5.11.2025

Arvoisa eduskunnan suuri valiokunta,

Valiokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa koskien asiakirjaa *Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto sekä ehdotukset vuosia 2028-2034 koskevaksi EU:n monivuotiseksi rahoituskehykseksi*. Kiitän suurta valiokuntaa luottamuksesta ja annan seuraavan lausunnon Suomen alueiden kehittämisen näkökulmasta.

Johdanto

EU:n rahoituskehystä voi tarkastella kahdesta näkökulmasta. Sitä voi tarkastella ensinnäkin laajasta EU:n yhtenäistämisen ja integraation edistämisen näkökulmasta. Toisaalta sitä voi arvioida kansallisesta näkökulmasta. Jälkimmäisessä tapauksessa tarkastelun kohteeksi nousee usein se, millainen saanto jäsenmaalla on yhtä EU:lle kanavoitua euroa kohti. Nyt käsittelyn kohteena olevassa esityksessä Suomen valtioneuvoston vastineet on tehty pitkälti kansallisen saannon näkökulmasta ilman varsinaisia linjauksia siitä, millaista Euroopan unionia rahoituskehyksellä tulisi Suomen mukaan rakentaa. Tämä siitä huolimatta, että elämme syvää globaalin geopolitiikan murroksen aikaa.

Ehdotus vuosien 2028–2034 monivuotiseksi rahoituskehykseksi jakaantuu neljään pääotsakkeeseen. Näistä kaksi – otsake 1 ja 2 – liittyvät aluekehitykseen. Näistä otsake 1 vaikuttaa välittömästi aluekehitykseen, otsake 2 taas välillisesti. Käsittelen alla molempia tiivistetysti.

Otsake 1

EU on perinteisesti pyrkinyt alueelliseen eheyteen nimenomaan koheesiopolitiikan avulla. Näin on ollut asianlaita jo 1950-luvun lopulta lukien. Asiaa on edistetty erilaisin painotuksin. Esimerkiksi kauden 2014-2020 koheesiopolitiikan keskiössä olivat innovaatioiden edistäminen ja pk-yritysten kilpailukyky. Vuosien 2021-2027 koheesiopolitiikassa alueellisten älykkään erikoistumisen

Professor, Vice-dean Sami Moisio
Department of Geosciences and Geography
P.O. Box 64, 00014 University of Helsinki
Email: sami.moisio@helsinki.fi
Telephone: +358 405144654

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

strategiat korostuvat paikallisen kehityksen ja koko EU:n kilpailukyvyn voimistamisessa. Kuitenkin vuosien 2021 ja 2027 välisen koheesiopolitiikan suuri painotus liittyy niin kutsuttuun vihreään siirtymään ja sen alueellisesti oikeudenmukaiseen toteuttamiseen (ns. JTF-rahasto). Kaiken kaikkiaan koheesiopolitiikka on ollut EU:n merkittävä politiikan ala, jonka rahoitus vuonna 2027 päättyvällä kaudella on noin 380 miljardia euroa.

Nyt eduskunnalle esiteltävä EU:n komission ehdotus perustuu EU:n poliittisiin painopistealueisiin tulevalla rahoituskaudelle eli kilpailukykyyn, turvallisuuteen, vähähiilistämiseen, kestävään kehitykseen sekä taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen. Monet ehdotukset alleviivaavat sitä, että EU-rahoituksella vastataan erilaisiin kriiseihin. Suomen hallitus korostaa linjauksessaan rahoituksen kohdentamista nykyistä vahvemmin keskeisimpiin poliittisin prioriteetteihin kuten puolustuksen ja kilpailukyvyn vahvistamiseen, mutta ei mainitse Euroopan alueellista yhteenkuuluvuutta keskeisenä prioriteettina. EU:n yhtenäisyyden lisääminen on kuitenkin nähdäkseni Suomen kokonaisturvallisuudelle tärkeä geopoliittinen prosessi. Korostaisin sitä nykyistä enemmän.

Venäjän aggressiivisuus ja miksei myös globaalin valtiovetoisen talouskilpailun dynamiikka ovat johtaneet siihen, että myös EU:n aluekehitysrahoitus on valinkauhassa. Puolustus, varautuminen ja globaali talouskilpa ovat aikaisempaa syvemmin mukana rahoituksen logiikassa. On kyse ikään kuin militarisaation ajan rahoituskehyksestä.

Komissio esittää rahoituskehyksessä merkittäviä lisäyksiä puolustukseen, turvallisuuteen sekä kilpailukykyyn. Nämä ovat Suomen geopoliittisen aseman kannalta tärkeitä painotuksia, joilla tulisi olla vaikutus paitsi Suomen kokonaissaantoon myös maan ja sen alueiden kokonaisturvallisuuteen.

Useiden Suomen valtion alueiden kehityksen näkökulmasta *Euroopan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden, maatalouden ja maaseudun, kalatalouden ja merielinkeinojen vaurauden ja turvallisuuden rahasto* (otsake 1) on keskeinen. Nykyisin rahoituskehyksessä erilliset yhteistä maatalouspolitiikkaa, koheesiopolitiikkaa ja sisäasioita koskevat rahastot koottaisiin Komission esityksessä toisin sanoen yhteen uuteen rahastoon. Vajaan tuhannen miljardin euron rahastosta 698 miljardia euroa kohdennettaisiin jäsenvaltioiden ns. NRP-suunnitelmiin. Maatalouden ja koheesiopolitiikan yhteinen NRP-rahoitusosuus olisi n. 668 miljardia euroa. Arvion mukaan maatalouden ja koheesion rahoitus vähenisi 10-15 %:a edelliseen rahoituskauteen verrattuna. Tämä on merkittävä vähennys. Tämä on mahdollisesti Suomen kokonaissaannon näkökulmasta positiivinen asia, mutta saattaa aiheuttaa haasteita Suomen aluekehitykseen niillä alueilla, joilla koheesiovarojen merkitys on ollut tähän asti suurin. Näitä ovat alueet, jotka ovat jääneet paitsioon puiteohjelmarahoituksesta (Horisontti Eurooppa jne.) ja jotka ovat rahoittaneet esimerkiksi alueidensa TKI-aktiviteetteja koheesiovaroin.

Lisäksi NRP-suunnitelmiin sisältyisi Komission esityksessä kohdentamattomia varoja yhteensä noin 64 miljardia euroa. Ne toimisivat ”joustovarana” ”ennakoimattomiin tilanteisiin ja kriiseihin varautumiseksi”. Tämän osuuden käyttäminen esimerkiksi puolustukseen voisi potentiaalisesti entisestään heikentää alueellisen kehittämisen voimavaroja.

EU:n uudessa rahoitusmallissa koheesiopolitiikka kiinnitetään useiden tavoitteiden saavuttamiseksi yhteen joidenkin EU:n perinteisten ja uusien politiikkasektorin kanssa. Tältä pohjalta muodostetaan niin kutsuttuja kansallisen ja aluetason kumppanuusrahastoja (NRP). Pidän esitystä aluekehittämisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisena, mutten aivan ymmärrä sitä, miten EU:n yhtenäisten ohjeiden tarkka seuraaminen lisää esityksessä mainittua alueellista joustavuutta.

Komission tavoitteena itse asiassa on, että rahoitusta ohjattaisiin nykyistä tehokkaammin EU:n yhteisten EU-tason prioriteettien toteuttamiseen. Kunkin jäsenvaltion NRP-suunnitelma sovittaisiin yhteistyössä jäsenvaltion ja komission kesken. Edelleen rahoitusta maksettaisiin jäsenvaltiokohtaisissa kansallisissa ja alueellisissa suunnitelmissa sovittuihin investointeihin ja uudistuksiin liittyvien tavoitteiden ja välitavoitteiden saavuttamisen pohjalta. Näin Komissio esittää eräänlaisen tulosperustaisen aluekehitysmallin soveltamista tulevalla rahoituskaudella.

Vaikka EU:n prioriteetit ovat laajat, aluekehittämisen tulosperustaisen menettelyn suhde rahoituksen joustavuuden lisäämisen periaatteeseen tulisi selkeyttää. Tästä teemasta ei löydy tutkimuskirjallisuutta päätöksenteon tueksi. Aluekehittämisen tuloksellisuus on ylipäätään moniselitteinen asia. EU:n komission ehdotuksessa jäsenvaltion olisi kuitenkin 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 saavuttamisen pohjalta, ei siis toteutuneiden kustannusten pohjalta. Maakohtaisten suositusten ja prioriteettien tekeminen muodostuu tällöin aluekehittämisen näkökulmasta aivan ratkaisevaksi vaiheeksi. Tulisi varmistaa, että myös alueilla on laaja edustus maakohtaisista suosituksista neuvoteltaessa.

Komission esityksen mukaan aluekehittäminen rahoitettaisiin NRP-suunnitelman siitä osasta, jota ei ole korvamerkitty muihin kohteisiin kuten maataloudelle. Näihin komissio ehdottaa Suomelle alueelliseen koheesioon jyvitettäväksi noin 2,6 miljardia euroa. Summa on pienempi kuin meneillään olevalla rahoituskaudella. Tämä tulee johtamaan ristiriitoihin kansallisia NRP-suunnitelmia tehtäessä. Vähenevän EU-rahoituksen oloissa aluekehittämisessä tullaan tekemään alueellisia ja temaattisia valintoja, jotta vähentyvät varat saadaan ylipäätään riittämään. Näin tullaan vääntämään moneen kertaan kättä siitä, mikä on esimerkiksi alueellisen koheesion ja alueellisen kilpailukyvyn suhde. Toisaalta tullaan pohtimaan sitä, miten mahdolliset NRP-yritystuet, jotka voivat olla alueilla tärkeitä kasvun aikaansaamisen kannalta, todellisuudessa rahoitetaan (rahoitusvälineet koskien esimerkiksi pääomasijoitusten käyttämistä). Vähenevien koheesiovarojen olosuhteissa Komission ehdottama nk. Catalyst Europe -lainaväline, jonka kautta halukkaat jäsenvaltiot voisivat saada lainaa NRP-suunnitelmiensa toteuttamiseen, näyttää eräänlaiselta paikkausehdotukselta. Sen avulla voitaisiin mahdollisesti vivuttaa yksityisiä investointeja alueilla, joilla on selkeitä kasvuhaasteita ja joilla on käynnissä selkeä supistumisen kierre. Suomen hallituksen kanta yhteisvelkaulottuvuuden lisäämiseen koheesiopolitiikkaan on kuitenkin yksiselitteisen kielteinen. Yhdyn tähän näkemykseen. Olisi selkeää, että riittävät alueellisen koheesion edistämisen varat olisivat suoraan rahoituskehyksessä.

Mielestäni NRP tuo Suomen aluekehittämiseen joitakin mahdollisuuksia. Tulee mahdolliseksi tehdä alueellista priorisointia, jossa otetaan esimerkiksi huomioon muuttunut geopoliittinen tilanne. Nykyiset rahastosäännöt ovat tehneet tällaisten nopeaa reagointia vaativien priorisointien tekemisen hankalaksi.

Edellä sanotun perusteella koheesiorahoituksen osalta tärkeä muutos olisi rahoituksen nykyisen varojenjakomenetelmän alasajo ja siirtyminen kustannusperusteisesta varojenjaosta eräänlaiseen tulosperusteiseen malliin. Suomessa poliittiset kiistat koheesiorahoituksen jakamisesta tulevat liittymään Komission esittämään uuteen rahanjakomalliin. Varojenjakomenetelmä ei sisältäisi koheesion osalta entisenkaltaisia tilastoihin perustuvia kriteerejä. Komission esittämä jakomalli ei perustuisi alueiden saannon laskentaan. Heikoimmille alueille kyllä esitetään tiettyä vähimmäisosuutta koko rahoituspotista, mutta rahaa voidaan jakaa potentiaalisesti jatkossa myös alueille, joille on aikaisemmin kanavoitunut vain vähän koheesiorahaa. Merkittävä muutos on

myös se, että Komission ehdotuksessa Suomen liittymissopimukseen perustuvaa pohjoisten harvaan asuttujen alueiden erityisrahoitusta ei mainita. Yhdyn hallituksen näkemykseen siitä, että tämä rahoitus olisi turvattava myös jatkossa. Perusteluna voi käyttää myös heikkoa saavutettavuutta. Rahoitus liittyy suoraan Suomen joidenkin alueiden erityisolosuhteisiin.

Osa Itä- ja Pohjois-Suomen alueista tullee merkittävästi hyötymään Sisäasioiden rahastojen yhdestä varojenjakokriteeriä, jossa huomioidaan erityisen suotuisasti EU:n Venäjän ja Valko-Venäjän raja. Kyseessä on eräänlainen geopoliittinen raja-aluetuki, jonka kehittämisessä Suomi on ollut aktiivinen. Suomen edun mukaista olisi painottaa vielä nykyistäkin voimakkaammin, että rahoituskehyksessä huomioidaan Suomen itäisten ulkoraja-alueiden nopeasti heikentynyt tilanne ja Venäjän hyökkäyssodan seurauksena syntyneet sosioekonomiset vaikeudet. Sisäasioiden rahastojen varojen käyttäminen koheesiovarojen mukaisesti aluetaloudelliseen kehitystyöhön tulisi nähdäkseni sallia. On helppoa yhtyä hallituksen kantaan, jonka mukaan EU-varojen allokoinnissa tulisi ”erityistä huomiota kiinnittää Suomen ainutlaatuiseen asemaan itäisenä ulkorajavaltiona”.

Kaiken kaikkiaan EU:n jäsenvaltiokohtaiseen rahoitukseen tuotaisiin aiemmasta poiketen uutena painopisteenä puolustus ja lisäksi siitä voitaisiin rahoittaa joitakin jäsenvaltioille merkittäviä liikennehankkeita. Kaupunkipolitiikan näkökulmasta Komission esityksessä on mielenkiintoinen sosiaalinen ulottuvuus. Komissio esittää, että NRP-suunnitelmiin sovellettaisiin 14 prosentin sosiaalista tavoitetta, jolla varoja ohjattaisiin Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoon ja tuettaisiin laadukkaita työpaikkoja, osaamisen kehittämistä, sosiaalista osallisuutta ja myös kohtuuhintaista asumista.

Otsake 2

Myös Komission esittämällä EU:n kilpailukykyrahastolla on Suomessa merkittäviä aluevaikutuksia. Rahaston yleisenä tavoitteena olisi vahvistaa Euroopan kilpailukykyä, erityisesti strategisilla aloilla ja EU:lle kriittisissä teknologioissa (rahaston alat kattavat ns. puhtaan siirtymän; terveyden, bioteknologian, maatalouden ja biotalouden; ns. digitaalisen johtoaseman politiikan; sekä resilienssin, turvallisuuden, puolustusteollisuuden ja avaruuden kokonaisuuden. Näistä jälkimmäinen on suurin kokonaisuus 115,7 miljardin euroa allokaatiolla. Rahasto pyrkisi kokoamaan yhteen EU:n tason investointikapasiteettia (kansallinen, EU, yksityinen), jotta strategisten teknologioiden skaalaamista, valmistusta ja käyttöönottoa voitaisiin nopeuttaa.

Kilpailukykyrahaston koko on noin puolet maaseudun, maatalouden ja koheesion kokonaisuudesta. Suomen aikaisempi suhteellinen saanti Horisontti Eurooppa -rahoituksesta ja muusta puiteohjelmarahoituksesta on huomattavasti esimerkiksi koheesiorahoitusta suurempi. Suomi on toisin sanoen menestynyt hyvin kilpaillun rahoituksen hankinnassa. Yhdyn hallituksen kantaan, jonka mukaan ”Horisontti Eurooppa -puiteohjelman ohella avoimen kilpailun ja hankkeiden korkean laadun tulisi olla lähtökohtana myös kilpailukykyrahaston rahoitukselle”.

Rahaston koon kasvattaminen olisi todennäköisesti Suomen saannon näkökulmasta myönteinen asia. Kaiken kaikkiaan kilpailukykyrahaston vaikutukset ovat Suomessa voimakkaimmat niillä suurimmilla kaupunkiseuduilla, joilla on runsaasti teknologiateollisuutta ja yliopistotason teknologian tutkimusta ja opetusta. Noilla seuduilla kilpailukykyrahaston varoilla voidaan saada aikaan merkittäviä kasvusysäyksiä, jotka voivat heijastua myös ympäröiville alueille. On huomattava, että kilpailukykyrahastosta tuettaisiin puolustus- ja turvallisuusinvestointeja. Näihin liittyvää toimintaa on Suomessa myös suurimpien kaupunkien ulkopuolella.

Lopuksi

Aluekehittämisen näkökulmasta on tärkeää havaita, että kansallisen ja aluetason kumppanuusrahastolla, kilpailukykyrahastolla ja Verkkojen Eurooppa -varoilla on kaikilla aluekehitysvaikutuksia. Esimerkiksi kilpailukykyrahaston kautta kanavoituvilla puolustusinvestoinneilla on potentiaalisia aluekehitysvaikutuksia. Toisaalta esimerkiksi maatalous ja maaseutu voisivat saada rahoitusta myös kilpailukykyrahastosta sekä hyötyä tutkimusohjelmien rahoituksesta.



Sami Moisio
Aluesuunnittelun ja -politiikan professori
Helsingin yliopisto