Yhteiskuntapolitiikka

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Kirjallinen kuulemispyyntönne 6.11.2025

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)

Komission tiedonanto linjaa suuntaviivoja EU:n rahoituksen tasolle ja varojen käyttökohteille vuosiksi 2028–2034, joskin neuvottelut päätöksistä kestävät vielä pitkään. Suurimpia muutoksia komission ehdotuksessa olisivat rahoituskehyksen korottaminen, omien varojen järjestelmän muuttaminen, budjetin otsakkeiden ja rahastojen määrän karsiminen, rahankäytön painopisteiden muuttaminen sekä budjetin ulkopuolisen kriisimekanismin perustaminen.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä EU:n tulevasta rahoituskehyksestä ja sitä koskevasta U-kirjelmästä. Ottamatta kantaa komission esitysten oikeusperustaan, SAK toteaa asiasta seuraavaa:

Rahankäytön painopisteiden muutokset ovat pääosin perusteltuja

Yksi merkittävimmistä muutoksista aiempaan rahoituskehykseen nähden koskee kilpailukykyä vahvistavien ohjelmien rahoitustason kasvattamista. SAK pitää tätä linjaa, yhdessä kilpailukykyrahaston perustamisen kanssa, perusteltuna. Kilpailukyvyn vahvistamiseen tähtäävä kokonaisuus sisältää esimerkiksi investointeja, TKI-toimintaa, puolustusta, avaruusteknologiaa sekä digitalisaatiota edistäviä hankkeita.

Mainitut rahankäyttökohteet ovat luonteeltaan sellaisia, että yksittäisten jäsenmaiden toimenpiteet tuottaisivat osaoptimiratkaisuja ja mahdollisesti haitallista kilpailua jäsenmaiden välillä. Eurooppalaisista valtioista suurimmatkin ovat kilpailijoihimme nähden liian pieniä tarvittaviin panostuksiin. Pidämme perusteltuna, että näillä osa-alueilla panostuksia tehdään EU:n tasolta käsin, jotta toimia voidaan suunnitella koko EU:n näkökulmasta hyödyllisellä tavalla.

Toisaalta vihreän ja oikeudenmukaisen siirtymän osalta SAK peräänkuuluttaa selkeämpää kytkentää kilpailukyvyn rahoitukseen. Todennäköisesti kilpailukykyä ja teknologisia kyvykkyyksiä edistävistä hankkeista syntyy myös vihreää siirtymää edistäviä sovelluksia, mutta rahastojen toiminnassa pitäisi ottaa jo lähtökohdaksi myös vihreän ja oikeudenmukaisen siirtymän edistäminen, erityisesti työntekijöiden

Yhteiskuntapolitiikka

osaamisen vahvistamisen osalta. Myös do no significant harm -periaatteen kytkeminen EU:n rahoitusohjelmien puitteissa tehtäviin investointeihin olisi tärkeää, jotta eri ohjelmat eivät muodosta ristivetoja.

Vihreä ja oikeudenmukainen siirtymän roolia on myös kokonaisturvallisuuteen liittyvien yhtymäkohtien vuoksi syytä vahvistaa. Ilmastonmuutos ja luontokato vaikuttavat esimerkiksi sään ääri-ilmiöiden yleisyyteen, infrastruktuurien kestävyyteen sekä tautien levinneisyyteen. Myös kokonaisturvallisuuteen liittyvien näkökohtien huomioiminen edellyttää työntekijöiden osaamisen vahvistamista ja työnteossa tapahtuvien muutosten huomioimista.

Puolestaan sosiaaliset menot, koheesio ja maatalouden tuki ovat hieman supistuvia esityksessä. Tämä voi olla osittain perusteltua, mutta SAK suhtautuu varauksellisesti näiden menoerien supistumiseen. Esimerkiksi sosiaaliset menot ovat entuudestaan koheesioon ja maataloustukiin verrattuna pienehköjä. Vihreä siirtymä aiheuttaa haitallisia muutoksia eri maiden ja väestöryhmien toimeentuloon ja tulonjakoon, jollei sosiaali- ja koulutuspoliittisilla toimilla turvata muutoksen taitekohtia ja mahdollisuuksien tasa-arvoa. Vihreän siirtymän tulee olla myös oikeudenmukaista, jotta vihreän siirtymän oikeutus ja hyväksyntä säilyy korkealla tasolla. Onkin välttämätöntä, että myös jatkossa EU:lla on vihreän ja oikeudenmukaisen siirtymän ohjelmia, jotka luovat laadukkaita korvaavia työpaikkoja, kun elinkeino- ja tuotantorakenteet muuttuvat.

Vaikka maatalouden tukijärjestelmää on syytä uudistaa, Euroopan omavaraisuutta on nykyisessä turvallisuusympäristössä perusteltua suojata. Vastaavasti koheesiopolitiikan tarve on tuskin katoamassa, sillä alueiden väliset erot uhkaavat kasvaa tulevina vuosina. Kaupungistuminen kasvattaa eroja alueiden välillä, ja Itä-Suomen tilanne on ajankohtainen kansallinen esimerkki tilanteesta, jossa koheesiopolitiikka on hyvin perusteltua (alueesta itsestään riippumaton sokki akuutin ongelman taustalla). Koheesiohankkeiden tulisi kuitenkin tähdätä alueen kilpailukyvyn pysyvään vahvistamiseen esimerkiksi alueen perusinfrastruktuuria parantamalla.

Kautta linjan SAK peräänkuuluttaa sitä, että rahankäytön painopisteiden muuttuessa rahoituksen kriteerien tulee olla tarkkarajaisia ja vastattava kunkin ohjelman pääasiallisia tavoitteeseen. Esimerkiksi kilpailukykyä edistävissä hankkeissa on perusteltua, että rahoitus on kilpailtua ja perustuu hankkeiden potentiaaliin ja laatuun. Vastaavasti maatalouden, koheesion tai sosiaalisen Euroopan hankkeet tulisi säilyttää riittävän erillään toisistaan yhteisen pääotsakkeen sisällä. Kutakin kolmesta politiikkatavoitteesta tulisi edistää omilla tarkkarajaisilla kriteereillään. Eri politiikkatavoitteiden samanaikainen tavoittelu voisi muutoin johtaa lopputulokseen, jossa yksikään tavoite ei toteudu tyydyttävästi.

Yhteiskuntapolitiikka

Rahoituskehyksen kasvattamiselle on hyvät perusteet

Komission esityksessä EU:n menot kasvaisivat nykyisestä noin 0,3 prosenttiyksikköä suhteessa EU:n bruttokansantuloon. Muutosta voi pitää suhteellisesti suurena (n. 1 -> 1,3 %), mutta absoluuttisesti pienenä, ottaen huomioon EU:n rahoituksen melko matalan lähtötason. Esimerkiksi USA:n rahoitus on liittovaltion tasolla moninkertaisesti Eurooppaa suurempi. Toisaalta on syytä huomata, että EU:n rahoitusratkaisuilla on useissa ohjelmissa huomattava (jopa kymmenkertainen) ”vipuvaikutus” jäsenmaiden tai täysin markkinaehtoisen rahoituksen kanavoimisessa.

SAK toteaa, että EU:n rahoituksen kasvattamisen arvioimisessa subsidiariteetin ja suhteellisuuden periaatteet ovat olennaisia. Mario Draghin arvio EU:n investointitarpeista EU:n kilpailukyvyn vahvistamiseksi on lähitulevaisuudessa vähintään 800 miljardia euroa vuotuisesti. Ottaen huomioon EU:n rahoituksen ”vipuvaikutuksen” ja kilpailukyvyn osuuden kasvattamisen EU:n rahankäytössä, komission esitys on oikeansuuntainen, mutta ei välttämättä tällaisenakaan riittävä. EU:n menotarpeet ovat joka tapauksessa kasvavat, joten rahoituskehyksen kasvun voi nähdä suhteellisuusperiaatteen kanssa johdonmukaiseksi.

Puolestaan subsidiariteettiperiaatteen mukaan EU:n tulisi keskittyä niihin tehtäviin, joita on järkevintä hoitaa EU:n tasolla. Kilpailukyvyn vahvistamisessa SAK pitää EU:n voimakasta roolia perusteltuna. Moni kilpailukykyä vahvistava toimenpide (mm. ylikansalliset liikenne- ja energiahankkeet, avaruusohjelmat tai TKI-panostukset tai vihreä siirtymä) ovat tehokkaimmin toteutettavissa ylikansallisella yhteistyöllä, suunnittelulla ja koordinaatiolla. Yhtä lailla EU:n kautta toimimisen voi perustellusti olettaa tehokkaaksi esimerkiksi osassa rajat ylittävistä koheesiohankkeita ja ulkopolitiikkaan liittyvissä hankkeissa. Komission esityksen pääpaino on varojen käyttökohteissa, jotka ovat subsidiariteettiperiaatteen kannalta perusteltuja.

SAK kannattaa EU:n rahoitustason nostamista, kunhan samanaikaisesti turvataan Suomen kaltaisten pienten maiden osallisuutta hankkeissa sekä varmistetaan tarkoituksenmukaiset ja reilut kriteerit EU:n rahoitukselle.

Toisaalta SAK tunnistaa paineen, joka rahoitustason kasvusta kohdistuu Suomen maksuosuuteen. Asiaa on myös eritelty hyvin U-kirjelmällä, joskin tuloutukset EU:n rahoituksesta ovat jätetty vähäisempään rooliin. SAK pitää todennäköisenä, että kilpailukyvyn ja turvallisuuden painottaminen ovat osa-alueita, joilla Suomen saanto voi olla arvioitua suurempaa, kunhan rahoituksen ehdot pysyvät kilpailullisina. Lisäksi EU:n menojen kasvattamiselle voi olla positiivisia vaikutuksia koko EU:n talouteen. Esimerkiksi Saksan investointiaikeiden ex ante -vaikutusarviot indikoivat

Yhteiskuntapolitiikka

positiivisia kasvuvaikutuksia koko Eurooppaan. Mikäli EU:n menolisäykset kiihdyttävät kasvua, myös Suomi hyötyy kasvusta välillisesti.

Omia varoja ja rahoituksen joustavuutta koskevat muutokset ovat pääosin tervetulleita

EU:n omien varojen järjestelmää muutettaisiin esityksessä usealla eri tavalla, joista useimpia SAK pitää tervetulleina. Esimerkiksi jäsenmaiden maksuosuuksiin liittyviä poikkeuksia on tarkoitus karsia, mikä yksinkertaistaisi ja tasapäistäisi maksujärjestelmää. Hiilirajamekanismiin (CBAM) ja päästökauppaan (ETS 1) perustuvat omien varojen lähteet ovat myös perusteltuja, koska molemmat ilmastopolitiikan mekanismien pitää joka tapauksessa toimia EU:n tasoisesti. Näistä kanavista kertyvät tuotot ovat kuitenkin syytä kytkeä ilmastopolitiikan edistämiseen myös EU:n tasolla, jolloin politiikkatoimia voi suunnitella ja kanavoida ylikansallisen ilmiön torjumisen kannalta tehokkaasti. On luontevaa, että myöhemmin myös ETS 1 mukaiset tulot muodostuisivat EU:n omien varojen lähteeksi.

Puolestaan suuriin yrityksiin kohdistuvaan CORE-maksuun eli käytännössä liikevaihdon perusteella määräytyvään ”veroon” SAK suhtautuu varauksellisemmin. U-kirjelmällä on eritelty tähän maksuun/veroon liittyviä taloudellisia ongelmia. Järjestely olisi yritysten välillä regressiivinen, liikevaihtoon perustuva vero ei huomioisi yrityksen kannattavuutta ja lisäksi kansalliset maksuhyvitykset voisivat vääristää sisämarkkinoita. Esitystä voisi muuttaa tehokkaammaksi, jos veron peruste vaihdettaisiin liikevaihdosta liikevoitoksi ja kansallisten hyvitysten myöntäminen kiellettäisiin. Toisaalta tämä järjestely mahdollistaisi tuloksentasauskeinojen avulla aggressiivisempaa verosuunnittelua.

Myös CORE-maksun juridisen arvioinnin osalta SAK suhtautuu pidättyväisemmin viranhaltijoiden arvioon siitä, että kyse olisi yksiselitteisesti verosta. Uuden veron perustamisen sijasta arvioimme, että jäsenvaltiot voivat kerätä CORE-maksun mukaiset varat myös muilla tavoilla, vaikka EU:lle tilitettävän maksun suuruus määräytyisikin yritysten liikevaihtojen perusteella. Kyse voi olla myös maksusta, jossa kuitenkin on selkeästi veroluonteisia piirteitä.

Vaikka tunnistamme liikevaihtoon perustuvassa CORE-maksussa ongelmia, kehotamme muotoilemaan Suomen kannan lievempään muotoon. Liikevaihtoon perustuvalla maksulla on myös tiettyjä käytännön hyötyjä. Jos esitys myös edistäisi yritysverotuksen vähimmäistasojen muotoutumista EU:ssa, esitys loisi perustaa haitallisen verokilpailun kitkemiselle. Kokonaisuutena EU:n omiin varoihin esitetyt muutokset ovat myös Suomen maksutasoa supistavia. Vaihtoehtoiset menojen rahoitustavat, kuten maksuosuuden kasvattaminen, olisivat Suomelle ongelmallisempia.

Yhteiskuntapolitiikka

Ottamatta kantaa kriisimekanismin oikeusperustaan, SAK näkee tarvetta myös lainaperusteiselle kriisimekanismille. Tällaisen välineen olemassaolo on osoittautunut Covid-19 kriisin myötä tarpeelliseksi. Seitsemän vuotta kattavan rahoituskehyksen aikana on mahdollista, että odottamattomia kriisejä ilmenee. Esimerkiksi turvallisuusympäristössä tapahtuvat muutokset voisivat johtaa äkillisiin lisämenotarpeisiin, joita tuskin olisi Suomen etujenkaan valossa vaikea vastustaa.

Lisäksi mekanismi olisi aikaisempaan verrattuna erilainen, lainaa lainalla -mallinen, jossa rahoitusjärjestely EU:n kautta mahdollistaisi käytännössä korkokuluista säästämistä ja jäsenmaiden menojen tarkoituksenmukaisuuden arvioimisen. Malli muistuttaa myös Ukrainan lainapohjaista tukemista, jota Suomi kannattaa. SAK suosittelee jonkinlaista kriisimekanismia, mutta sen käyttöönoton kynnyksen tulisi olla riittävän korkea. Yllättävien kriisien olosuhteissa rahoituksen ”varaventtiilin” puuttuminen tarkoittaisi hitaampaa reagointikykyä ja kasvavaa painetta jäsenmaiden maksuosuuksien kasvattamiseen tai menokohteiden äkilliseen priorisoimiseen, mikä voisi kohdentua myös ohjelmiin, joista Suomen saanto on suurta.

Valtioneuvoston kantaan esitetyt muutosehdotukset

Kuten edellisistä huomioista voi päätellä, SAK pitää useita valtioneuvoston kannan kohtia perusteltuina. Esitämme kuitenkin seuraavia muutoksia.

U-kirjelmässä puolletaan EU:n prioriteetteja. Kannassa esimerkiksi todetaan, että ”valtioneuvosto korostaa rahoituksen kohdentamista nykyistä vahvemmin keskeisimpiin poliittisiin prioriteetteihin, kuten puolustukseen, kilpailukyvyn vahvistamiseen” ja ”on välttämätöntä löytää taso, joka ei kasvattaisi maksutaakkaamme kohtuuttomasti, mutta mahdollistaisi keskeiset painotukset”. Valtioneuvoston kannassa ei kuitenkaan mainita kestävää kehitystä ja hiilestä irtautumisen tavoitteita taikka Sosiaalisen Euroopan edistämistä. Nämä tulisi lisätä kantaan tuettavina prioriteetteinä.

Myös yksiselitteistä kantaa siitä, että ”komission ehdottama kokonaistaso on liian korkea”, olisi syytä lieventää. Kuten kappaleen lopussa todetaan, ratkaisevaa on lopulta kokonaisuuden harkinta. Jos rahoituksen kohteet ja kriteerit asetetaan viisaasti, EU:n toiminnasta saatavat hyödyt ja rahoituksen saanto voivat nousta arvioitua korkeammiksi. Tällöin nettomaksuosuus pysyisi maltillisena ja maksutason kasvulle muodostuisi vastineeksi selkeää lisäarvoa EU:n toiminnasta. Ylipäätään Suomen näkökulmasta on erittäin tärkeää turvata EU:n toimintakyky tulevina vuosina, vaikka se johtaisi maltilliseen nettomaksuosuuden kasvuun.

Yhteiskuntapolitiikka

Kannassa todetaan, että ”rahoituskehyksen joustavuutta tulisi lisätä, jotta kehyskauden aikana kyettäisiin oikea-aikaisesti ja tehokkaasti vastaamaan mahdollisiin kriiseihin”, mutta samalla ”Suomi vastustaa esitettyjä, yhteisvelkaan perustuvia uusia lainarahoitteisia investointivälineitä”, jolla viitataan kriisivälineeseen ja Catalyst Europe -välineeseen. Kuten yllä viittaamme, rahoitustason nostaminen voi olla edelleen tarpeeseen nähden liian matala, minkä lisäksi kriisitilanteissa myös Suomen kanta tunnistaa voimakkaan reagoimisen tarpeen. Mikäli kriisimekanismin kaltaista välinettä ei hyväksyttäisi, kriisitilanteet voisivat pakottaa EU:n uudelleenallokoimaan varojaan myös kohteista, joissa Suomen saanto on korkeaa. SAK suosittelee paljon väljempää muotoilua suhteessa esitettyihin velkainstrumentteihin.

Omia varoja koskevissa muutoksissa SAK suosittelee, että Suomi hyväksyisi muutokset, koska ne yhdessä vähentävät Suomen nettomaksujen tasoa. Mikäli omia varoja koskevat esitykset avataan neuvotteluissa, ETS 1 päästökaupasta kertyvien tulojen maksu EU:n budjettiin olisi syytä korvamerkittä myös EU:n tasolla ilmastotoimien rahoittamiseen. Kantaa suhteessa CORE-maksuun SAK kehottaa muuttamaan avoimemmaksi. Mikäli CORE-maksuun kohdistuu neuvotteluissa painetta, SAK suosittelee tämän veroluonteisen maksun kohdentamista liikevaihdon sijasta liikevoittoon ja kansallisten maksuhyvityksien kieltoa.

SAK peräänkuuluttaa myös sitä, että kilpailukyvyn vahvistamiseen tähtäävän rahoituksen kasvaessa Suomen tulisi ajaa neuvotteluissa reiluja ja tarkoituksenmukaisia kriteereitä rahoitukselle. Esimerkiksi rahoituksen kilpailullisuus, työntekijöiden perusoikeuksien kunnioittaminen ja ilmastoppolitiikkaa toteuttava do no significant harm -kriteerit olisivat tarpeen kirjata kantoihin, vaikka asiaa käsiteltäisiin vasta myöhemmin neuvotteluissa. Kriteeristöt tulisi ylipäätään laatia siten, että kukin rahasto ja ohjelma toteuttaisi tarkkarajaisemmin pääasiallista tehtäväänsä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Lisätietoja

Tatu Knuutila
ekonomisti
tatu.knuutila@sak.fi