Vesa Vihriälä 13.10.2025

VTT, vieraileva tutkija, Helsingin yliopisto

Talousvaliokunnalle

Pyydetty lausunto valtioneuvoston e-kirjeestä koskien komission tiedonantoa sekä ehdotuksia EU:n vuosien 2028-2034 rahoituskehyksestä

Komission ehdotukset vuosien 2028-2034 rahoituskehykseksi vastaavat varsin hyvin ennakkokäsityksiä komission tavoittelemasta uudistuksesta. Ehdotusten kolme keskeistä elementtiä ovat menokohteiden ryhmittäminen aiempaa suurempiin kokonaisuuksiin ja joustavuuden lisääminen näiden sisällä, painopisteen siirtäminen kohti Euroopan kilpailukykyä ja turvallisuutta palvelevia tarkoituksia maatalous- ja koheesiopolitiikan voimavaroista sekä kehyksen kokoon kasvattaminen. Lisäksi ehdotetaan varsinaisen kehyksen ulkopuolelle kahta lainarahoitteista välinettä, ns. kriisimekanismia ja Catalyst Europe -välinettä.

Suomen hallitus suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti menokokonaisuuksien uuteen kokoamiseen ja menojen painotuksen muutoksiin. Budjetin koon kasvattamista hallitus pitää sen sijaan aivan liian suurena. Samoin hallitus torjuu yksiselitteisesti uudet lainarahoitteiset välineet.

Iso kuva

Eurooppa on jäämässä teknologisesti ja taloudellisesti jälkeen sekä Yhdysvalloista että Kiinasta. Tämä jälkeen jääminen heijastuu Euroopan kykyyn puolustaa etujaan, arvojaan ja myös turvallisuuttaan sekä lähempää (Venäjä) että kauempaa tulevia uhkia vastaan.

Euroopan suhteellinen teknologisen ja taloudellisen kehityksen heikkous ei selity Euroopan aineellisten tai henkisten voimavarojen pienuudella. Väestöltään Eurooppa on Yhdysvaltoja suurempi, kokonaistuotanto samaa suuruusluokkaa ja väestön koulutus- ja osaamistaso keskimäärin vähintään samaa tasoa kuin Yhdysvalloissa.

Euroopan heikkous perustuu huonompaan kykyyn mobilisoida voimavaroja teknologiseen ja taloudelliseen kehitykseen. Mario Draghin vuosi sitten julkaistu raportti identifioi kolme päätekijää tässä heikkoudessa. Yhtäältä laajasti erilaisia tavoitteita palveleva ja sen myötä liialliseksi muodostunut sääntely ja sisämarkkinoiden puutteet jarruttavat uutta teknologiaa kehittävien ja hyödyntävien yritysten tuotannon skaalautumista Euroopassa. Erityinen ongelma on pääomamarkkinoiden hajautuminen

ja pankkikeskeisyys, jotka rajoittavat riskipääoman tarjontaa uuden riskipitoisen tuotonnon luomiseksi. Toiseksi julkisten varojen käyttö kehityksen edistämiseen on tehotonta, koska se yhtäältä jakautuu lukuisiin kansallisiin ohjelmiin ja myös EU:n voimavarojen käyttö on pirstoutunut pieniin ohjelmiin. Kolmanneksi Eurooppa ei koordinoi toimia, jossa tällaisella koordinaatiolla on suuri merkitys: Kiina ja USA käyttävät teollisuus- ja kauppapolitiikkaa eri tavalla strategisten etujen saavuttamiseen.

Useimpia näistä ongelmista voidaan luonnehtia ainakin johonkin mittaan riittämättömäksi EU-tason julkishyödykkeiden tarjonnaksi. Julkishyödykkeellähän tarkoitetaan hyödykettä, jonka kulutus ei heikennä muiden kulutusmahdollisuuksia ja joiden kuluttamista ei voida keneltäkään piiriin kuuluvalta estää. Toimivat sisämarkkinat, ml. EU:n laajuiset pääomamarkkinat ovat tällainen EU-tason asia. Samoin tutkimuksella kaikkien käyttöön luotu tieto, yhteisen puolustuksen luoma turva, ilmastotoimet, jotka hyödyttävät kaikkia, osin energia- ja liikenneinfrastruktuuri jne. ovat tällaisia asioita. Yksittäisellä maalla ei ole mahdollisuuksia tai kannusteita panostaa tällaisten asioiden luomiseen kokonaisuuden kannalta riittävästi. Tarvitaan yhteistä toimintaa ja usein myös yhteisiä resursseja.

Trumpin uusi presidenttikausi on muuttanut asetelmia Euroopan kannalta huonompaan suuntaan usealla tavalla. Yhdysvallat näyttää pitävän Euroopan unionia monissa asioissa pikemminkin vastustajana kuin kumppanina. Eurooppaa vaaditaan, ellei jopa kiristetä muokkaamaan sääntelyä amerikkalaisyrityksien etuja paremmin palveleviksi. Samoin sitä vaaditaan kauppapoliittisiin toimiin Kiinaa vastaan, vaikka tämä ei Euroopan omaa etua palvelisikaan. Uuden hallinnon tosiasiallinen vetäytyminen Ukrainan tukemisesta lisää olennaisesti unionimaiden taloudellista taakkaa ja lisää Venäjän uhkaa myös Euroopan maille Ukrainan ulkopuolella. Samalla on herännyt epäilyksiä USA:n sitoutumisesta jopa Euroopan Nato-maiden puolustamiseen. Trumpin kauppapolitiikka on heikentänyt eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä Yhdysvaltain markkinoilla. Se, että EU on joutunut alistumaan epäsymmetrisiin tulliratkaisuihin, johtuu paljon Euroopan riippuvuudesta Yhdysvalloista. Euroopan kyvylle luoda taloudelliset edellytykset huolehtia puolustuksestaan ja arvojensa puolustamisesta on entistäkin suurempi tarve.

Von der Leyenin uusi komissio pyrkii ohjelmassaan vastaamaan Draghin raportin esille nostamiin ongelmiin eri tavoin, mm. ehdotuksilla sääntelyn virtaviivaistamiseksi ja sisämarkkinoiden toiminnan esteiden raivaamiseksi. Rahoituskehystä koskevat ehdotukset ovat suora vastaus toiseen Draghin identifioimista ongelma-alueista eli EU-alueella käytettyjen julkisten varojen käytön pirstoutuneisuuteen. Tähän pyritään yhtäältä kokoamalla EU:n omia ohjelmia yhteen ja suuntaamaan ne aiempaa selvemmin koko alueen teknologista ja taloudellista kehitystä tukemaan. Toiseksi EU-tasolla käytettävien julkisten varojen määrää pyritään hieman lisäämään suhteessa EU:n talouden kokoon.

Rakenne ja painotukset

Menot kootaan esityksessä kolmeen päälohkoon, jotka ovat: (1) Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio, maatalouden, maaseudun ja kalastuksen vauraus ja turvallisuus, (2) Kilpailukyky, vauraus ja turvallisuus sekä (3) Globaali Eurooppa. Laajojen kokonaisuuksien luominen helpottaa periaatteessa kohdentamisen joustavuutta niiden sisällä. Tätä parantaa edelleen erillisen joustoinstrumentin olennainen laajentaminen ensimmäisen kokonaisuuden sisällä.

Ensimmäisen päälohkon hallitsevan osan Koheesio- ja maatalouspolitiikan resurssointia ehdotetaan vähennettäväksi 13 % eli 665 miljardiin koko kaudella, jolloin näiden menojen osuus kaikista menoista alenisi 60 prosentista 37 prosenttiin.

Koheesio- ja maatalouspolitiikan ja sisäasioiden rahoitus allokoitaisiin kullekin jäsenmaalle yhtenä könttänä, jonka täsmällisen käytön määrittäisi komission kanssa sovittava ns. NRP-suunnitelma (National and Regional Partnership Plan). Tavoite on, että rahoitusta ohjattaisiin nykyistä selvemmin EU:n yhteisten prioriteettien toteuttamiseen. Rahoitusta maksettaisiin jäsenvaltiokohtaisissa kansallisissa ja alueellisissa suunnitelmissa sovittuihin investointeihin ja uudistuksiin liittyvien tavoitteiden ja välitavoitteiden saavuttamisen pohjalta.

Jäsenmaiden välisten tulotasoerojen kaventumisen myötä koheesiopolitiikan voimavaroja on luontevaa vähentää. Samoin maatalouteen kohdistut varat ovat huomattavan suuria ottaen huomioon sektorin koon. Kokoaminen yhteen kokonaisuuteen ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä rahoituksen maksu voivat parantaa rahoituksen kohdentumisen tehokkuutta.

Komission ehdotus kaiken NRP-rahoituksen ehdollistamisesta perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen voi pitää, hallituksen kannan mukaisesti, hyvänä.

Rahoituksen kytkentä maakohtaisten suositusten toteuttamiseen saattaa auttaa rahankäytön tehokkuuden parantamisessa. Toisaalta, kun maakohtaiset tavoitteet ovat usein varsin yleisiä ja tulkinnanvaraisia, herää väistämättä kysymys, tulevatko kaikki maat arvioitua samojen kriteerien pohjalta. Isojen maiden neuvotteluvoima todennäköisesti on suurempi kuin pienten. Myös vastuu toteuttavasta politiikasta saattaa hämärtyä: onko ohjelmissa kyse kansallisesta tahdosta vai komission tulkitsemasta EU-maiden yhteisestä tahdosta. Tällainen epäselvyys voi heikentää politiikan hyväksyttävyyttä pidemmällä tähtäimellä. Hallituksen kanta, että tavoitteiden mitattavuuteen ja prosessin läpinäkyvyyteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota, on hyvin perusteltu.

Toinen päälohko on sekä talouskasvun että turvallisuuden vahvistamisen näkökulmasta avainasemassa. Sen yhteensä 522 miljardin euron (+139 %) kokonaisuus pitää sisällään tärkeimpinä kokonaisuuksina Horisontti-tutkimusohjelman 154 mrd. (+72 %), sekä rahoituksen häiriönsietokykyyn, turvallisuuteen ja puolustusteollisuuteen 115 mrd. (+350 %), digitaaliseen johtajuuteen 48 mrd. (+ 348 %), verkkojen Eurooppaan 72 mrd. (+248 %) sekä puhtaaseen siirtymään 23 mrd. (318 %).

Näiden panostusten kasvu on merkittävä, mutta vuodessa yhteinen rahankäyttö jää kuitenkin vain 74 miljardiin euroon eli 0,4 % EU-maiden BKT:sta. Vastaavasti vuotuinen lisäys jää 43 miljardiin. Tämä on alle vain hieman yli 5 % Draghin tavoittelemasta vuotuisesta investointien 800 mrd. euron lisäyksestä teknologiseen uudistamiseen ja vihreään siirtymään. Tunnetut ekonomistit Olivier Blanchard ja Angel Ubide arvioivat, että Draghin 800 miljardin investointiohjelman toteutumiseen tarvittaisiin ehkä 250 miljardia julkista rahankäyttöä. Ehdotettu 43 miljardin EU-rahoituksen lisäys tarkoittaisi, että yli 4/5 tästä julkisesta panostuksesta tulisi tulla kansallisista lähteistä. Draghin investointitavoite voi kyllä olla tarpeettoman kova, koska se merkitsisi investointiasteen nousu korkeammaksi kuin Yhdysvalloissa. Tästä huolimatta on ilmeistä, etteivät esitetyn suuruiset EU-tason lisäpanostukset teknologian kehittämiseen ja käyttöön ottamiseen sekä vihreään siirtymään yksin riitä Draghin kaavaileman tapaiseen muutokseen EU:n teknologisessa ja taloudellisessa kehityksessä.

Suomen voi olettaa hyötyvän merkittävästi tämän päälohkon rahoituksen kasvusta sekä suoraan että välillisesti. Sikäli kuin tavoite voimavarojen ohjaamisesta eri hankkeisiin niiden meriittien pohjalta toteutuu, Suomen voi olettaa menestyvän rahoituksen saajana hyvin. Suomellahan on painopistealueilla digitaali-, ympäristö- ja osin turvallisuus- ja sotilasteknologiassa vahvaa osaamista. Lisäksi etenkin turvallisuusalueen panostusten voi olettaa tukevan Suomen asemaa hyvin myös välillisesti vahvistaessaan Euroopan yhteistä, USA:sta riippumatonta sotilaallista suorituskykyä.

Kolmas päälohko Globaali Eurooppa on tärkeä Euroopan turvallisuusuhkien ml. hallitsemattoman maahanmuuton torjunnassa. Se tukee myös Euroopan vaikutusvaltaa laajemmin ns. Globaalissa etelässä. Tämä on tärkeä näkökohta, kun suhde Yhdysvaltoihin on muodostunut aiempaa hauraammaksi.

Kehyksen koko

Kehys kasvaa kaiken kaikkiaan huomattavan paljon verrattuna muutoksiin aikaisempien kehyskausien välillä. Suhteessa talouden kokoon myös uusi kehys jää kuitenkin edelleenkin hyvin pieneksi. Kehys kasvaa 1,01 prosentista 1,26 prosenttiin EU-alueen BKT:sta. Uuteen toimintaan resursseja ohjautuu kuitenkin tätä vähemmän. Jos Elpymisrahastoa varten otettujen lainojen takaisinmaksuun käytetyt varat jätetään pois, menot ovat 1,15 % BKT:sta.

EU-menojen taso on mitättömän pieni jäsenmaiden julkisten sektoreiden kokoon nähden. Jäsenmaiden julkiset menot olivat 49 % BKT:sta vuonna 2024. Yhteiset menot ovat myös aivan eri tasolla kuin Yhdysvaltain liittovaltion menot, 23 % BKT:sta. Muihin kuin lainojen takaisinmaksuun tarkoitettujen menojen lisäys 0,14 % BKT:sta on vain kymmenesosa siitä menojen lisäyslupauksesta, jonka Euroopan Nato-maat ovat tehneet puolustusmenojen kasvattamiseksi 2 prosentista 3,5 prosenttiin BKT:sta.

Bruegel-ajatuspaja on pyrkinyt arvioimaan EU-rahoituskehyksen minimikokoa sellaisten EU-tason julkishyödykkeiden tuottamiseksi, joissa tarvitaan budjettirahoitusta (osa, kuten yhtenäisempien sisämarkkinoiden luominen, riippuu enemmän sääntelystä kuin yhteisen rahan käytöstä). Bruegelin arvio on, että budjetin koon täytyisi olla 1,7-2,0 % EU-alueen BKT:sta, riippuen siitä missä määrin voimavaroja kyetään kohdentamaan uudelleen. Alarajakin ylittää selvästi komission ehdottaman 1,26 % (ml. NGEU-velan lyhennykset). Komission ehdotus on siten pikemminkin niukka kuin väljä EU-tason julkishyödykkeiden tarpeellisen tarjonnan mahdollistamiseksi.

Uudet lainarahoitteiset välineet

Ehdotetut lainarahoitteiset välineet ovat periaatteessa ehdollisia järjestelyitä nopean EU-tason toiminnan mahdollistamiseksi äkillisessä kriisissä tai jäsenvaltion tarvitessa rahoitusta NRP-ohjelman toteuttamiseen. Lainanoton tarpeesta ja kohdentamisesta voitaisiin ehdotuksen mukaan päättää määräenemmistöllä.

Tällaisten velkaantumismahdollisuuksien ottamiselle mukaan rahoituskehykseen ei ole vahvoja perusteita. NRP-ohjelmat palvelevat voittopuolisesti, ellei kokonaan kansallisia kohdemaan intressejä. Velkaan perustuvan EU:n rahoituksen mahdollistaminen tällaisiin tarkoituksiin voisi helposti johtaa tehottomaan varojen käyttöön, kuten näyttää ainakin osin tapahtuneet NGEU-rahoituksen osalta.

Mahdollisuus nopeasti päätettävään velanottoon kriisitoimien rahoittamiseksi voisi samalla tavalla johtaa kriisitarpeiden tarpeettoman väljään tulkintaan ja siten tarpeettomaan EU:n velkaantumiseen. Hallituksen kriittinen kanta on siten hyvin perusteltu.

Lopuksi

Komission ehdotus rahoituskehykseksi pyrkii vastaamaan teknologisen kehityksen ja talouskasvun jälkeenjääneisyyteen sekä turvallisuuteen ja ympäristöön liittyviin tarpeisiin sellaisina kuin esimerkiksi Draghin raportti ne on esittänyt. Kehys sisältää lisää voimavaroja eurooppalaisiksi julkishyödykkeiksi katsottavien asioiden edistämiseen. Tämä rahoitetaan sekä siirtämällä voimavaroja tähän saakka täysin hallitsevasta koheesio- ja maatalouspolitiikasta ja kasvattamalla budjetin kokoa.

Kehyksen rakenteen muutos on mitä perustelluin. Kehyksen koon kasvattamiselle on niin ikään hyvät perusteet. Suhteessa talouden kokoon sekä kasvu että syntyvä budjetin taso ovat tosiasiassa pieniä.

Suomen hallitus tukee vahvasti lisämenoja talouskasvua ja puolusta palveleviin tarkoituksiin. Maatalouspolitiikan korvamerkityn resurssoinnin hallitus epäilee jäävän liian pieneksi. Toisaalta hallitus pitää kehyksen kasvua aivan liian suurena.

Nähdäkseni hallituksen positio budjetin koon osalta on epärealistinen ja ristiriidassa hallituksen perustellusti priorisoimien menokohteiden tarpeellisen rahoituksen kanssa. Riittävä panostus priorisoituihin kohteisiin ei nähdäkseni voi onnistua ilman budjetin koon kasvattamista likimain esitetyllä tavalla. Useiden asiantuntija-arvioiden valossa tarvittaisiin itse asiassa nyt ehdotettua selvästi suurempi lisäys keskeisiin kasvua ja turvallisuutta edistäviin yhteiseurooppalaisiin kohteisiin. Tavoitteiden saavuttaminen vaikeutuu lisäksi sitä enemmän, mitä vähemmän maatalous- ja koheesiopolitiikan voimavaroja voidaan siirtää prioriteettikohteisiin.