HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Pariisi 1.10.2025

Asia: E 73/2025 vp: Komission tiedonanto sekä ehdotukset vuosia 2028-2034 koskevaksi EU:n monivuotiseksi rahoituskehykseksi

Eduskunnan suurelle valiokunnalle 3.10.2025

Komissio antoi 16.7.2025 ehdotukset EU:n seuraavaksi rahoituskehykseksi vuosille 2028-2034. Komission ehdotus sisältää tiedonannon ”Dynaaminen EU:n talousarvio tulevaisuuden tarpeisiin – Monivuotinen rahoituskehys 2028-2034”, sekä ehdotukset rahoituskehysasetukseksi, toimielinten väliseksi sopimukseksi, omia varoja koskevaksi päätökseksi, sekä lukuisia lainsäädäntöehdotuksia ja valkoisen kirjan EU:n petostentorjuntajärjestelmän uudelleentarkastelusta. Ehdotuksia on edelleen täydennetty 3.9.2025. Suuri valiokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston E-kirjeestä, joka koskee Suomen alustavia kantoja mainittuihin komission aloitteisiin. Valtioneuvosto ennakoi, että paketista syntyisi lopullinen sopu aikaisintaan loppuvuodesta 2026. Tarkemmat lainsäädäntöehdotuksia koskevat kannat tuodaan eduskunnan käsittelyyn myöhemmin.

Keskityn lausunnossani tässä vaiheessa ehdotuksen yleisiin ja oikeudellisiin sekä otsaketta 1 koskeviin kysymyksiin, jotka liittyvät erityisesti viime vuosina tutkimuksessani esillä olleisiin seikkoihin.[1] Kehysten kokoon ja varojen tarkkaan allokaatioon liittyvät kysymykset ovat luonteeltaan enemmän tarkoituksenmukaisuuteen ja poliittisiin prioriteetteihin liittyviä kysymyksiä. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

[1] Tästä erityisesti Päivi Leino-Sandberg & Peter Lindseth, *The NGEU Model and the Future of European Integration: Beyond 'As If' Constitutionalism* (painossa, Oxford University Press 2025/2026)

Yleistä

Komission ehdotus perustuu sen poliittisiin painopistealueisiin eli kilpailukykyyn, turvallisuuteen, vähähiilistämiseen, kestävään kehitykseen, ja taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen. Tavoitteeksi esitetään joustavampi, yksinkertaisempi, läpinäkyvämpi ja johdonmukaisempi talousarvio, joka vahvistaa Euroopan sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin ja arvoihin, kuten oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Rahoituskehys jakautuisi nykyisen seitsemän asemesta neljään pääotsakkeeseen, joista kolme vastaisi talousarviosta tuettavia unionin tärkeimpiä toiminta-aloja ja joissa keskitytään yhteisten poliittisten painopisteiden toteuttamiseen. Neljäs otsake kattaisi EU:n hallintomenot. Valtioneuvosto pitää painopisteitä oikeina ja korostaa erityisesti puolustuksen ja kilpailukyvyn vahvistamista.

Komissio esittää rahoituskehyksen sitoumusten kokonaistasoksi ulkopuoliset avustusvälineet ja elpyisvälineen lainojen takaisinmaksun mukaan lukien 1 893 mrd. euroa sitoumuksina, eli noin 1,35 % EU:n BKTL:stä. Kehyksen kokonaistasoon sisältyisi myös elpymisvälineen takaisinmaksuun osoitettu 149,3 mrd. euroa. Ehdotettu korkea kehystaso huomioiden Suomen EU-maksut kasvaisivat kokonaisuudessaan. Merkittäviä lisäyksi tehtäisiin puolustukseen ja turvallisuuteen sekä kilpailukykyyn, vähennyksiä etenkin maatalouden ja koheesion yhteenlaskettuun rahoitukseen.

Valtioneuvoston kanta pohjautuu perinteiseen tapaan siihen, mitä Suomi maksaa ja mitä Suomi EU-budjetista saa, ja korostaa Suomen asemaa nettomaksajana. Suomen nettomaksuosuus näyttäytyy yksioikoisesti kulueränä. Kirjelmässä ei tavoin ehdotetun rahoituskehyksen eri elementtien mahdollisesti tuottamaa eurooppalaista lisäarvoa eli mahdollisuutta, että tiettyjen julkisten tehtävien hoitaminen yhdessä mahdollistaisi julkisen rahan kustannustehokkaamman käytön kuin samojen tehtävien hoitaminen kussakin maassa kansallisesti. Tällaisia ns. eurooppalaisia julkishyödykkeitä on kuitenkin tarjolla runsaasti sekä rahoituskehysehdotuksessa että sitä ympäröivässä julkisessa keskustelussa.[2] Esimerkiksi Suomenkin kannattamaa Euroopan puolustuskyvyn vahvistaminen on tällainen eurooppalainen julkishyödyke, vaikkei valtioneuvosto sitä tällaisesta näkökulmasta käsittelekään. Pitäisinkin Suomen etujen mukaisena edistää EU-budjetin uudelleen kohdistamista tällaisiin kaikkia eurooppalaisia hyödyttäviin kohteisiin, kuten turvallisuus, ilmasto, eurooppalaiset verkot ja maahanmuutto. Tällöin esimerkiksi maatalouden ja koheesiopolitiikan rahoituksen osuuden EU-budjetissa tuleekin pienentyä.

Komissio esittää kahta erillistä lainarahoitteista välinettä, kriisimekanismia ja Catalyst Europe -välinettä, jotka pohjautuisivat loans for loans-periaatteeseen. Catalyst Europe -lainavälineen kautta halukkaat jäsenvaltiot voisivat saada lainaa kansallisen ja aluetason kumppanuusrahaston soveltamiseen liittyvien NRP-suunnitelmiensa toteuttamiseen. Kriisimekanismi voitaisiin ottaa käyttöön tilanteissa, joissa unioni tai jäsenvaltiot kohtaisivat vakavan kriisin, vakavia vaikeuksia tai niiden vakavan uhkan. Välineen soveltamisala olisi yleinen eikä sitä olisi kohdennettu erityisellä tavalla esimerkiksi turvallisuusuhkiin. Välineen rahoittamiseksi komissio lainaisi varoja pääomamarkkinoilta ja lainaisi varoja edelleen ao.

[2] Kts esim, Charles Wyplotz. 'Which European Public Goods?' In-depth analysis, saatavilla Euroopan parlamentin sivulta https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2024)755722 .

jäsenvaltiolle. Lainojen vakuutena toimisi omien varojen katon ja rahoituskehyksen enimmäismäärän välinen liikkumavara. Kriisimekanismin perustamiseksi omien varojen enimmäismäärää nostettaisiin tilapäisesti 0,25 prosenttiyksikköä. Tämä erilliskorotus kohdennettaisiin yksinomaan tämän välineen lainanotosta aiheutuvien unionin vastuiden kattamiseen.

Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, että kriisimekanismin perustamisesta neuvostossa päätettäisiin yksimielisesti ja se edellyttäisi lisäksi kansallisia ratifiointeja jäsenvaltioissa. Kriisitilanteessa uusi mekanismi voitaisiin kuitenkin ottaa käyttöön erillisellä neuvoston määräenemmistöpäätöksellä ja EP:n hyväksyntää edellyttävällä asetuksella. Käytännössä tällä viitataan siihen, että kriisimekanismin lähtökohdista sovittaisiin osana omien varojen päätöstä, mutta varojen suuntaamisesta päätettäisiin erillisellä, SEUT 122 artiklaan nojautuvalla neuvoston asetuksella.

Oikeudellisesta näkökulmasta merkittäviä eroja vuoden 2020 omien varojen päätökseen on ainakin kaksi. Vuoden 2020 omien varojen päätökseen sisältyy linjaus siitä, mihin kriisiin vastaamiseksi varoja voidaan käyttää (‘Yksinomaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi’, 5 artiklan 1 kohta). Käytännössä ero on kuitenkin pieni huomioiden tavan, jolla elpymispaketin varoja suunnattiin RRF-asetusta muuttamalla myös lukuisiin muihin unionin uusiin kriiseihin (RePower ja STEP), mikä samalla mahdollisti myös mm. käyttämättä jääneiden koheesiovarojen uudelleen suuntaamiseen lukuisiin muihin tarkoituksiin, ml. puolustus. Vuoden 2020 omien varojen päätöstä ei näiltä osin koskaan muutettu, mikä osoittaa, että siihen sisältyvän rajauksen ohjaava vaikutus jäi käytännössä pieneksi. Jäsenvaltioiden oli poliittisesti helpompaa suunnata varoja uudelleen kuin sopia uudesta lainanotosta.

Toinen merkittävä ero on se, että vuoden 2020 elpymispaketista pääosa jaettiin jäsenvaltioille avustusmuotoisena tukena, jolloin niiden takaisinmaksu tulee suoritettavaksi yhteisistä varoista EU-budjetin kautta. Nyt tehdyssä ehdotuksessa tuki olisi kokonaisuudessaan lainamuotoista ja sen takaisinmaksusta vastaisi kukin varoja lainannut jäsenvaltio itse.

Oikeudellisesta näkökulmasta kriisimekanismiin ei näyttäisi sisältyvän merkittäviä ongelmia. Se olisi toiminnallisesti samankaltainen kuin moni aikaisempi väline (Euroopan rahoitusvakausmekanismi, maksutaseapu). Sen toimeenpaneminen ei edellyttäisi poikkeamista perussopimusten aikaisemmin vakiintuneista tulkinnoista, joiden kanssa vuonna 2020 tehdyt ’poikkeukselliset’ tulkinnat ovat ristiriidassa.[3] Se ei myöskään siirtäisi vastuuta yhden valtion velanhoidosta muiden jäsenvaltioiden kannettavaksi eikä sikäli olisi ongelmallinen no bailout -periaatteen kannalta. Toinen asia on, olisiko tällainen pysyvä väline tarkoituksenmukainen lisä jo olemassa olevien välineiden (EVM, maksutaseapu) rinnalle. SEUT 122 artiklaan nojautuvia järjestelyjä on joka tapauksessa mahdollista luoda kuvatun kaltaisen tarpeen ilmentyessä sangen joustavasti ja nopeasti.

Oikeudellisesta näkökulmasta Catalyst Europe -väline näyttäisi ongelmallisemmalta, sikäli kun sen tavoitteena on vauhdittaa NRP-suunnitelmien toteuttamista, ja huomioiden

[3] Päivi Leino-Sandberg & Matthias Ruffert, ‘Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment’, 59(2) *Common Market Law Review* (2022) 433 – 472

suunnitelmien laajan ulottuvuuden myös kansallisen toimivallan aloilla. Tällöin EU käytännössä ostaa vaikutusvaltaa kysymyksiin, joita se ei ole lainsäädännön keinoin toimivaltainen säätelemään (kts tarkemmin alla).

EU-rahoituksen ehdollisuus ja tulosperusteisuus

Valtioneuvoston kirjelmässä paljon tilaa saa ehdollisuusasetus, oikeusvaltioperiaate sekä perusoikeuksiin liittyvät ehdot rahaston suunnitteluvaiheessa että koko rahaston toimeenpanon aikana. Aihe on poliittisesti tärkeä, mutta jättää kirjelmässä vähän tilaa useille muille varojen tehokkaaseen käyttöön liittyville kysymyksille, joiden huomattavasti laajempi kriittinen käsittely olisi ollut elpymispakettiin liittyvien heikkouksien näkökulmasta huomattavan perusteltua.

Valtioneuvosto kuvaa, kuinka komission ehdotuksessa jäsenvaltion olisi osoitettava, miten NRP-suunnitelmassa vastattaisiin eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä sovittuihin maakohtaisiin suosituksiin. Rahoitusta maksettaisiin jäsenvaltioiden ja komission kesken sovituissa jäsenvaltiokohtaisissa NRP-suunnitelmissa sovittuihin investointeihin ja uudistuksiin liittyvien tavoitteiden ja välitavoitteiden saavuttamisen pohjalta, ei toteutuneiden kustannusten pohjalta. Tästä pääsäännöstä muodostaisi poikkeuksen maatalouden tulotukityyppisiin toimiin liittyvä rahoitus, johon sovellettaisiin lähtökohtaisesti nykyisenkaltaista tuotoksiin perustuvaa ehdollisuutta. Jäsenvaltioiden tulisi sitoutua tavoitteisiin ja välitavoitteisiin linkittyviin uudistuksiin ja investointeihin viiden vuoden ajan. Valtioneuvosto korostaa kuinka maakohtaiset suositukset koskevat erityisesti finanssi-, talous- ja työllisyyspolitiikan aloja, joista suuri osa kuuluu kansalliseen toimivaltaan. Suositusten soveltamisalaa on laajennettu koskemaan myös mm. sosiaali- ja ilmasto- ja energiakysymyksiä. Komission tarkoituksena olisi yhdenmukaistaa EU-rahoituksen tuloksellisuuden seurantaa ottamalla käyttöön yhtenäinen menetelmä EU:n budjetin menojen seuraamiseksi ja toteutumisen valvomiseksi, samoin kuin vahvistaa tulostietojen raportointia ja rahoitusmahdollisuuksista tiedottamista.

Suomen kanta on korostetun oikeudellinen, ja pohjautuu toimivallanjakoon, jota käytännössä ei ole unionissa ollut enää vuosiin. Sekä maakohtaisissa suosituksissa että elpymissuunnitelmissa on jo vuosia käsitelty kysymyksiä, joista merkittävä osa sijoittuu perussopimuksissa jäsenvaltioiden toimivaltaan määriteltyihin kysymyksiin. Vaikka Suomi aikaisemmin suhtautui tällaiseen toimintaan kriittisesti,[4] toimintamalli on sittemmin vakiintunut elpymispaketin ja muiden vastaavia suunnitelmapohjaisia rahoitusinstrumentteja soveltavien EU-säädösten kohdalla, eivätkä toimielinten oikeuspalvelut ole pitäneet niitä oikeudellisesti ongelmallisina.[5] Vaikka asia on periaatteellisesti ja toimivallanjaon näkökulmasta tärkeä, on epärealistista ajatella, että viime vuosina vakiintuneet käytännöt ja

[4] Kts esim SuVL 8/2018 vp: **"**Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että esitetyn kaltainen keskitetyn ohjauksen malli siirtäisi talouspoliittista valtaa kansallisesta poliittisesta päätöksenteosta komissiolle. Valiokunta katsoo, että tällainen toimivallan siirto saattaisi heikentää demokraattisen vastuujärjestelmän toimintaa talouspoliittisessa päätöksenteossa. Suuri valiokunta pitää esityksen merkitystä periaatteellisena. SuVL 3/2019 vp: " Valiokunta pitää näitä neuvottelutavoitteita edelleen perusteltuina.

[5] Peter Lindseth & Päivi Leino-Sandberg, 'Crisis, reinterpretation, and the rule of law : Repurposing 'cohesion' as a general EU spending power', 16(3) *Hague Journal on the Rule of Law* (2024), 587-610.

tulkinnat tässä vaiheessa muuttuisivat muuksi sillä, että Suomi pyrkii käymään siitä keskustelua oikeudellisten toimivalta-argumenttien kautta.[6] Vaikuttamiseen olisikin hyödyllisempää pyrkiä esimerkiksi argumenteilla, jotka liittyvät unionin uusiin ylikansallisiin haasteisiin ja niukkojen varojen tehokkaaseen käyttöön.

Komission viittaus jäsenvaltion kansallisiin perustuslaillisiin erityispiirteisiin onkin ymmärrettävä lähinnä viittauksena esimerkiksi vallan jakautumiseen kansallisen ja alueellisen tason välillä sekä valtion keskeisten elinten välisiin valtasuhteisiin, ei kysymyksenä unionin ja jäsenvaltion välisestä toimivallanjaosta, jollaisena valtioneuvosto näyttää sitä tulkitsevan. Kun unioni on juuri yhteisen velanoton kautta jakanut jäsenvaltioille 750 miljardia käytettäväksi pääosin kansallisella tasolla tehtävissä suunnitelmissa määriteltyihin kohteisiin, unioni on jo käytännössä ottanut vastatakseen miljardien eurojen edestä kansallisen tason politiikkakustannuksia. Pyrkimys palata maailmaan jossa kukin jäsenvaltio vastaa omasta julkisesta taloudestaan on epärealistinen. Tässä vaiheessa mahdollista on lähinnä pyrkiä varmistamaan se, että unionin varoja käytetään nykyistä suuremmassa määrin kohteisiin, joilla on eurooppalaista lisäarvoa, ja että varoja käytetään avoimesti, vastuullisesti ja tavalla joka varmistaa niiden ohjautumisen hyödyllisiin ja ennalta sovittuihin kohteisiin. Varojen käytön ehdollistaminen on unionissa aina ollut käytännössä vaikeaa eikä siihen kannata ladata ylisuuria toiveita.

Valtioneuvoston kannan mukaan “Suomi suhtautuu avoimesti tulosperusteisuuden vahvistamiseen rahoituksen vaikuttavuuden parantamiseksi. Suomi katsoo, että etenkin jäsenvaltioille suoraan kohdistuvan rahoituksen tulosperusteisuus vahvistaisi EU-rahoituksen vaikuttavuutta sekä tehostaisi EU-varojen toimeenpanoa.” Tulosperusteinen rahoitus mahdollistettiin EU:ssa vuonna 2018. Siitä oli niukasti kokemuksia, ennen kun pääosa EU-rahoituksesta siirrettiin elpymisrahoituksen kautta tulosperusteiseksi. Tämän jälkeen vastaavaa mallia on sovellettu lukuisissa muissakin rahoitusinstrumenteissa. Komissio on toistaiseksi ollut haluton arvioimaan, miten malli käytännössä toteuttaa tehokkaan varainkäytön perusperiaatteita. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on viime vuosina kritisoinut lukuisissa raporteissaan tapaa, jolla nk. tulosperusteista rahoitusta on unionin säädöksissä ja komissiossa sovellettu.[7]

Valtioneuvoston kannassa todetaan edelleen, että “Tulosperusteisuuden osalta erityistä huomiota tulisi kiinnittää tavoitteiden mitattavuuteen ja prosessien läpinäkyvyyteen.” Tähän kantaan ei voi kuin yhtyä. Kirjelmässä ei kuitenkaan käsitellä sitä, miten merkittävä ja periaatteellinen vaikeus tähän kysymykseen tosiasiassa sisältyy. Se tapa, jolla tulosperusteisuutta on erityisesti elpymisvälineen puitteissa sovellettu, on jättänyt runsaasti toivomisen varaa. Suuri osa rahoitetuista hankkeista on ollut sen luonteisia, että aidon

[6] Kts tästä myös Pielpa Ollikainen & Päivi Leino-Sandberg, **‘**EU-oikeuden kielestä legalismiin - Suomen oikeudelliset argumentit ennallistamisasetuksen ja sosiaalisen ilmastorahaston käsittelyssä’, *Lakimies* 5/2025 679-708.

[7] Kts esimerkiksi ‘Koheesiopolitiikan tulosperusteinen rahoitus: kannatettavien tavoitteiden tiellä oli yhä esteitä kaudella 2014–2020’, saatavilla sivulta https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_24/SR_Performance_incentivisation_FI.pdf .

tulosperusteisuuden soveltaminen on ollut käytännössä mahdotonta.[8] Tilintarkastustuomioistuin onkin katsonut, että

> *elpymis- ja palautumistukiväline oli suunniteltu siten, että maksut eivät välttämättä kuvasta täytäntöönpanon edistymistä. Jäsenvaltioille osoitettavat määrärahat lasketaan elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen perusteella. Maksuprofiilit (aikataulut, joista käy ilmi, kuinka paljon jäsenvaltiot saavat välitavoitteiden ja tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen perusteella ja milloin) ovat kuitenkin tulosta asianomaisen jäsenvaltion kanssa käydyistä neuvotteluista. Joidenkin jäsenvaltioiden osalta tämä johtaa siihen, että merkittävä osa rahoituksesta maksetaan ennen toimenpiteiden päätökseen saattamista. Tämä aiheuttaa riskin EU:n taloudellisille eduille, koska elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevassa asetuksessa ei säädetä mahdollisuudesta periä varoja takaisin tapauksissa, joissa EU:n varoja ei ole käytetty sovellettavien sääntöjen mukaisesti tai toimenpiteitä ei ole saatettu päätökseen.*

Käytännössä kirjatut tavoitteet ja virstanpylväät on tyypillisesti sidottu muodollisen prosessin vaiheisiin, eikä niillä ole ollut yhteyttä toimien tosiasialliseen tuloksellisuuteen. Raporteissaan tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin lukuisia muutostarpeita, joita komission esityksissä ja valtioneuvoston kirjelmässä ei ole huomioitu juuri lainkaan.

Suomen kanta onkin jäsentymätön eikä luo vaikutelmaa siitä, että valtioneuvostossa varsinaisesti olisi arvioitu sitä, miten kyseinen rahoitusmalli tosiasiassa toimii. Käytännössä malli tarkoittaa sitä, että kuitteja ei kysellä. Jäsenvaltio toimittaa komissiolle listan niistä investoinneista ja uudistuksista, jotka se ajattelee toteuttavansa. Tässä vaiheessa suunnitelmaan sisältyy myös arvio toimien kustannuksista, joita etenkin uudistusten kohdalla välttämättä ei ole laisinkaan. Toteuttamisvaiheessa tosiasiallisten kulujen merkitys katoaa, ja jäsenvaltio saa ‘palkkion’ toimistaan. Toimien arvon suhteessa kokonaisrahapottiin määrittää komissio. Erityisen ongelmallinen malli on toteutettaessa uudistuksia, joita on vaikea sitoa erityisiin suorituksiin ja tavoitteisiin. Käytännössä maksatukseen riittää esimerkiksi lakiesityksen tai selvityksen toteuttaminen tai ohjeistuksen päivittäminen, eikä maksatusvaiheessa ole (eikä voikaan olla) mitään käsitystä siitä, minkälaisia taloudellisia vaikutuksia uudistuksella ehkä tulevaisuudessa on. Etenkin niiden arvo eurooppalaisten veronmaksajien näkökulmasta on usein olematon.

Uudistuksiin nojautuva jatkuva painotus heijastaakin eurokriisin ajalta periytyvää ja pitkälti vanhentunutta ajatusmaailmaa, jolloin Euroopan suurimpana ongelmana pidettiin jäsenvaltioiden vanhentuneita lainsäädäntöjä, joiden uudistamista haluttiin vauhdittaa EU-rahoituksen avulla. Tutkimustulokset siitä, onko tässä tosiasiassa onnistuttu, ovat hyvinkin ristiriitaisia jopa suurimpien rakenteellisten uudistusten kohdalla,[9] vaikka niitä on vauhditettu

[8] Kts tästä esimerkiksi ‘Tulossuuntautuneisuus, tilivelvollisuus ja avoimuus – elpymis- ja palautumistukivälineen puutteista saadut kokemukset’, saatavilla sivulta https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/RV-2025-02/RV-2025-02_FI.pdf .

[9] Kts esim tilintarkastuostuomioistuimen tuore raportti ‘Tulossuuntautuneisuus, tilivelvollisuus ja avoimuus – elpymis- ja palautumistukivälineen puutteista saadut kokemukset’: “Elpymis- ja palautumistukivälineen vaikutus EU:n korkeamman tason tavoitteisiin tai maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin rakenteellisiin haasteisiin on tähän mennessä ollut rajallinen.”

satojen miljardien elpymisrahoituksella. Huomattava osa EU-rahoitusta on tässä yhteydessä suunnattu myös hyvin pieniin kansallisiin projekteihin, joilla välttämättä ei ole pysyvää eikä talouden kannalta positiivista vaikutusta. Uudistuksiin pohjautuvien rahoitusmallien keskeinen ongelma on se, että niiden tuloksia ei voida todentaa ja ne suuntaavat EU-rahoituksen määritelmällisesti kansallisiin kysymyksiin.

Valtioneuvosto korostaa, että EU-rahoituksen toimeenpanosta ja valvonnasta johtuvaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia tulisi vähentää. Viime vuosina on tehty monia sellaisia uudistuksia, joilla näihin tavoitteisiin on pyritty, kuten tulosperusteinen rahoitus ja osarahoituksista luopuminen. Käytännössä nämä uudistukset ovat samalla heikentäneet unionin varojen käytön valvontaa ja lisänneet mahdollisuuksia varojen leväperäiseen käyttöön. Vaikka on ymmärrettävää, että valtioneuvosto mielellään luopuisi kuittisirkuksesta itse EU-budjetista saamiensa varojen osalta, on hyvä hahmottaa, että kuiteista luovutaan samalla myös niissä EU-maissa, joissa korruption perinne on syvälle juurtunut ja varojen käytön kansallinen valvonta ontuu. Tulosperusteisuuteen ja kansallisiin ohjelmiin perustuvan rahanjaon myötä vaikeutuu myös käytännössä kaikkien komission ulkopuolisten tahojen (Euroopan tilintarkastustuomioistuin, media, akateeminen maailma) mahdollisuus edesauttaa rahankäytön valvontaa. Komissio on osaltaan pyrkinyt johdonmukaisesti hankaloittamaan tällaista ulkopuolista valvontaa vaikeuttamalla ajantasaista tiedonsaantia ja keskustelua siitä, mihin unionin varoja käytetään.[10] Käytännössä hallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys ja sen perusteella käyty julkinen keskustelu on paras ja helpoin keino vähentää varojen väärinkäyttöä. Suomen olisikin perusteltua korostaa neuvotteluissa avoimuuden ja julkisuusperiaatteen soveltamisen merkitystä.

Joustavuus

Komission tavoitteena on nykyistä joustavampi rahoituskehys, jotta tuleva rahoitus olisi paremmin hyödynnettävissä EU:n muuttuviin painopisteisiin ja mahdollisiin tuleviin kriiseihin. Joustavuuteen pyritään laajempien ohjelmakokonaisuuksien avulla, sisällyttämällä rahoitusohjelmiin enemmän ohjelmoimatonta rahoitusta, kasvattamalla kehyksen ulkopuolista joustovälinettä ja perustamalla erillinen kehyksen ulkopuolinen ja lainarahoitteinen kriisimekanismi. Valtioneuvosto suhtautuu uudistuksiin lähtökohtaisen myönteisesti mutta katsoo, että toimet tulisi toteuttaa siten, että löydetään riittävä tasapaino joustavuuden, ennakoitavuuden ja kurinalaisen budjetoinnin periaatteen välillä.

Budjetin joustavuuden tarve on viime vuosina korostunut, kun EU-varoja on kriisien johdosta jouduttu toistuvasti suuntaamaan rahoituskehysten sisällä uudelleen. Käytännössä ongelmana on kuitenkin myös käytännöksi muodostunut, seitsenvuotinen rahoituskehyskausi. Perussopimuksissa ei varsinaisesti edellytetä, että rahoituskehysten tulisi olla näin pitkät. Kehysten pituus olisi perusteltua lyhentää sopimuksissa mainittuun viiden vuoden minimipituuteen, jolloin se olisi paremmin yhteensovitettavissa myös parlamentin vaalikauteen.

[10] Päivi Leino-Sandberg, In the Dark, 'How the Commission deals with Access to Documents Requests relating to Europe's Recovery Transformation' *Verfassungsblog* (2024)

Samalla on hyvä huomata, että pyrkimys joustavuuden lisäämiseen samalla vähentää mahdollisuuksia varojen korvamerkitsemiseen ja lisää komission valtaa. Käytännössä van der Leyenin komissio on jatkuvasti valitellut resurssien niukkuutta ja tästä johtuvaa kyvyttömyyttä vastata esimerkiksi Ukrainan tilanteesta, ilmastokriisistä, Yhdysvaltojen hallinnon tempoilevuudesta ja muista mittavista kriiseistä aiheutuviin haasteisiin samalla kun se on jakanut leväperäisesti rahaa eurooppalaisesta näkökulmasta täysin triviaaleihin kysymyksiin, joista johtuvaa velkataakkaa eurooppalaiset veronmaksajat kantavat vuosikymmeniä. Tämä ei luo luottamusta komission kykyyn priorisoida varojen käyttöä parhaalla mahdollisella tavalla.

Valtioneuvosto tukee suurempaa joustavuutta rahoituskehyksen kohdentamisessa. Yksi tapa edistää samaa tavoitetta on asettaa omien varojen katto riittävän korkealle, jolloin sen ja rahoituskehyksen enimmäismäärän välinen liikkumavara parantaa EU:n mahdollisuutta joustavaan reagointiin muuttuvissa tilanteissa. Tämä ei edellytä erillisen joustavuusvälineen luomista, vaan tarvittava lainsäädäntö voidaan hyväksyä myös myöhemmin soveltuvan oikeusperustan nojalla.

Rahoituskehyksen pääotsake 1 (Euroopan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden, maatalouden ja maaseudun, kalatalouden ja merielinkeinojen vaurauden ja turvallisuuden rahasto)

Budjetin rakenteeseen ja allokaatioihin on tulossa lukuisia muutoksia. Näistä keskeisin oman tutkimustyöni näkökulmasta koskee otsaketta 1, joka kattaisi jäsenmaille suoraan kohdennettavan rahoituksen. Nykyisin rahoituskehyksessä erilliset yhteistä maatalouspolitiikkaa, koheesiopolitiikkaa ja sisäasioita koskevat rahastot koottaisiin yhteen uuteen rahastoon otsakkeen 1 sisällä. Tämä tarkoittaisi myös siirtymistä useista ohjelmista yhteen kansalliseen suunnitelmaan, joka ohjaisi rahaston kansallista toimeenpanoa ja etukäteen lukittavien kansallisten kirjekuorien käyttöä. Komission tavoitteena on, että rahoitusta ohjattaisiin nykyistä tehokkaammin EU:n yhteisten prioriteettien toteuttamiseen.

Käytännössä malli on pääpiirteiltään sama, jota on sovellettu elpymissuunnitelmien kohdalla, mutta sen soveltaminen laajentuisi yhä useammille politiikanaloille. Mallin perustana on kunkin jäsenvaltion laatima kansallinen suunnitelma, jonka sisällöstä sovittaisiin sen viranomaisten ja komission välillä. Suunnitelmatyö on luottamuksellista. Käytännössä suunnitelmiin sisältyy huomattava määrä kansallisten parlamenttien toimivaltaan kuuluvia lainsäädäntöön ja budjettivallan käyttöön liittyviä kysymyksiä, joista kansalliset hallitukset ennakollisesti sopivat Euroopan komission kanssa. Tämän jälkeen kansallisten parlamenttien odotetaan toteuttavan sovitut uudistukset. EU:n jäsenvaltioissa toteutetut selvitykset korostavat sitä, kuinka harvat kansalliset parlamentit ovat käytännössä osallistuneet suunnitelmien tekemiseen.[11] Suunnitelmiin pohjautuva hallintomalli rajoittaa tehokkaasti monien kansallisten parlamenttien mahdollisuuksia toteuttaa niitä tehtäviä, joita niillä kansallisten perustuslakien mukaisesti on. Rahoituksen kohteena olisivat suunnitelmassa

[11] Kts esimerkiksi 'Recovery and Resilience Plans: the involvement of stakeholders and their view', saatavilla Euroopan parlamentin sivulta https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2022)699530 .

määritellyt investoinnit ja uudistukset, ja maksatus suoritettaisiin tulosperusteisesti niihin liittyvien tavoitteiden ja välitavoitteiden perusteella.

Keskeisin opetus elpymissuunnitelmien toimeenpanosta on se, että kansallisesti laaditut, etukäteen sovittuihin kansallisiin rahoitusosuuksiin nojautuvat suunnitelmat eivät ole tehokas keino edistää EU:n yhteisiä prioriteetteja. Käytännössä laajat eurooppalaisen tason tavoitteet kuten "vihreä" tai "digitaalinen Eurooppa" ovat jääneet pitkälti hurskaiksi toivomuksiksi.[12] Soveltaminen on ollut muodollista ruutujen raksimista ja keskittynyt siihen, että kukin jäsenvaltio kykenee identifioimaan riittävän määrän riittävän uskottavia uudistuksia ja investointeja, jotka ovat perustelleet riittävällä tavalla sen rahoitusosuuden maksattamisen. Elpymispaketin satojen miljardien panostusta "vihreään Eurooppaan" ei ohjannut mikään Euroopan tasolla laadittu konkreettinen suunnitelma, joka olisi taannut koherentin kokonaisuuden. Kun suunnitelmat laadittiin kansallisesti 27 pääkaupungissa, ne kohdentuivat kansallisen tason tavoitteisiin. Elpymispaketin rahoituksesta vain häviävän pieni osa kohdistui lopulta rajat ylittäviin tai vaikutuksiltaan yleiseurooppalaisiin hankkeisiin, eikä ole syytä olettaa, että tilanne olisi toinen myöskään NRP-ohjelmien kohdalla. Komission rahoituskehysehdotukseen ei sisälly sellaista mekanismia, joka korjaisi elpymispaketin tehottomuudet. Tilanteessa, jossa Euroopan keskeisimmät haasteet edellyttävät yhteistä, koherenttia ja rajat ylittävää vastausta, EU-rahoituksen lokeroituminen jälleen kerran kansallisiin hankkeisiin olisi haitallista. Riskinä on, että lopputuloksena on viherpesua ja tehottomia pistemäisiä ponnistuksia.

On kyseenalaista, onko ylipäänsä mielekästä yrittää vastata yhteiseurooppalaisiin haasteisiin kansallisien suunnitelmien kautta.[13] Jos näin kuitenkin menetellään, vähimmäisedellytys olisi, että kansallisia suunnitelmia ohjaisivat EU:n tasolla laaditut, yksityiskohtaiset ja koherentit eurooppalaiset puitesuunnitelmat, jotka keskittyisivät unionin toimivallassa oleviin kysymyksiin.

Ei ole myöskään syytä uskoa, että neuvoston rooli suunnitelmien hyväksynnässä ja siihen liittyvä jäsenvaltioiden välinen vertaiskontrollointi kykenisi käytännössä merkittävässä määrin korjaamaan mallin ongelmia.[14] Elpymispaketti osoitti, että muiden jäsenvaltioiden kyky arvioida yhden jäsenvaltion ja komission välisissä neuvotteluissa syntyneen suunnitelman tarjoituksenmukaisuutta on aikatauluihin, resursseihin sekä puutteelliseen paikallisen kontekstin tuntemukseen liittyvistä syistä erittäin vähäinen. Myös komission edellytykset arvioida 27 jäsenvaltion suunnitelmia ovat rajalliset, eikä ole selvää, missä määrin ja missä kohdin komissio on suunnitelmien syntyyn vaikuttanut. Selvää kuitenkin on, että useissa tapauksissa jäsenvaltio on käytännössä päättänyt itse, mihin se EU-rahoitusta haluaa käyttää. Ja sikäli kun jäsenvaltio itse määrittää sille allokoitujen EU-rahojen käytöstä, on perusteltua kysyä, miksi ylipäänsä kierrättää kyseinen raha EU-byrokratian kautta. Tehokkaampaa olisi jättää rahat jäsenvaltioihin ja antaa niiden päättää omien rahojensa käytöstä ja vastata oman

[12] Päivi Leino-Sandberg, 'Recovery and Resilience Facility two years after – quo vadis EU money?' Verfassungsblog (2023).
[13] Kts myös Päivi Leino-Sandberg, 'Leaked and Loaded: Why the NGEU Model is Ill-Suited for Responding to the EU's Current Geopolitical Challenges' *Verfassungsblog* (*2025)*.
[14] Päivi Leino-Sandberg "Very Tight Control": On (the Absence of) Member State Scrutiny of the EU's Recovery Spending. *Verfassungsblog* (2024).

toimintansa kuluista. Kun EU kipuilee kroonisen rahapulan kanssa, sen olisi kyettävä priorisoimaan ja perustelemaan paremmin, mihin eurooppalaista rahaa kannattaa suunnata.

Valtioneuvoston mukaan “koheesiorahoituksen osalta merkittävimmät muutokset liittyisivät erityisesti rahoituksen nykyisestä varojenjakomenetelmästä luopumiseen ja siirtymiseen kustannusperusteisesta varojenjaosta tulosperusteisempaan malliin.” Kirjelmästä ei ilmene mitä nykyisestä menetelmästä luopuminen käytännössä merkitsisi. Valtioneuvosto katsoo, että ‘koheesiorahoituksen määrän vähentäminen olisi Suomen ennakkovaikuttamistavoitteiden mukaista, sillä alueellisen koheesion edetessä tarve EU:n yhteiselle koheesiorahoitukselle vähenee.’ Valtioneuvoston kirjelmässä ei huomioida sitä, että koheesiorahoitus on käytännössä nykyisellä rahoituskehyskaudella muodostunut yleiseksi unionin rahoitusta koskevaksi toimivallaksi, jonka nojalla unionin rahoittanut käytännössä mitä vaan, kansallisesta sosiaaliturvasta ja julkisen terveydenhuollon kustannuksista puolustukseen liittyviin menoihin.[15] EU:ssa käydäänkin tällä hetkellä paljon keskustelua siitä, onko perinteisellä alue- ja koheesiopolitiikalla enää asemaa unionin tulevassa rahoituskehyksessä ja miten nimenomaan aluepoliittinen rahoitus on mahdollista turvata samalla kun koheesiopolitiikan välineet ovat muodostuneet joustaviksi keinoiksi jakaa rahoitusta käytännössä mihin tahansa kansallisen politiikan tavoitteeseen.

Valtioneuvosto suhtautuu positiivisesti rahastot yhdistävään kansalliseen suunnitelmaan ja korostaa, että se voi lisätä joustavuutta ja synergiaetujen saavuttamista. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa kansallisen osarahoituksen merkitystä EU-toimissa. Yllä esitetyn perusteella katson, että kantaa tulisi harkita uudelleen. Osarahoitus on käytännössä ollut tae, jolla on varmistettu, ettei EU-varoja suunnata toimiin, joita jäsenvaltio ei pidä niin tärkeinä, että se olisi myös itse niitä valmis rahoittamaan. Joustavuuden ja synergiaetujen korostaminen johtaa kuitenkin juuri siihen samaan suohon, jossa EU elpymissuunnitelmien toteuttamisessa tällä hetkellä rypee. Jotta EU-varojen lisäarvo kyettäisiin toissijaisuusperiaatteen mukaisesti eurooppalaisella tasolla todentamaan, EU-lainsäädännön tulisi ennemmin ohjata varojen käyttöä tarkemmin niin, että varat tosiasiallisesti ohjataan kohteisiin, joilla on yleistä lisäarvoa, ei kansallisiin julkishyödykkeisiin.

Omat varat

Elpymispaketin yhteydessä sovittiin poliittisesti uusista omista varoista, joiden tarkoituksena oli nimenomaisesti vähentää elpymispaketin takaisinmaksuun liittyvää maksutaakkaa. Komissio on tehnyt omien varojen sisällyttämisestä kaksi erillistä ehdotusta, joiden käsitteleminen ei ole edennyt neuvostossa. Vaikka unionin tasolla on ollut helppoa keksiä uusia käyttötarkoituksia yhteisille varoille, näihin liittyvien maksuvelvoitteiden hoitaminen on osoittautunut huomattavan vaikeaksi. Käytännössä komission nyt tekemät ehdotukset ovat jo ehtineet herättää runsaasti vastustusta jäsenvaltioissa.

Komission ehdotuksessa omien varojen järjestelmä koostuisi osaksi edelleen tullimaksuista (ns. perinteiset omat varat), ALV-varasta, kierrättämättömään muovipakkausjätteeseen

[15] Päivi Leino-Sandberg, **‘**Cohesion Policy and Subsiadiarity - A Legal Analysis’ teoksessa Lars Feld, Friedrich Heinemaan ja Zareh Asatryan (toim.), *The Future of EU Cohesion* (Mohr Siebeck, 2025) 75-122

perustuvasta maksuosuudesta ja BKTL-varasta. Uusiksi omiksi varoiksi esitetään jo aiemmin ehdotettuja EU:n päästöoikeuksien huutokauppatuloihin perustuvaa nk. ETS 1 -omaa varaa ja hiilirajamekanismiin (CBAM) perustuvaa omaa varaa. Sen sijaan aiemmin ehdotettua ETS 2 -tuloihin perustuvaa omaa varaa ei enää esitetä. Edellä mainittujen lisäksi komissio ehdottaa nyt kokonaan uusiksi omiksi varoiksi keräämättömään elektroniikkajätteeseen perustuvaa omaa varaa (e-waste), tupakkatuotteiden valmisteveroon perustuvaa omaa varaa (Tobacco Excise Duty Own Resource TEDOR) ja yli 100 miljoonan euron liikevaihdon yritysten maksuihin perustuvaa uutta omaa varaa (Corporate Resource for Europe, CORE), joka koskisi sekä EU:n yrityksiä että EU-alueella pysyvän toimipaikan omaavia kolmansien maiden yrityksiä.

Suomen yleistavoitteista omien varojen järjestelmän osalta on vaikea olla eri mieltä. Yksinkertaisuus, oikeudenmukaisuus, hallinnollinen tehokkuus, riittävyys ja vakaus ovat kaikki toivottavia ominaisuuksia. Kirjelmästä ei kuitenkaan käy ilmi, miten nämä yleistavoitteet jalkautuvat Suomen kannoiksi omien varojen erityiskysymysten osalta. Valtioneuvosto korostaa myös EU-tason toimien lisäarvoa. Epäselväksi jää, tarkoitetaanko tällä maksujen mahdollista kontribuutiota EU:n politiikkatavoitteisiin (esimerkiksi pyrkimykseen vähentää muovipakkausjätteen määrää) vai sitä, että EU:ssa kyettäisiin löytämään verotuskohteita, joita ei kansallisella tasolla vielä verotettaisi. Jälkimmäinen tavoite on vaikeasti toteutettavissa. Uudet EU-tason maksut käytännössä vaikeuttavat mahdollisuuksia verottaa samoja tahoja kansallisen tason veroilla, ja täten vaikuttavat myös jäsenvaltion verotuloihin. Yrityksiäkään ei ole mahdollista verottaa loputtomasti ilman, että niiden kilpailukyky kärsii.

Valtioneuvosto korostaa kansallista toimivaltaa verotuskysymyksissä ja suhtautuu erittäin kriittisesti veroluonteisiin uusien omien varojen ehdotuksiin. Tämä on sinänsä linjassa Suomen perinteisten kantojen kanssa ja oli perusteltu maailmassa, jossa EU-budjetin ensisijainen rooli oli tasoittaa yhteismarkkinoiden syventämisestä eri jäsenvaltioille koituvia hyötyjä ja kustannuksia. Vähemmän selvää on, että tämä kanta on yhä perusteltu maailmassa, jossa EU on ottamassa lisääntyvää roolia yhteiskunnan keskeisillä lohkoilla kuten puolustuksessa ja turvallisuudessa, kilpailukyvyssä, energiahuollossa, ja jossa lisääntyvä osa EU-budjetin menoista ohjautuu näille alueille. Käytännössä EU:ssa keskustellaan jo nyt siitä, minkälaisia maksuja EU:n on mahdollista säätää ilman omien varojen päätöksen muuttamista. Tähän keskusteluun olisi Suomenkin hyvä osallistua.