Vesa Vihriälä 7.11.2025

VTT, vieraileva tutkija, Helsingin yliopisto

Valtiovarainvaliokunnalle

Pyydetty lausunto EU:n rahoituskehystä koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä U 48/2025 vp

Kirjelmä käsittelee kolmea vuosien 2028-2034 rahoituskehystä koskevaa komission ehdotusta: (1) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2028-2034 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta, (2) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja (3) ehdotus toimielinten sopimukseksi parlamentin, neuvoston ja komission välillä talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta, talousarvioyhteistyöstä ja moitteettomasta varainhoidosta. Lausunnossa otan kantaa kahteen ensimmäiseen.

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 myös 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 Euroopan maille myös 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 vuotuinen yhteinen rahankäyttö jää kuitenkin vain 74 miljardiin euroon eli 0,4 % EU-maiden BKT:sta. Vastaavasti vuotuinen lisäys jää 43 miljardiin. 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. Jos 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. Vuoden 2025 hinnoin kehys nousee nykykauden arvioidusta 1265 miljardista eurosta 1763 miljardiin eli 40 %. 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 johtaa kriisitarpeiden tarpeettoman väljään tulkintaan ja siten tarpeettomaan EU:n velkaantumiseen. Hallituksen kriittinen kanta on siten hyvin perusteltu.

Omat varat ja Suomen nettosaanto

Komissio ehdottaa omien varojen järjestelmän yksinkertaistamiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi kaikista nykyisistä mukautuksista luopumista. Tämä on paitsi selkeytys myös Suomen etu, koska Suomi ei ole näistä mukautuksista hyötynyt.

Komissio ehdottaa viittä uutta omien varojen lajia. Niihin sisältyy kaksi uutta omaa varaa, jotka olivat mukana jo aiemmissa ehdotuksissa. Nämä ovat (1) nykyiseen päästökauppajärjestelmään (ETS 1) sekä (2) hiilirajamekanismiin (CBAM) perustuvat omat varat. Uudet tulolähteet ovat: (3) Keräämättä jääneeseen sähkö- ja elektroniikkalaiteromun määrään perustuva oma vara, (4) tupakan valmisteveroon perustuva oma vara (TEDOR) sekä (5) EU:n yrityspohjainen oma vara (CORE).

Arvioidut tuotot uusista omista varoista koko rahoituskehyskaudella ovat

(1) Päästökauppa 67,2 mrd. €
(2) Hiilirajamekanismi 9,8 mrd. €

(3) Sähkö- ja elektroniikkaromu 105 mr. €
(4) Tupakka 78,4 mrd. €
(5) Yritysmaksu tai -vero 47,6 mrd. €

Ehdotettujen uusien varojen kokonaismäärä on huomattava, 300 miljardia euroa, mikä on 17 % kehyskauden menoista. Pääosaa uusista omista varoista voi luonnehtia (pääosin jäsenvaltioiden taakaksi tuleviksi) haittamaksuiksi, jotka pelkän rahoituksen keräämisen ohella palvelevat haitallisten ilmiöiden vähentämistä. Yli 100 miljoonan euron liikevaihtoon yltäviä yrityksiä koskeva maksu on sen sijaan puhtaasti yksityiseen yritystoimintaan kohdistuva vero. Kun sen tuottoarvio on varsin pieni, se ei ole fiskaalisesti ratkaisevan tärkeä. Tällaista suoraan EU:n yrityssektoriin (jäsenvaltioiden sijasta) kohdistuvaa veroa voi kuitenkin perustella sillä, että se auttaa rahoittamaan EU:n julkishyödykkeiden tuotantoa, joka hyödyttää kaikkia toimijoita EU-alueella.

U-kirjeessä esitettyjen laskelmien perusteella uusien varojen järjestelmän esitetyt muutokset ml. mukautuksista luopuminen olisivat kokonaisuutena Suomelle edullinen ratkaisu. Nykyisten omien varojen laskentaperusteiden mukaan Suomen vuotuiset EU-maksut nousisivat 2,5 miljardista eurosta 3,7 miljardiin euroon, eli 45 %. Muutos olisi siis suhteessa suurempi kuin rahoituskehyksen 40 % kasvu. Komission esityksen mukaisella uusien omien varojen järjestelmällä Suomen vuotuinen maksu jäisi 3,1 miljardiin eli nousua oli 600 miljoonaa tai 25 %.

Suomen saannosta ei U-kirjeen tietojen valossa voi vielä sanoa mitään varmaa. Tästä syystä myöskään nettovaikutusta ei vielä pysty arvioimaan.

Kokonaisarvio

Rahoituskehysehdotus tukee selvästi pyrkimystä vahvistaa EU:n teknologista kehitystä, taloudellista suorituskykyä ja myös itsenäistä kykyä huolehtia Euroopan turvallisuudesta. Varojen käytön rakenne muuttuu näitä asioita palvelevaan suuntaan. Tavoitteiden edes jollakin tavalla uskottava toteutuminen edellyttää myös budjetin koon kasvattamista. Tässä suhteessa muutos on aiempiin minimuutoksiin nähden huomattava. Budjetin kokoa ei kuitenkaan mitenkään voi pitää ylimitoitettuna. Pikemminkin se on yhä niukka suhteessa tarpeisiin rahoittaa ponnistuksia, joissa nimenomaan yhteinen rahankäyttö on tärkeää.

Budjetin linjaukset palvelevat hyvin myös Suomen kansallista etua. Pienelle, Euroopan talouskehityksestä paljon riippuvalle aggressiivisen Venäjän rajamaalle Euroopan talouden ja riippumattoman sotilaallisen toimintakyvyn vahvistuminen on selvä etu. Trumpin hallinnon luomat uudenlaiset epävarmuudet korostavat tämän näkökohdan merkitystä.

Ehdotuksen välittämiä fiskaalisia vaikutuksia Suomelle on toistaiseksi mahdotonta arvioida täsmällisesti. Maatalouden rahoituksen supistuminen heikentää sellaisenaan

Suomen saantoa. Toisaalta panostukset tutkimukseen ja puolustusteollisuuteen hyödyttävät Suomea. Omia varoja koskeva ehdotus olisi toteutuessaan selvästi Suomen etujen mukainen. Kun budjetti kasvaa ehdotuksen mukaan 40 %, niin ehdotuksen mukaisten omien varojen järjestelmän toteutuessa Suomen maksut kasvaisivat vain 25 %.

Suomen on syytä tukea ehdotuksen yleislinjaa, ml. kehystason nostoa komission esityksen mukaisesti.