10. marraskuuta 2025
Kirjallinen asiantuntijalausunto
BIOS-tutkimusyksikkö

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Asia: U 48/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista
1) ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2028-2034 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta (rahoituskehysasetus);
2) ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (omien varojen päätös);
3) ehdotus Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission väliseksi toimielinten sopimukseksi (toimielinten välinen sopimus talousarvioyhteistyöstä) https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+99/2025

Lausunnon pääsanomat:

- EU:n monivuotista rahoituskehystä vuosille 2028–2034 valmistellaan monimutkaisessa ja haastavassa globaalissa tilanteessa, johon vaikuttavat ekologinen kriisi, geopoliittiset jännitteet, sota Euroopassa sekä poliittinen ja taloudellinen epävarmuus.
- Eurooppa on jäämässä Yhdysvaltojen ja Kiinan puristuksiin, mikäli sillä ei ole kykyä vahvistaa strategista autonomiaansa, kilpailukykyään ja resurssiperustaansa yhtenäisenä kansallisvaltioiden liittona.
- EU:n budjetti on tärkein resurssinohjauksen väline, jolla EU:n yhteistä yhteiskuntapolitiikkaa toteutetaan ja haluttuja taloudellisia sekä yhteiskunnallisia siirtymä edistetään.
- BIOS-tutkimusyksikkö näkee, että EU:ssa tarvitaan tulevina vuosina voimallista yhteiskuntapolitiikkaa, joka edistää teollisia prosesseja, infrastruktuurin kehitystä, turvallisuutta sekä hyvinvointivaltioita. Mitä paremmin näitä prosesseja pystytään koordinoimaan, tehostamaan ja työntämään eteenpäin EU:n politiikkavälineillä, sitä paremmat mahdollisuudet Euroopalla on onnistua välttämättömässä kestävyyssiirtymässä.
- BIOS-tutkimusyksikkö näkee, että Suomessa EU:n budjettiin ja omiin varoihin tulee jatkossa suhtautua EU:n ja sen jäsenmaiden strategista autonomiaa, kilpailukykyä ja resurssiomavaraisuutta tukevana ja lisäävänä välineenä, ei puhtaasti tulonjakokysymyksenä eri EU-maiden välillä.

Lähtökohdat EU:n vuosia 2028–2034 koskevalle monivuotiselle rahoituskehykselle

EU:n vuosia 2028—2034 koskevaa monivuotista rahoituskehystä valmistellaan erittäin vaikeissa olosuhteissa. Ekologinen kriisi, nousseet geopoliittiset jännitteet, edelleen jatkuva sota Euroopassa ja poliittinen sekä taloudellinen epävarmuus niin eurooppalaisissa valtioissa kuin muuallakin määrittävät niitä lähtökohtia ja tavoitteita, joihin EU:n budjetilla on seuraavalla rahoituskehyskaudella pystyttävä vastaamaan.

Useissa viimeaikaisissa analyyseissa on päädytty siihen, että nykyisessä maailmantilanteessa Euroopan tilanne on erityisen vaikea. Olemme jääneet taloudellisessa kehityksessä ja kyvyssämme uudistaa yhteiskunnallisia rakenteitamme jälkeen maailman muista suurista talouksista, ennen kaikkea Kiinasta ja Yhdysvalloista. Esimerkiksi Mario Draghin EU:n komissiolle laatimassa laajassa raportissa tämä tilanne on esitetty ja perusteltu kirkkaasti[1]. Raportissa todetaan muun muassa niin, että vaikka EU-maissa on vahvat koulutus- ja terveydenhuoltojärjestelmät sekä vankat hyvinvointivaltiot, ei eurooppalainen yhteisö ole onnistunut muuntamaan näitä vahvuuksia tuottaviksi ja kilpailukykyisiksi teollisuudenaloiksi globaalisti. Draghin raportissa todetaan myös, ettei Euroopan kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden saavuttaminen ole edennyt riittävällä vauhdilla, ettei se voisi jatkossa itsessään vaarantaa maanosan kilpailukykyä ja kasvua. Yhtä lailla huolettanut on Euroopan kyky huolehtia omasta turvallisuudestaan ja puolustuksestaan.

Draghin viesti EU:lle ja EU-maille on selkeä: jatkossa Euroopalla on oltava yhtenäinen suunnitelma edellisiin haasteisiin vastaamiseksi ja kyky toimeenpanna se erilaisia EU-tasoisia ja kansallisia politiikkoja ja ohjausvälineitä joustavasti käyttäen. Keskeisiä konkreettisia avauksia ovat suunnitelma energiamurroksen edistämisestä kattaen energiaa tuottavat ja hiilidioksidipäästöjen vähentämisen mahdollistavat teollisuudenalat, suunnitelma EU:n puolustusteollisuuden edistämisestä sekä innovaatioiden skaalautumisen edistäminen ennen kaikkea rahoituksen saatavuuteen ja EU-markkinoiden vastaanottokykyyn (skaalausvaihe) keskittyen. Käytännössä Eurooppaan tarvitaan uudenlaista teollisuuspoliittista otetta, jolle Draghin raportti antaa selkeät suuntaviivat.

Mikäli Draghin raportti otetaan vakavasti tulevaisuuden Euroopan rakentamisen pohjaksi, kytkeytyy myös vuosien 2028–2034 rahoituskehys suoraan siinä hahmotellun politiikan ja kehityslinjojen toteuttamiseen. EU:n budjetti on tällä hetkellä ja todennäköisesti myös tulevaisuudessa tärkein resurssinohjauksen väline, jolla koko EU:n yhteistä yhteiskuntapolitiikkaa toteutetaan ja haluttuja taloudellisia sekä yhteiskunnallisia siirtymä edistetään. Tämä tarkoittaa, että rahoituskehyksen on sekä laadullisesti että volyymiltaan oltava sellainen, että se pikemmin mahdollistaa

[1] Draghi (2024): https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en

kuin estää EU:n kollektiivista siirtymäpolitiikkaa. Tämän täytyy olla tärkein rahoituskehyksen valmistelua ohjaava periaate.

BIOS-tutkimusyksikkö näkee, että EU:ssa tarvitaan tulevina vuosina voimallisesti teollisia prosesseja, infrastruktuurin kehitystä, turvallisuutta sekä hyvinvointivaltioita edistävää yhteiskuntapolitiikkaa, joka kattavuudessaan ja syvyydessään ylittää jopa Draghin raportissa kuvaillut tulevaisuuspolut. Mitä paremmin näitä prosesseja pystytään koordinoimaan, tehostamaan ja työntämään eteenpäin EU:n politiikkavälineillä, sitä paremmat mahdollisuudet Euroopalla on onnistua välttämättömässä kestävyyssiirtymässä. Tämä asettaa entistä kovemman vaatimuksen EU:n tulevalle rahoituskehykselle, sen laajuudelle sekä siihen liittyville ohjausmekanismille.

Ehdotus neuvoston asetukseksi vuosia 2028–2034 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta ja omien varojen järjestelmästä

Komission esityksen keskeinen sisältö rahoituskehyksen osalta koskee EU:n budjetin kokoa sekä rahojen käytön laadullista ohjausta. Ehdotuksen mukaisesti EU:n budjettia pyritään kasvattamaan EU:n bruttokansantuloon suhteutettuna. Samalla budjetin laadullista ohjausta pyritään yksinkertaistamaan ja suoraviivaistamaan vähentämällä niin sanottuja budjettiotsakkeita seitsemästä neljään. Tällä tavalla rahoituskehyksessä ilmaistut käyttömenot eivät ole jatkossa yhtä tarkasti korvamerkittyjä tiettyihin kohteisiin kuin aikaisemmin. Lisäksi EU:n komissio esittää uudenlaista kriisimekanismia, jolla poikkeustilanteissa EU:n varoja saataisiin nykyistä joustavammin tarvittaviin käyttökohteisiin komission pääomamarkkinoilta omia varoja vastaan lainaamien varojen kautta sekä myös lainarahoitteista Catalyst Europe -investointivälinettä.

EU:n omien varojen järjestelmää kehittämällä pyritään kattamaan aiempaa tehokkaammin menokehyksessä esitetyt EU:n yhteiset menot. Poistamalla aiemmin myönnettyjä joustoja ja muuttamalla jossain määrin omien varojen rakennetta komission ehdotuksessa vastataan kasvaneeseen EU:n budjetin kokoon. Uusina varoina esitetään päästökauppajärjestelmästä ja hiilirajamekanismista kerättäviä varoja.

BIOS-tutkimusyksikkö pitää tärkeänä, että EU:n budjettia ja EU-maiden yhteisen päätöksenteon resursseja tällä tavalla kasvatetaan. Nykyisessä monikriisissä monet tarvittavat toimenpiteet, niin tulevaisuuteen katsovat investointiohjelmat kuin reaktiiviset akuutteihin kriiseihin vastaamiseksi tehdyt toimenpiteetkin ovat luonteeltaan väistämättä ylikansallisia projekteja. Tämä tarkoittaa, että niiden tehokas ja tarkoituksenmukainen toteuttaminen vaatii Euroopassa EU-tason päätöksentekoa ja toimeenpanoa. On myös tärkeää, että varoja pystytään käyttämään joustavasti. Kuitenkin on pidettävä huolta siitä, että EU:n yhdessä sopimia poliittisia ohjelmia pystytään budjetin kautta toimeenpanemaan ja että poliittinen ohjaus ja rahoitusresurssit ovat linjassa toistensa kanssa. Erityisesti tämä huomio koskee Draghin raportissa mainittuja painopisteitä, mutta myös laajempaa eurooppalaista kestävyyssiirtymää edistävää politiikkaa. Niinpä on löydettävä sopiva tasapaino

joustavuuden ja sovitusta kiinnipitämisen välillä. Ei ole täysin selvää, miten EU-budjetin ohjauksen suoraviivaistaminen ja monien menomomenttien yhdistäminen lopulta tulee vaikuttamaan ohjelmien toimeenpanoon tai tuottamaan mahdollisia ristiriitatilanteita eri politiikkalohkojen välillä. Kuitenkin on syytä välttää liian väljään ja yleisluontoiseen rahankäytön ohjaamiseen menemistä. Kriisimekanismin kaltaiset välineet ovat lähtökohtaisesti hyvä tapa yhdistää nopea ja laadullisesti oikeanlainen EU-tasoinen toiminta, sillä niissä neuvottelu tavoitteista on aina keskiössä. Omien varojen järjestelmän kehittämisen suuntaviivoja BIOS-tutkimusyksikkö pitää kokonaisuudessaan hyvänä.

Suomen valtioneuvoston kannat ehdotukseen vuosia 2028–2034 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta ja omien varojen järjestelmästä

Suomen valtioneuvoston kannat EU:n komission ehdotukseen monivuotisesta rahoituskehyksestä sekä omien varojen järjestelmästä noudattelevat pitkälti Suomen vakiintuneita kantoja. Näissä tärkein lähtökohta on (julkis)taloudellinen eli katse kiinnittyy ensisijaisesti siihen, kuinka paljon Suomi maksaa EU:lle ja kuinka paljon varoja Suomi EU:sta saa käyttöönsä yhdessä sovitun nojalla. EU:n budjettia ja varojen keräämistä ei siis tarkastella niiden laadullisten tulosten perusteella, vaan rahavirtojen volyymien perusteella.

Näistä lähtökohdista valtioneuvoston kannaksi nyt ehdotettuun vuosia 2028–2034 koskevan monivuotisen rahoituskehykseen muodostuu EU:n budjetin koon kasvattamisen vastustaminen. Perusteluna on se, että rahavirtojen volyymin kasvu tarkoittaa Suomen nettomaksuosuuden kasvua, vaikka muutokset omien varojen järjestelmään ovat Suomen kannalta tulonjaollisesti positiivisia (nettomaksuosuutta alentavia). Valtioneuvosto toivookin EU:lta tiukempaa menojen priorisointia kuitenkin niin, että esimerkiksi EU:n maataloustukien vaikutus Suomeen ei oleellisesti muutu. Tämän lisäksi valtioneuvosto vastustaa kategorisesti kaikkia velkarahoitteisia EU-välineitä, joilla voitaisiin joustavammin hyödyntää EU:n omia varoja ja rahoituskehystä. Sen sijaan valtioneuvosto on sitä mieltä, että varojen kokoaminen vain muutaman meno-otsakkeen alle on kannatettavaa, mikä saattaa olla ristiriidassa esimerkiksi sen valtioneuvoston toiveen kanssa, että maataloustukien nykymalli säilytetään.

BIOS-tutkimusyksikkö näkee, että Suomessa EU:n budjettiin ja omiin varoihin tulisi jatkossa suhtautua EU:n ja sen jäsenmaiden strategista autonomiaa tukevana ja lisäävänä välineenä, ei puhtaasti tulonjakokysymyksenä eri EU-maiden välillä. Kun EU-budjetti on tärkein kollektiivisen päätöksenteon ja Euroopan laajuisten politiikkaohjelmien resurssi, laadullisista tekijöistä ja tavoitteista täysin irti oleva kansallinen harkinta on parhaimmillaan tehotonta ja huonoimmillaan haitallista. Esimerkiksi ottamalla lähtökohdaksi Draghin raportin sekä Suomen omat kestävyysmurroksen edistämiseen liittyvät tavoitteet, esimerkiksi ilmastolain sekä energiamurroksen edistämisen linjaukset, EU-budjetista ja sen ohjauksesta saadaan pitkällä aikavälillä kaikkein suurin hyöty myös Suomelle. Akuutisti Suomen kannattaa pyrkiä saamaan myös Euroopan turvallisuustilannetta ja puolustusvalmiutta vahvistavia ohjelmia EU:n yhdessä rahoittamien politiikkaohjelmien listalle.

Kunnioittavasti,

BIOS-tutkimusyksikkö

Lisätietoja:
Ekonomisti, tutkija Jussi Ahokas
jussi.ahokas@bios.fi
044-9481484