Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksista liittyen
1) rahoituskehysasetukseen,
2) omiin varoihin ja
3) toimielinten väliseen sopimukseen talousarvioyhteistyöstä
(U 48/2025 vp)

10.11.2025

Antti Ronkainen, väitöskirjatutkija
Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Kiitän valtiovarainvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto komission ehdotuksista liittyen neuvoston asetukseksi vuosia 2028–2034 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta, neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä ja EU-toimielinten sopimukseksi. Keskityn lausunnossani komission budjettiesitykseen korostaen seuraavia huomioita:

1. Komissio kaavailee EU-budjettiin suuria muutoksia, muttei huomioi EU:n investointivajetta tai EU:n laajempia strategisia ja geopoliittisia haasteita
2. Koska budjetin kasvattaminen on poliittisesti vaikeaa, komissio pyrkii varmistamaan toimintakykynsä hyödyntämällä EU:n velanottokykyä EU-budjettia vastaan
3. Suomi ei vastusta “yhteisvelkaan perustuvia uusia lainarahoitteisia investointivälineitä” vaan niiden käyttämistä strategisiin investointeihin tai EU-maiden tukemiseen kriiseissä

1. Komissio kaavailee mittavia muutoksia budjetin rakenteeseen, mutta ei huomioi EU:n investointivajetta

Komissio esittää seuraavan EU-budjetin yksinkertaistamista, minkä lisäksi rahoitusta uudelleenkohdennetaan merkittävästi. Maailmanpoliittisen epävakauden ja Venäjän hyökkäyssodan seurauksena Euroopan kilpailukyvyn ja puolustuksen rahoitus on määrä kasvattaa noin kolmannekseen EU:n budjetista. Vastaavasti maatalous- ja aluetukien osuus budjetista putoaa nykyisestä noin ⅔ tasosta reiluun 40 prosenttiin, minkä lisäksi komissio esittää maatalous- ja aluetukien yhdistämistä yhdeksi rahastoksi, jota hallinnoitaisiin elpymisrahastosta tutuilla komission ja jäsenmaiden välisesti sovittavilla kansallisilla suunnitelmilla.

EU-budjetin tulopuolella komissio ehdottaa omien varojen kasvattamista viidellä uudella omien varojen lajilla, jotka toisivat reilut 300 miljardia euroa lisää EU:n budjettiin seuraavan 2028–2034 rahoituskauden aikana: päästökauppajärjestelmän (ETS 1) tuloista 30 % ja hiilirajamekanismin (CBAM) tuloista peräti 75 prosenttia ohjattaisiin EU-budjettiin, minkä lisäksi sähkö- ja eloktroniikkaromun maksut, osuus tupakkatuotteiden veroista sekä yli 100 miljoonan euron liikevaihdon yrityksille kohdistettu progressiivinen maksu muodostuisivat uusia varojen lajeja.

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksista liittyen
1) rahoituskehysasetukseen,
2) omiin varoihin ja
3) toimielinten väliseen sopimukseen talousarvioyhteistyöstä
(U 48/2025 vp)

10.11.2025

Seuraavasta budjetista päättäminen on vasta alkutekijöissään ja monet komission esityksen keskeiset elementit saattavat vielä muuttua radikaalistikin. Komission esityksessä on syytä huomioida, että kahdenväliset neuvottelut kasvattavat komission valtaa EU:n rahanjaossa, minkä lisäksi komission tiedonanto elpymisrahaston kansallisista suunnitelmista on ollut salailevaa ja hyvän hallinnon vastaista koronapandemiasta lähtien.[1] Lisäksi komissio on jo tehnyt lukuisia muutoksia omaan esitykseensä liittyen maa- ja aluetukien yhdistämiseen varmistaakseen tuen EU-parlamentista, joka on ottanut kielteisen kannan komission ensimmäiseen ehdotukseen.[2] Lisäksi komission budjettiesityksessä olevat ehdotukset ovat osana myös muita EU-tason neuvotteluita – esimerkiksi hiilirajamekanismin soveltamisalaa ollaan rajaamassa ja voimaantuloa lykkäämässä osana komission Omnibus-paketin käsittelyä EU-parlamentissa.[3]

Yleisellä tasolla budjettiesityksestä todettakoon, että vaikka komission esityksessä näkyy ajankohtainen tarve panostaa lisää Euroopan kilpailukykyyn ja puolustukseen, esitys jää kauaksi Euroopan strategisista haasteista.[4] Euroopan keskuspankin entinen johtaja Mario Draghi arvioi kilpailukykyraportissaan Euroopan investointivajeeksi 5–6 prosenttia bkt:stä, mikä huomioiden Euroopan laajemman teknologisen ja geopoliittisen jälkeenjääneisyyden tarkoittaisi jopa 1 200 miljardin suuruisia lisäinvestointeja *vuodessa*.[5] Komission esityksessä ei ole tällaista mittakaavan muutosta nähtävissä.

Huomioiden, että EU:n Nato-maiden kansallinen talouspoliittinen liikkumavara tulee lähivuosina menemään puolustusmenojen kasvattamiseen 5 prosentin tavoitteeseen pääsemiseksi, EU tarvisi huomattavasti nykyistä suuremman budjetin strategisten haasteiden huomioimiseksi ja

[1] Päivi Leino-Sandberg – Elpymispaketista ei kannata ottaa mallia tulevaan EU-rahoitukseen, HS Vieraskynä 30.6.2025: https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000011323752.html; Päivi Leino-Sandberg, The Secret Life of EU Treaties. The politics of the EU's living constitution, European Law Open (2025).
[2] Commission makes changes to its own budget proposal to avoid Parliament rebellion, Politico 9.11.2025: https://www.politico.eu/article/parliament-european-commission-document-exclusive-fund-agriculture/
[3] Yleiskatsaus EU:n ympäristöpolitiikasta, Ronkainen - Ursula von der Leyenin muodonmuutos ja Euroopan ympäristöpolitiikan taantuma, Kalevi Sorsa -säätiö 5.11.2025: https://sorsafoundation.fi/ursula-von-der-leyenin-muodonmuutos-ja-euroopan-ymparistopolitiikan-taantuma/
[4] Zsolt Darvas – EU budget proposal: right priorities, too little ambition, Bruegel 17.7.2025: https://www.bruegel.org/first-glance/eu-budget-proposal-right-priorities-too-little-ambition.
[5] The future of European competitiveness, Part A: A competitiveness strategy for Europe, September 2024: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en; Mario Draghi – Mario Draghi: How Do We Change Our Continent's Trajectory? Groupe d'études géopolitiques 24.8.2025: https://geopolitique.eu/en/2025/08/24/mario-draghi-how-do-we-change-our-continents-trajectory.

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579

suurvaltakilpailussa mukana pysymiseksi. Huomioiden paineet EU-budjetin kasvattamiseksi myös sen tulopuolta olisi kasvatettava ja varat olisi kerättävä mahdollisimman oikeudenmukaisesti niin, että samalla edistetään ympäristön kunnioittamista.[6]

2. Komissio pyrkii varmistamaan toimintakykynsä velanottokyvyn kautta

Nykyisen vuosien 2021–2027 rahoituskehyskauden aikana komissio on hyödyntänyt rahoituskehyksen menokaton ja omien varojen enimmäismäärän välistä *liikkumavaraa* velan ottamiseksi rahoitusmarkkinoilta EU-budjettia vastaan. Kuluvalla rahoituskaudella liikkumavara on ollut noin 600 miljardia ja velkaa on esimerkiksi työttömyysriskien lieventämisen SURE-välineeseen (100 miljardia), Ukrainan taloudelliseen tukeen (noin 50 miljardia), Ukrainan tukivälineeseen (50 miljardia) ja puolustusteollisuuden SAFE-ohjelmaan (150 miljardia).[7] Lisäksi koronapandemian aikana EU:n omia varoja nostettiin kertaluontoisesti 0,6 prosenttiyksiköllä, joka mahdollisti 750 miljardin lainaamisen Next Generation EU -elpymisrahastoa varten.

Koska budjetin kasvattaminen tai sen sisäinen uudelleenkohdentaminen voi muodostua poliittisesti haastaviksi, komissio pyrkii varmistamaan budjettiesityksessään EU:n lainanotto-oikeuden ja liikkumavaran käyttämisen Ukrainan tukemiseen, Euroopan strategisiin investointeihin sekä erilaisiin kriiseihin varautumiseen. Kokonaisuudessaan komissio esittää liikkumavaran kasvattamista noin 940 miljardiin sekä elpymisvälineen yhteydessä aloitetun käytännön vakinaistamista osaksi EU:n kriisinhallintaa.

Komissio esittää seuraavalle kaudelle hieman nykyistä pienempää 0,42 prosentin eli 590 miljardin liikkumavaraa. Jo olemassa olevien vastuiden lisäksi komissio esittää uutta 100 miljardin Ukrainan tukivälinettä sekä 150 miljardin Catalyst Europe -lainavälinettä. Ensimmäisellä voitaisiin lainoittaa nimensä mukaisesti Ukrainaa ja jälkimmäisellä SURE- ja SAFE-instrumenttien tavoin EU-maiden

[6] Margit Schratzenstaller – New EU ‘own resources’ needed for new challenges, Social Europe 24.4.2024: https://www.socialeurope.eu/new-eu-own-resources-needed-for-new-challenges.
[7] Valtioneuvoston kirjelmässä ei ole eritelty lukuja tarkasti, joten ne koostettu komission tarjoamista tiedoista liittyen EU:n lainaukseen (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations_en) sekä Ukrainalle myönnettyyn tukeen (https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-financial-support-ukraine_fi).

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579

yhteisiä hankintoja EU:n strategisiin painopisteisiin.[8] Kirjelmän perusteella käyttämätöntä liikkumavaraa jäisi vielä noin 0,27 prosenttia eli karkeasti 380 miljardia, joka mahdollistaisi uusien vastaavanlaisten lainainstrumenttien perustamisen tulevaisuudessa.

Tavanomaisen liikkumavaran lisäksi komissio ehdottaa erityisen kriisimekanismin luomista, jossa neuvosto päättäisi komission ehdotuksesta nostaa elpymisrahastopäätöksen tavoin omien varojen enimmäismäärää 0,25 prosenttiyksiköllä, mikä kasvattaisi EU:n lainanottopotentiaalia noin 350 miljardilla. Kriisimekanismi poikkeaisi elpymirahastosta kuitenkin siinä, että sillä olisi mahdollista rahoittaa ainoastaan lainoja EU-maille, ei niiden välisiä tulonsiirtoja.

Suomen linja liikkumavaran hyödyntämisen suhteen vaikuttaa epäjohdonmukaiselta. Kirjelmän perusteella Suomi vastustaa “yhteisvelkaan perustuvia uusia lainarahoitteisia investointivälineitä” eli uutta kriisimekanismia ja Catalyst Europea. Suomi ja nykyinen hallitus ovat kuitenkin jo aiemmin hyväksyneet Ukrainan tukivälineen sekä SAFE-instrumentin, jotka molemmat perustuvat komission ottamaan velkaan rahoitusmarkkinoilta EU-budjettia vastaan. Lisäksi Suomi tukee Ukrainan tuen jatkamista Ukraina-varauksesta, joka sekin perustuisi komission tiedonannon perusteella uusiin EU-budjettia vastaan otettaviin velkoihin rahoitusmarkkinoilta.[9] Kirjelmän sanamuodot ovat kuitenkin epäselkeitä Ukrainan taloudellisen tukemisen suhteen: toisaalta kirjelmässä mainitaan että rahoituskehyksen ulkopuolelle jäävä Ukraina-varaus olisi avustusmuotoinen, mutta toisaalta sanotaan, että komission ehdotuksesta määriteltäisiin vasta myöhemmin, missä suhteessa Ukrainalle annettaisiin lainoja ja suoria avustuksia.

Kirjelmän perusteella vaikuttaakin, että Suomi ei vastusta sinänsä yhteisvelkaan perustuvia uusia lainarahoitteisia investointivälineitä. Koska yhteisvelkaa voidaan käyttää Ukrainan tukemiseen ja EU:n puolustuksen kehittämiseen, Suomi vastustaa ennemminkin EU:n yhteisvelan käyttämistä kriisiin ajautuneiden EU-maiden tai eurooppalaisten strategisten yhteishankkeiden edistämiseen. Tämän perusteella Suomi onkin huolestunut enemmän EU-maiden keskinäisestä solidaarisuudesta kuin EU:n geopoliittisesta jälkeenjääneisyydestä.

[8] Statement by President von der Leyen on the next long-term EU budget: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/statement_25_1851
[9] Commission – Questions and answers on the next long-term budget, 16.7.2025: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_25_1848

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579