.

Maatalouspolitiikassa Suomi tavoittelee korkeaa saantoa ja korostaa viljelijöiden tulotason turvaamista erityisesti epäedullisissa luonnonoloissa. Perheviljelmien aseman vahvistaminen ja aktiivituottajien tukeminen ovat keskeisiä tavoitteita. Suomi on valmis tarkastelemaan uusia rahoitusratkaisuja, kuten kansallisen osarahoituksen käyttöä myös suorissa tuissa, mikäli ne perustuvat yhteisiin sääntöihin.

Kilpailukyky- ja TKI-politiikassa Suomi puolustaa avoimeen kilpailuun ja korkeaan laatuun perustuvaa rahoitusta ja vastustaa jäsenvaltioiden välisten kehityserojen tasaamista tutkimusrahoituksen keinoin. Erityisesti panostukset kaupallistamiseen, kaksikäyttöteknologioihin, digitalisaatioon ja puhtaaseen siirtymään nähdään Suomen etuna. InvestEU-mallin laajentamista pk-yritysten riskirahoituksen tukemiseksi kannatetaan.

Koheesiopolitiikan osalta Suomi korostaa sen uudistamisen tarvetta ja sisällöllistä priorisointia strategisen kilpailukyvyn, turvallisuuden ja uusiin haasteisiin vastaamisen näkökulmasta. Itä-Suomen ulkoraja-alueiden erityisrahoitus nähdään välttämättömänä muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Samalla Suomi suhtautuu kriittisesti koheesiorahoituksen tasoon ottaen huomioon sen heikon tuoton Suomen näkökulmasta.

Puolustus- ja kokonaisturvallisuudessa Suomi tukee rahoituksen kasvattamista etenkin puolustustutkimuksen ja -kehityksen osalta, tavoitteena vahvistaa erityisesti itäisen etulinjan maiden asemaa. Rahoituksen muotoina Suomi suosii lainoja ja takauksia yksityisen rahoituksen vivuttamiseksi. Rajaturvallisuudessa Suomi vaatii erityisrahoitusta itäisille raja-alueille ja maaulkorajojen painotuksen vahvistamista EU-varojen jaossa.

Budjetin rakenne

Euroopan unionin budjetti on vuosikymmenten kuluessa kehittynyt alun maatalouspainotteisesta järjestelmästä monialaiseksi rahoitusvälineeksi, jossa korostuvat tutkimus, ilmasto ja kilpailukyky. 1950–1970-luvuilla yli 70 prosenttia menoista kohdistui maataloustukiin. 1980–1990-luvuilla koheesiopolitiikka nousi vastaukseksi unionin laajenemiseen, samalla kun alkoi yleistyä ns. nettomaksu- ja nettosaaja-ajattelu. 2000-luvulla tutkimus- ja ilmastopainotukset ovat lisääntyneet, mutta budjetin rakenne on pysynyt verrattain muuttumattomana. Poikkeuksen muodosti koronakriisin yhteydessä käyttöön otettu elpymisväline (NextGenerationEU), joka toi EU:lle yhteisvelan välineenä.

Budjetin rakenteessa keskeisiä menoluokkia ovat maatalouspolitiikka (CAP), koheesiopolitiikka, tutkimus ja innovaatiot (mm. Horizon Europe), ilmastotoimet sekä infrastruktuuri-investoinnit. Näiden vaikuttavuus vaihtelee. Tutkimus- ja digirahoituksen on osoitettu olevan tehokkaita kasvun kannalta, kun taas CAP:n vaikuttavuutta on kritisoitu ympäristö- ja innovaatiotavoitteiden näkökulmasta. Koheesiopolitiikan tuloksellisuus riippuu vahvasti kansallisista hallintorakenteista. NGEU:n kaltaiset tulosperusteiset välineet ovat tuoneet rakenteellista potentiaalia, mutta niiden vaikutukset ovat vielä osin kesken arvioinnin.

Tulevaisuudessa EU:n budjettia haastavat kasvavat turvallisuus- ja puolustustarpeet, väestön ikääntyminen, geopoliittinen epävarmuus sekä vihreän siirtymän ja digikehityksen edistäminen. Myös keskustelu oikeudenmukaisesta varojen jaosta ja ehdollisuuden lisäämisestä (esim. oikeusvaltio- tai turvallisuusperustein) tulee todennäköisesti kärjistymään. Rahoitusjärjestelmältä edellytetään jatkossa suurempaa joustavuutta ja kykyä reagoida nopeasti muuttuviin olosuhteisiin – pitäen samalla kiinni eurooppalaisesta lisäarvosta ja tuloksellisuudesta.

EU:n budjetin rakenne perustuu monivuotiseen rahoituskehykseen (MFF), joka määrittää seitsemän vuoden ajalle keskeiset menoluokat ja niihin asetetut menokatot. Nykyisessä rakenteessa budjetti jakautuu useisiin pääotsakkeisiin, joista merkittävimpiä ovat maatalouspolitiikka (CAP), koheesiopolitiikka, tutkimus ja innovaatiot, ulkosuhteet sekä hallintomenot. Elpymisvälineen (NGEU) myötä budjettirakenteeseen lisättiin myös kertaluonteinen yhteisvelkaan perustuva kokonaisuus, joka kohdistui erityisesti vihreään ja digitaaliseen siirtymään.

Perinteisesti suuri osa budjetista – noin kolmannes – on kohdistunut suoriin maataloustukiin, kun taas koheesiopolitiikka on vastannut alueellisen tasa-arvon ja integraation edistämisestä erityisesti Itä- ja

Etelä-Euroopassa. Tutkimus- ja innovaatiopolitiikan paino on kasvanut 2000-luvulla, mutta sen osuus kokonaisuudesta on yhä maltillinen verrattuna CAP- ja koheesiomenoihin. Budjetin tulopuoli muodostuu pääosin jäsenvaltioiden BKT:hen perustuvista maksuosuuksista, tullituloista ja arvonlisäveroon perustuvista tuloista. Rakenne heijastelee pitkälti historiallisia kompromisseja ja jäsenvaltioiden välistä neuvottelutasapainoa, jossa nettomaksu- ja nettosaaja-asemilla on yhä keskeinen merkitys.

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

Tutkimuskirjallisuudessa EU-budjettia ja sen politiikkalohkoja on tarkasteltu laajasti ei ainoastaan rahamääräisenä jakomekanismina, vaan niiden vaikuttavuutta on arvioitu suhteessa unionin keskeisiin tavoitteisiin, kuten talouskasvuun, alueelliseen koheesioon, kestävään kehitykseen ja kilpailukykyyn. Erityisesti eri politiikkalohkojen tuottamaa eurooppalaista lisäarvoa ja tehokkuutta on pyritty mittaamaan.

Viimeaikaiset arviot ja tutkimukset ovat toistuvasti korostaneet, että **tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopanostukset (TKI)** sekä **digitaalitalouden investoinnit** ovat osoittautuneet kasvun ja kilpailukyvyn kannalta tehokkaimmiksi EU-rahoituksen käyttökohteiksi (esim. Veugelers 2014; Lepori et al. 2007; ks. myös uusimmat analyysit Euroopan komission Joint Research Centrestä tai eurooppalaisista ajatushautomoista). Ne luovat pohjaa tulevaisuuden taloudelliselle menestykselle ja vastaavat globaaleihin haasteisiin.

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

Yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) vaikuttavuutta on sen sijaan asetettu kyseenalaiseksi, erityisesti mitä tulee sen kykyyn edistää ympäristö- ja innovaatiotavoitteita tehokkaasti verrattuna sen merkittävään budjettiosuuteen (esim. Zahrnt 2009; OECD 2011; ks. myös 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. Niiden merkitys EU:n vihreän siirtymän ja energiariippumattomuuden kannalta on kiistaton. Vaikka niiden kokonaisvaikuttavuuden arviointi on monimutkaisuudesta johtuen edelleen käynnissä, on selvää, että nämä investoinnit ovat avainasemassa EU:n tulevaisuuden kannalta.

Lisäksi viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa ja EU:n päätöksenteossa on korostettu **puolustuksen ja turvallisuuden** merkitystä. Ukrainan sodan myötä on syntynyt uusi tarve lisätä investointeja puolustuskykyyn ja kokonaisturvallisuuteen myös EU-tasolla. Tämä on merkittävä uusi budjettipaine, jonka vaikutuksia ja rahoitusratkaisuja analysoidaan parhaillaan. Myös **EU:n ulkorajojen vahvistamisen** ja siihen liittyvien infrastruktuuri-investointien tarve on noussut esiin osana laajempaa turvallisuusarkkitehtuuria.

Eri investointikohteiden vaikuttavuutta voidaan kuvata seuraavan yleiskuvan avulla. Ensimmäiset kohteet ovat niitä, joissa vaikuttavuus on merkittävin.

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 tukee harkittua EU-budjetin uudistusta, jossa huomioidaan uudet ja kasvavat menokohteet, kuten puolustus ja vihreän siirtymän tukeminen. Tämä on realistinen ja vastuullinen lähtökohta, joka pyrkii tasapainottamaan unionin kehittyviä tarpeita ja jäsenvaltioiden veronmaksajien etuja. Samalla Suomen painotus budjetin kohtuullisesta tasosta ja nettomaksuosuuden hallinnasta on ymmärrettävää budjettikuripositio, mutta sen tulee olla joustava suhteessa unionin strategisiin prioriteetteihin ja kriisinkestävyyteen.

Erityisen keskeistä on, että Suomi painottaa **aiempaa vahvempaa ehdollisuutta** EU-rahoituksen yhteydessä, korostaen erityisesti oikeusvaltioperiaatteen noudattamista. Tutkimuskirjallisuus tukee vahvasti ajatusta, että tehokas hallinto ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen ovat edellytys EU-rahoituksen, erityisesti koheesiopolitiikan, onnistumiselle ja vaikuttavuudelle. Ehdollisuuden laajentaminen kattamaan myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteita on askel kohti rahoituksen strategisempaa hyödyntämistä muuttuneessa geopoliittisessa tilanteessa.

Suomen ajattelua näyttää ohjaavan vahva oman “saantien” turvaaminen eri politiikka-aloilla, mikä on tietyissä rajoissa ymmärrettävää kansallisten intressien puolustamista. Kuitenkin herää kysymys, onko esimerkiksi nykyisen maatalouspolitiikan rakenteista kiinni pitäminen lopulta ristiriidassa muiden tärkeämpien tavoitteiden, kuten EU:n yhteisten investointien tai puhtaaseen siirtymään liittyvien tavoitteiden, kanssa. Tehokas resurssien allokointi voisi edellyttää joustavuutta ja uudelleenpriorisointia myös perinteisillä politiikan aloilla.

On myös huomionarvoista, että Suomen kannassa ei juurikaan käsitellä **unionin omien varojen järjestelmän** kehittämistä. Keskeinen ja usein esitetty rahanlähde tähän liittyen olisi esimerkiksi EU:n päästökauppajärjestelmästä (ETS) kertyvien tulojen merkittävämpi hyödyntäminen unionin budjetissa. Omien varojen järjestelmän uudistaminen voisi tuoda kaivattua vakautta ja ennakoitavuutta EU-budjettiin ja vähentää riippuvuutta jäsenvaltioiden GNI-perusteisista maksuista. Tämän teeman syvempi analyysi ja kannanotto olisi arvokas lisä Suomen linjauksiin.

Kunnioittavasti

Timo Miettinen
Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto