Lausunto Eduskunnan valtionvarainvaliokunnalle

Timo Miettinen, dosentti, akatemiatutkija
Eurooppa-tutkimuksen keskus
PL 43
00014 HELSINGIN YLIOPISTO

Aika: tiistai 11.11.2025 klo 12.00

Asia: U 48/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksista EU:n monivuotiseksi rahoituskehykseksi 2028–2034, omien varojen päätökseksi ja toimielinten väliseksi sopimukseksi

Kiitän mahdollisuudesta lausua näkemykseni Suomen linjasta EU:n seuraavan rahoituskehyksen, omien varojen ja toimielinten välisen sopimuksen neuvotteluihin liittyen. Lausunnossa

1) tiivistän komission kokonaisesityksen ja sen keskeiset muutokset,
2) nostan esiin tutkimuskirjallisuuden ja aiemman arvioinnin kannalta olennaiset painopisteet,
3) arvioin valtioneuvoston lähtökohtia ja mahdollisia täsmennyksiä.

Komission ehdotus: pääkohdat

Kehyksen taso ja rakenne: Komissio ehdottaa 7-vuotista kehystä 1.1.2028–31.12.2034, kokonaistaso 1 763,1 mrd euroa sitoumuksina vuoden 2025 hinnoin, ja kun kehyksen ulkopuoliset erityisvälineet (joustoväline, Ukraina-varaus, Euroopan rauhanrahasto) huomioidaan, yhteensä noin 1 893 mrd euroa, eli selvä nousu nykykauteen verrattuna. Rakenne yksinkertaistetaan neljään otsakkeeseen. Ensimmäinen otsake kokoaa jäsenmaille suoraan kohdentuvat CAP-, koheesio- ja sisäasioiden menot, toinen kilpailukykyä, TKI:ta, puolustusta ja avaruutta, kolmas ulkosuhteet yhtenä “Globaali Eurooppa” -välineenä, neljäs hallinto. Erityisvälineet ja joustavuus: Erityisvälineitä karsitaan. Jäljelle jäävät Ukraina-varaus (enintään 88,9 mrd €, max 13,5 mrd €/v) ja kaksi ei-temaattista välinettä, joustoväline ja “yksi ainoa liikkumavaraväline”. Joustovälineen vuotuinen enimmäismäärä nousisi noin 2 mrd euroon, ja käyttämättömän osan siirtosääntöjä väljennetään.

Omien varojen järjestelmä: Omien varojen enimmäismääriä korotettaisiin 1,75 prosenttiin (maksumäärärahat) ja 1,81 prosenttiin (maksusitoumukset) EU:n BKTL:sta. Komissio esittää viittä uutta/täydennettyä omaa varaa: ETS 1 -huutokauppatuloista 30 %, CBAM-tuloista 75 %, sähkö- ja elektroniikkaromun keräämättä jääneeseen määrään perustuva maksu (2 €/kg, indeksisidonnainen), tupakan valmisteveroihin perustuva osuus, sekä yrityspohjainen CORE-maksu yli 100 milj. euron liikevaihdon yrityksille. Lisäksi muovipakkausjätteeseen perustuvan oman varan hintaa korotettaisiin 1,0 €/kg:iin ja perinteisten omien varojen kantopalkkiota alennettaisiin 25 % → 10 %.

Poikkeusmekanismi: Uusi kriisimekanismi mahdollistaisi komissiolle pääomamarkkinalainan ja edelleenlainauksen jäsenmaille neuvoston asetuksella, jota varten omien varojen enimmäismääriä korotettaisiin väliaikaisesti +0,25 prosenttiyksikköä, vain kyseisten vastuiden kattamiseksi.

Tutkimusnäyttö ja arvion kehikko
Yleinen viesti kirjallisuudessa tukee resurssien siirtoa kohti TKI-, osaamis- ja digipanostuksia, joissa vaikutus kasvuun ja tuottavuuteen on keskimäärin vahva, kun taas CAP:n vaikuttavuus suhteessa sen kokoon on ollut kiistanalaisempi, etenkin ympäristö- ja innovaatiotavoitteiden kannalta. Koheesion tuloksellisuus riippuu voimakkaasti hallintokapasiteetista ja korruption tasosta. Nämä havainnot tukevat kilpailukykyotsakkeen vahvistamista ja tulosperusteisuuden lisäämistä, kuitenkaan heikentämättä legitiimejä turvallisuus-, ilmasto- ja ulkosuhdetarpeita.

Arvio Suomen linjasta ja mahdolliset täsmennykset

a) Budjettitaso ja joustavuus. Suomen tavoite kohtuullisesta tasosta ja nettomaksun hallinnasta on perusteltu, mutta komission esittämä kokonaisuus, mukaan lukien ulkopuoliset välineet, on selvästi nykyistä suurempi. Tästä seuraa tarve priorisoida toisen otsakkeen kilpailukykyinstrumentteja ja varmistaa, että joustovälineet ja “yksi ainoa liikkumavaraväline” ovat aidosti käytettävissä kriiseissä eikä vain kirjanpidollisia.

b) Rakenne ja ohjelmointilogiikka. Neljän otsakkeen malli ja kilpailukykyrahaston kokoaminen Horizon-, InvestEU-, Digital Europe-, EDF- ja avaruusohjelmien logiikaksi tukevat skaalausta ja koordinaatiota. Suomi voi tukea tätä, jos governance, arviointi ja avoin kilpailu turvataan, ja jos Innovaatiorahaston ETS-tulot integroidaan ilman, että kansallinen lisäarvo tai tutkimuksen laatu kärsii.

c) Erityisvälineet ja Ukraina. Ukraina-varauksen erillisyys on johdonmukainen, mutta rahoitustavan, avustus- vs lainasuhteen ja vuosikattojen on oltava ennakoitavia. Suomen on hyödyllistä tukea välineen rakennetta ja samalla varmistaa, että Globaali Eurooppa -välineen kokonaisuus säilyy koherenttina.

d) Oikeusvaltioperiaate ja ehdollisuus. Valtioneuvoston linja vahvasta, vähintään nykyisen tasoisesta ehdollisuudesta on perusteltu, etenkin koheesion ja rajat ylittävien investointien tuloksellisuuden näkökulmasta. Jatkokehittelyssä kannattaa tukea selkeitä kytköksiä oikeusvaltioon sekä, rajatusti ja täsmällisesti, EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin.

e) Omien varojen paketti. Enimmäismäärien nosto 1,75/1,81 ja uusien omien varojen kirjo ovat poliittisesti merkittäviä. Suomen kannattaa vaatia: 1) tarkat vaikutusarviot ETS1-osuuden ja CBAM-tulojen vaihtelusta, 2) e-jäterahan mitta- ja tietopohjan harmonisointi, 3) CORE-maksun

oikeusperustan ja toimeenpanon selkeys sekä hallinnollisen taakan minimointi, 4) poikkeusmekanismin rajaus, takaisinmaksuperiaatteet ja budjettikuri. Valtioneuvoston muistio pitää CORE:n oikeusperustaa ja kriisimekanismin delegointia ongelmallisina, mikä on syytä tuoda esiin neuvotteluissa.

f) CAP ja koheesio. Suomen CAP-painotukset ovat ymmärrettäviä huoltovarmuuden ja erityisolosuhteiden vuoksi. Samalla olisi hyvä tukea sellaista CAP-ohjausta, joka sitoo tuet tiukemmin tuottavuus-, ilmasto- ja innovaatiokriteereihin. Koheesion osalta Itä-Suomen ulkoraja-painotus on perusteltu, mutta se on syytä ankkuroida selkeisiin jakokriteereihin ja vaikuttavuusnäyttöön.

g) Hallintomenot. Komissio esittää hallintomenojen merkittävää kasvua, noin 104 mrd € vs. nykykauden noin 86 mrd €. Suomi voi perustellusti vaatia kasvulle tarkkaa perustelua ja tehostamistoimia.

Kilpailukyvyn edistämisessä Suomi pitää ensisijaisena tutkimus-, kehitys- ja innovaatiorahoituksen (TKI) turvaamista avoimeen kilpailuun ja korkeaan laatuun perustuen, kasvattaen sen osuutta kehyksessä. Painopisteenä ovat innovaatioiden skaalaaminen ja kaupallistaminen sekä murrosteknologiat kuten tekoäly ja 6G. Kaksikäyttötarkoituksiin ja kokonaisturvallisuuteen liittyvää TKI-rahoitusta tulisi painottaa. Suomi vastustaa TKI-rahoituksen käyttöä kansallisten TKI-järjestelmien kehittyneisyyserojen tasaamiseen, korostaen koheesiopolitiikan roolia tässä. InvestEU-välinettä tulisi hyödyntää laajemmin pääomasijoituksiin.

Koheesiopolitiikassa Suomi katsoo, että tarve EU:n yhteiselle koheesiorahoitukselle vähenee alueellisen koheesion edetessä, ja korostaa sisällöllistä priorisointia. Suomi tavoittelee Itä-Suomen ulkoraja-alueille erityisrahoitusta muuttuneen turvallisuusympäristön aiheuttamien haasteiden vuoksi. Maaulkorajojen pituuden merkitystä varojenjaossa tulisi kasvattaa. Nykyisistä kriteereistä syrjäinen ja pohjoinen sijainti, muuttoliike, harva-asutus ja pitkät etäisyydet ovat jatkossakin keskeisiä. Suomi korostaa myös jäsenvaltioiden ja unionin välistä toimivallan jakoa eikä pidä asumispolitiikkaan tai kansalliseen sosiaaliturvaan liittyvien kysymysten kytkemistä koheesiopolitiikkaan perusteltuna.

Ukrainan tuen odotetaan sijoittuvan rahoituskehyksen ulkopuoliseen välineeseen.

Budjetin rakenne

Euroopan unionin budjetti on kehittynyt merkittävästi vuosikymmenten aikana. Alun perin, 1950–1970-luvuilla, sen menot keskittyivät vahvasti maatalouteen, kattaen yli 70 prosenttia kokonaisbudjetista. 1980–1990-luvuilla unionin laajentuminen nosti koheesiopolitiikan merkitystä keskeisenä vastauksena alueellisten erojen tasaamiseen, ja samalla yleistyi keskustelu jäsenvaltioiden nettomaksu- ja nettosaaja-asemista. 2000-luvulla tutkimus-, innovaatio- ja ilmastopainotukset ovat lisääntyneet, vaikkakin budjetin perusrakenne on pysynyt verrattain muuttumattomana. Huomattavan poikkeuksen tähän teki koronakriisin yhteydessä käyttöön otettu elpymisväline (NextGenerationEU), joka toi EU:lle historiallisesti merkittävän yhteisvelan välineenä kriisivastaukseen.

Nykyisessä budjettirakenteessa keskeisiä menoluokkia ovat edelleen maatalouspolitiikka (CAP), koheesiopolitiikka, tutkimus ja innovaatiot (mm. Horizon Europe), ilmastotoimet sekä infrastruktuuriinvestoinnit. Tutkimuskirjallisuus ja viimeaikaiset arviot osoittavat näiden

politiikkalohkojen vaikuttavuuden vaihtelevan. Tutkimus- ja digipanostukset on toistuvasti todettu tehokkaimmiksi kasvun ja kilpailukyvyn kannalta (esim. Veugelers 2014; Lepori et al. 2007; ks. myös uusimmat analyysit Euroopan komission Joint Research Centrestä tai eurooppalaisista ajatushautomoista). Sen sijaan maatalouspolitiikan (CAP) vaikuttavuutta on kritisoitu erityisesti ympäristö- ja innovaatiotavoitteiden saavuttamisen osalta suhteessa sen merkittävään budjettiosuuteen (esim. Zahrnt 2009; OECD 2011; ks. myös viimeisimmät analyysit CAP-uudistuksista ja niiden ympäristövaikutuksista). Koheesiopolitiikan tuloksellisuus puolestaan riippuu vahvasti jäsenvaltion hallintorakenteiden toimivuudesta ja korruption tasosta (Mohl & Hagen 2011; useat viimeaikaiset EU:n tilintarkastustuomioistuimen raportit). NGEU:n kaltaiset tulosperusteiset välineet ovat tuoneet rakenteellista potentiaalia tehostaa varojen käyttöä, mutta niiden kokonaisvaikutusten arviointi on edelleen käynnissä.

Tulevaisuudessa EU:n budjettia haastavat useat merkittävät tekijät. Kasvavat turvallisuus- ja puolustustarpeet Ukrainan sodan ja muuttuneen geopoliittisen tilanteen myötä luovat uusia menopaineita. Myös väestön ikääntyminen, vihreän siirtymän ja digikehityksen edistäminen edellyttävät mittavia investointeja. Keskustelu oikeudenmukaisesta varojen jaosta ja ehdollisuuden lisäämisestä, esimerkiksi oikeusvaltio- tai turvallisuusperustein, tulee todennäköisesti kärjistymään. Rahoitusjärjestelmältä edellytetään jatkossa suurempaa joustavuutta ja kykyä reagoida nopeasti muuttuviin olosuhteisiin, pitäen samalla kiinni eurooppalaisesta lisäarvosta ja tuloksellisuudesta. Budjetin tulopuoli, joka perustuu pääosin jäsenvaltioiden BKT:hen perustuviin maksuosuuksiin, tullituloihin ja arvonlisäveroon perustuviin tuloihin, heijastelee historiallisia kompromisseja. Keskustelu omin varoin -järjestelmän kehittämisestä, esimerkiksi ETS-järjestelmän tulojen hyödyntämisellä, on kasvattanut merkitystään osana tulevan budjetin vakauden ja rahoituspohjan vahvistamista.

Vuosien 2021–27 rahoituskehys:
Menoluokka | Selite | MFF (€ mrd) | NGEU (€ mrd) | Yhteensä (€ mrd)
Yhteismarkkinat, innovaatio ja digitaalinen | Horizon Europe, InvestEU, 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

Tutkimuskirjallisuus on siirtynyt tarkastelemaan EU-budjettia pelkän rahamääräisen jaon sijaan sen eri osa-alueiden vaikuttavuuden kautta suhteessa unionin keskeisiin tavoitteisiin, kuten talouskasvuun, koheesioon ja kestävään kehitykseen. Erityisesti on pyritty mittaamaan eri politiikkalohkojen tuottamaa eurooppalaista lisäarvoa ja tehokkuutta.

Viimeaikaiset arviot ja tutkimukset ovat toistuvasti korostaneet, että tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopanostukset (TKI) sekä digitaalitalouden investoinnit ovat osoittautuneet tehokkaimmiksi EU-rahoituksen käyttökohteiksi kasvun ja kilpailukyvyn kannalta (esim.

Veugelers 2014; Lepori et al. 2007, sekä useat Euroopan komission Joint Research Centren ja eurooppalaisten ajatushautomoiden analyysit). Ne luovat pohjaa tulevaisuuden taloudelliselle menestykselle ja vastaavat globaaleihin haasteisiin.

Koheesiopolitiikan tuloksellisuus riippuu kriittisesti jäsenvaltion ja alueiden hallintorakenteiden toimivuudesta, korruption tasosta ja kyvystä absorboida varoja tehokkaasti (esim. Mohl & Hagen 2011; sekä EU:n tilintarkastustuomioistuimen raportit). Hyvä hallinto ja vakaat instituutiot ovat siten välttämättömiä edellytyksiä koheesiorahoituksen täyden potentiaalin hyödyntämiselle. Yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) vaikuttavuutta on puolestaan asetettu kyseenalaiseksi, erityisesti sen kykyä edistää ympäristö- ja innovaatiotavoitteita tehokkaasti suhteessa sen merkittävään budjettiosuuteen (esim. Zahrnt 2009; OECD 2011; sekä 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, joiden merkitys EU:n vihreän siirtymän ja energiariippumattomuuden kannalta on kiistaton. Vaikka niiden kokonaisvaikuttavuuden arviointi on edelleen käynnissä, ne ovat avainasemassa EU:n tulevaisuuden kannalta. Myös puolustuksen ja turvallisuuden merkitys on korostunut viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa ja EU:n päätöksenteossa (esim. Ukrainan sodan kontekstissa), luoden uuden tarpeen lisätä investointeja puolustuskykyyn ja kokonaisturvallisuuteen EU-tasolla. Tämä koskee myös EU:n ulkorajojen vahvistamista ja siihen liittyviä infrastruktuuriinvestointeja osana laajempaa turvallisuusarkkitehtuuria.

Huomioita Suomen kannasta

Suomi kannattaa EU:n talousarvion uudistamista maltillisesti ja harkitusti siten, että uudet ja kasvavat painopisteet, kuten puolustuksen vahvistaminen ja vihreä siirtymä, otetaan huomioon. Linja on vastuullista realismia, joka pyrkii sovittamaan yhteen unionin muuttuvat tarpeet ja veronmaksajien edut. Budjetin kohtuullisuutta ja nettomaksuosuuden hallintaa korostava lähtökohta on ymmärrettävä, mutta sen on oltava joustava ja yhteensopiva EU:n strategisten tavoitteiden ja kriisinkestävyyden vaatimusten kanssa.

Suomen vaatimus rahoituksen vahvasta ehdollisuudesta, erityisesti oikeusvaltioperiaatteen osalta, on perusteltu. Tutkimusnäyttö tukee näkemystä, että hyvä hallinto ja oikeusvaltion kunnioittaminen ovat edellytys erityisesti koheesiovarojen vaikuttavuudelle. Ehdollisuuden kytkeminen rajatusti myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteisiin voi vahvistaa EU-rahoituksen strategista merkitystä nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa.

Kuitenkin RRF:n ohjausvaikutus on ollut suuntaa antavasti myönteinen, mutta kokonaisuutena rajallinen. Keskuspankin arviot ja mallinnukset viittaavat siihen, että BKT-taso on noussut vain kymmenyksiä lyhyellä aikavälillä ja hieman enemmän pidemmällä aikavälillä, edellyttäen että sovitut uudistukset toteutuvat. Tämä tukee näkemystä, että väline kykeni kannustamaan rakenteellisiin uudistuksiin etenkin vihreän ja digitaalisen siirtymän alueilla, mutta se ei ollut pelin muuttava ohjausmekanismi.

RRF:n suoritusperusteisuus rakentuu pitkälti välitavoitteille ja virstanpylväille, mikä on helpottanut maksatuspäätöksiä mutta heikentänyt tuloslogiikkaa. Maksut eivät ole olleet sidottuja todellisiin kustannuksiin, jolloin muodollisesti saavutetut välivaiheet eivät aina kerro hankkeiden

vaikuttavuudesta. Lisäksi toimeenpano on edennyt epätasaisesti, varojen imeytyminen on ollut hidasta ja hallinnollinen kuorma suuri. Tämä on heikentänyt läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta sekä vaikeuttanut kansalaisille osoitettavien hyötyjen todentamista. Jos RRF-tyyppistä instrumenttia jatketaan tai skaalataan, ohjauksen parantaminen edellyttää maksujen kytkemistä selkeisiin ja todennettaviin tulosindikaattoreihin sekä kansallisen toimeenpanokyvyn tukemista ja sääntöjen yhdenmukaistamista muiden EU-rahastojen kanssa.

Suomen kannoissa korostuu samalla pyrkimys turvata kansallisia etuja useilla politiikkasektoreilla. Tämä on osin perusteltua, mutta herättää kysymyksen, onko nykyisestä maatalouspolitiikan painotuksesta kiinni pitäminen tarkoituksenmukaista, jos se tapahtuu yhteisten tavoitteiden, kuten investointien ja ilmastosiirtymän, kustannuksella. Tehokkaampi resurssien kohdentaminen voi edellyttää valmiutta tarkistaa prioriteetteja myös perinteisillä politiikka-alueilla.

Suomen kannassa jää vähälle huomiolle EU:n omien varojen järjestelmän kehittäminen. Esimerkiksi päästökauppatulojen laajempi hyödyntäminen EU-budjetin rahoituspohjana on varteenotettava vaihtoehto. Omien varojen uudistaminen voisi parantaa budjetin vakautta ja ennustettavuutta sekä vähentää riippuvuutta BKTL-pohjaisista jäsenmaksuista. Aiempaa perusteellisempi käsittely ja selkeä suomalainen linja olisivat tarpeen.

Kunnioittavasti

Timo Miettinen
Eurooppa-tutkimuksen keskus
Helsingin yliopisto

Lähteet:

Becker, Peter, Michael Dauderstädt, and Christos Katsioulis. 2010. *The EU Budget: Fit for Purpose?* Friedrich-Ebert-Stiftung.
Darvas, Zsolt, and Guntram B. Wolff. 2021. “A Green Fiscal Pact: Climate Investment in Times of Budget Consolidation.” *Bruegel Policy Contribution* 18/2021. Brussels: Bruegel.
Lepori, Benedetto, et al. 2007. “Comparing the Evolution of National Research Policies: What Patterns of Change?” *Science and Public Policy* 34 (6): 372–388.
Mohl, Philipp, and Tobias Hagen. 2011. “Do EU Structural Funds Promote Regional Growth? New Evidence from Various Panel Data Approaches.” *Regional Science and Urban Economics* 41 (3): 192–206.
OECD. 2011. *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the European Union.* Paris: OECD Publishing.
Veugelers, Reinhilde. 2014. “What Contribution Can Innovation Policy Make towards Europe’s 2020 Objectives?” *Bruegel Policy Brief* 2014/12. Brussels: Bruegel.
Zahrnt, Valentin. 2009. “Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform.” *ECIPE Working Paper* 08/2009. Brussels: European Centre for International Political Economy.