Luonnonvarakeskus

LUKE/3836/00.00.02.00/2025

18.11.2025

Asia: E 73/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto sekä ehdotukset vuosia 2028-2034 koskevaksi EU:n monivuotiseksi.., ke 19.11.2025 klo 13.00 (E 73/2025 vp)

Eduskunta
Eduskunnan suuri valiokunta

Asiantuntijalausunnon esittäjä: Jyrki Niemi

Luken asiantuntijalausunto

1 Johdanto

Euroopan komissio antoi 16.7.2025 ehdotukset Euroopan unionin seuraavaksi monivuotiseksi rahoituskehykseksi vuosille 2028–2034. Komissio täydensi ehdotuksiaan 3.9.2025 antamalla lisää sektorikohtaisia ehdotuksia.

Rahoituskehystiedonannossaan komissio esittää kokonaisuudistusta, joka yksinkertaistaisi ja uudistaisi EU:n talousarvion rakennetta merkittävästi. Esityksen mukaan rahoituskehys jakautuisi neljään pääotsakkeeseen nykyisen seitsemän sijaan. Kolme ensimmäistä kattaisivat unionin tärkeimmät toiminta-alat ja poliittiset painopisteet, kun taas neljäs otsake sisältäisi hallintomenot. Nykyisten 52 ohjelman sijaan rahoitus kanavoitaisiin 15 ohjelman kautta.

Komission tavoitteena on lisätä talousarvion joustavuutta ja tuloksellisuutta sekä vahvistaa yhteyksiä EU:n keskeisten politiikka-alueiden, kuten maatalouden, aluekehityksen, nuorisotyöllisyyden, ilmastopolitiikan ja ympäristötoimien välillä.

Luonnonvarakeskus keskittyy tässä lausunnossaan maatalouden ja maaseudun kehittämisen rahoitukseen liittyviin kysymyksiin sekä koheesiorahoitukseen, jonka tavoitteena on vähentää alueiden välisiä kehityseroja.

2 Lausunto

Nykyinen EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) rakenne perustuu pitkään kehittyneeseen, EU–valtio–alue–paikallinen -tasojen yhteistyömalliin. Komission ehdotus merkitsisi merkittävää muutosta tähän rakenteeseen, kun CAP:n kaksi pilaria sekä koheesiopolitiikan rahastot yhdistettäisiin uuteen kansalliseen ja alueelliseen kumppanuussuunnitelmaan (National and Regional Partnership Plan, NRPP).

Ehdotus on poliittisesti ja hallinnollisesti kunnianhimoinen sekä komissiolle että jäsenmaille. Pyrkimys politiikkojen yhtenäisyyteen ja ristiriidattomuuteen eli synergiaan ja koherenssiin on oikeansuuntainen, mutta edellyttäisi rinnalleen syvälle käyvää organisaatiokulttuurin muutosta. Tutkimusten mukaan EU:n päätöksenteko- ja toimeenpanorakenne on vahvasti sektoroitunut, mikä vaikuttaa politiikkalohkojen välisen integraation toteuttamiseen. Sama piirre on havaittavissa useissa jäsenmaissa, Suomi mukaan lukien. Ahvenanmaan maakunta muodostaa poikkeuksen, sillä siellä rahastojen tavoitteita on valmisteltu yhtenä kokonaisuutena.

NRPP:n kautta rahoitettaisiin maataloutta, aluepolitiikkaa, koheesiota, nuorisotyöllisyyttä, ympäristötoimia ja osaa ilmastotoimista. Suomelle tähän

kokonaisuuteen on esitetty rahoitusta yhteensä 7,8 miljardia euroa, josta maataloustuen vähimmäisosuus olisi 4,8 miljardia euroa. Koko EU:n tasolla yhteiseen maatalouspolitiikkaan ”korvamerkittäisiin” noin 300 miljardia euroa vuosille 2028–2034.

Uudessa järjestelmässä jäsenvaltiot saisivat nykyistä laajemman toimivallan ja vastuun rahoituksen kohdentamisessa. Kukin jäsenmaa laatisi oman NRPP-suunnitelmansa kansallisten ja alueellisten olosuhteiden perusteella, mikä tarkoittaisi mahdollisuutta päättää kansallisesti, kuinka suuri osa EU-rahoituksesta ohjataan maatalouteen, maaseudun kehittämiseen, alueinvestointeihin tai ilmastotoimiin. Laajempi kansallinen liikkumavara voi johtaa jäsenvaltioiden välisiin eroihin rahoituksen kohdentamisessa. Eri toimijat ovat tuoneet esiin arvioita, joiden mukaan tämä voisi lisätä riskiä erilaisten ympäristö- ja sosiaalisten vaatimusten muodostumisesta eri jäsenmaissa. Tällaiset erot voisivat joidenkin arvioiden mukaan vaikuttaa sisämarkkinoiden tasapuolisiin kilpailuolosuhteisiin, mikä on herättänyt huolta joissakin sidosryhmissä.

Samalla uusi rahoitusmalli mahdollistaa kohdentamisen joustavammin niille alueille ja toimenpiteille, joilla katsotaan olevan suurin tarve — esimerkiksi harvaan asutuille alueille, rakennemuutoksen kohteena oleville seuduille tai luonnonolosuhteiltaan haastaville maatalousalueille. Joustavuus voi lisätä synergioita maatalouden, maaseudun ja aluekehityksen välillä, mutta se voi myös lisätä kansallisia neuvottelu- ja koordinaatiotarpeita. Kun maatalous- ja koheesiorahoitus kuuluvat samaan kokonaisuuteen, eri hallinnonalojen ja alueiden väliset neuvottelut yhteisestä rahoituskehyksestä voivat vaikeutua, sillä yhdistäminen lisää kilpailua rahoituksesta kansallisesti. Valmistelusta ja päätöksenteosta tulee poliittisesti ja hallinnollisesti aiempaa selvästi vaativampaa.

Uusi järjestelmä edellyttää muutoksia myös rahoituksen toimeenpanoon, hallinnointiin ja seurantaan. Koska useita politiikkalohkoja rahoitettaisiin yhden kehyksen kautta, seurantaindikaattorit ja arviointikehikot olisi sovitettava yhteen. Mikäli jäsenvaltiossa on useampi maksajavirasto, kuten Suomessa, komissio edellyttäisi ns. integration authority -toiminnon perustamista. Tämä ei tarkoittaisi uuden viraston perustamista, mutta edellyttäisi nykyistä vahvempaa ja pysyvämpää rakenteellista kokonaisuutta, joka vastaisi eri rahastojen ja politiikkalohkojen koordinoinnista. Tällaisen toiminnon luominen voi lisätä jäsenmaiden hallinnollista työkuormaa, mutta samalla onnistuessaan parantaa tietopohjaa ja tukea rahoituksen tuloksellisuuden arviointia.

Koska Suomen EU:lta saamista jäsenmaksun vastineista maatalous ja koheesio muodostavat nykyisin yli puolet, menestymisellä maatalous- ja aluekehittämisrahoituksessa on suora yhteys myös Suomen nettomaksuasemaan. Suomen EU-budjetin saannot kaudella 2021–2027 ovat yhteensä arviolta noin 13 miljardia euroa. Näistä yhteisen maatalouspolitiikan ja maaseudun kehittämisen arvioidut saannot muodostavat lähes 48 % (noin 6,2 miljardia euroa) sekä koheesiorahoitus 1,6 miljardia euroa.

Suomessa tukien merkitys maatalouden tulonmuodostuksessa on selvästi suurempi kuin EU-maissa keskimäärin, sillä tuotantokustannuksemme ovat luonnonolosuhteiden vuoksi markkinahintoja korkeammat. Maataloustuen avulla on pystytty EU-aikana turvaamaan suomalaisen maatalouden kilpailuedellytykset maan eri osissa ja tuotantosuunnissa. Vuonna 2024 vuosittaisten viljelijätukien

kokonaismäärä oli Suomessa runsaat 1,7 miljardia euroa, mikä vastasi 28 % maatalouden kokonaistuotosta. EU:n osuus Suomessa maksettavista maataloustuista oli noin 750 miljoonaa euroa (44 %) ja kansallinen osuus noin 970 miljoonaa euroa. Rahoitusmallin muutos, jossa nykyistä CAP-säännöstöä ei enää sovelleta sellaisenaan, voi muuttaa tukijärjestelmän ennustettavuutta ja pitkän aikavälin suunnittelua.

Maaseudun kannalta komission ehdotukseen liittyy riskejä nykyiseen menettelyyn verrattuna. Maaseudun kehittäminen on ollut kiinteä osa yhteistä maatalouspolitiikkaa (CAP), jonka kautta on rahoitettu esimerkiksi maaseudun infran parantamista kuten digitalisaatiota, sekä maatalouden ulkopuolista yritystoimintaa ja maaseutuyhteisöjen ja -ympäristöjen kehittämistä. Uudessa rahoitusmallissa maatalouden CAP-rahoitukselle asetetaan vähimmäisosuudet sekä EU- että jäsenvaltiotasolla. Maaseudun kehittämiselle ei puolestaan ehdoteta vastaavaa vähimmäistasoa, vaan siihen liittyvät toimet sisältyisivät jatkossa kansallisesti valmisteltavaan NRPP-suunnitelmaan.

Komission ohjeistus maaseudun huomioimisesta NRPP:ssä on muutenkin yleisellä tasolla. Maaseutu voidaan sisällyttää joko “vähiten kehittyneiden alueiden” luokittelun kautta tai sitä voidaan kehittää osana kaupunkeihin integroitua alueellista kehittämistä. Paikallinen omaehtoinen kehittäminen (CLLD / LEADER) olisi jäsenmaille edelleen pakollista osana alue-erojen tasoittamista, mutta ilman erillistä ”korvamerkittyä” rahoitusosuutta.

Eri toimijat ovat arvioineet, että maaseudun kehittämisen asemaan liittyy useita mahdollisia riskejä. Ensinnäkin kansallisessa ja alueellisessa valmistelussa horisontaaliset teemat, kuten maaseutu, voivat saada vähemmän painoarvoa kuin sektorikohtaiset politiikkalohkot, joilla on vahvemmin järjestäytyneet sidosryhmät. Toiseksi valmistelun tekniset ratkaisut — kuten aluetason rajaukset, tavoitteiden asettaminen ja indikaattorien määrittely — vaikuttavat merkittävästi siihen, missä määrin maaseutualueiden erityispiirteet, kuten hajautunut rakenne ja alhainen väestötiheys (low-density economy), tulevat näkyviin.

Jos menettelyjä yksinkertaistetaan merkittävästi, osa nykyisistä pienipiirteisistä ja paikallisesti räätälöidyistä toimenpiteistä voi jäädä vähemmälle huomiolle. Tällöin maaseudun kehittämisen rahoitus voi kohdentua suhteellisesti enemmän laajamittaisiin ohjelmiin ja suurten toimijoiden hankkeisiin, mikä vastaa osin EAKR-tyyppistä toimintalogiikkaa. LEADER-toiminnassa Suomi on useilla rahoituskausilla toteuttanut komission edellyttämän minimitason, mutta uudessa ehdotuksessa tällaisia minimitasoja ei ole asetettu.

Komissio on ilmoittanut arvioivansa jäsenmaiden NRPP-suunnitelmien ja niiden toteutuksen alueellisesta tasapainoa. Tämä edellyttäisi komissiolta huomattavia lisäresursseja ja jäsenmaiden alueellisten erityispiirteiden tuntemusta, jota komissiolla ei tällä hetkellä ole. Aiemmilla rahoituskausilla maaseutu on luokiteltu EU-politiikassa haavoittuvaksi alueeksi, jota koskien on sovellettu vähimmäisvaatimuksia rahoituksen kohdentumisesta. Ehdotuksessa tällaisista minimitasoista luovuttaisiin, mikä on joissakin jäsenmaissa herättänyt arvioita lisääntyvästä riskistä, että maaseutualueiden tarpeet eivät toteudu samalla tavalla kuin aiempien politiikkakehysten aikana.

3 Lausunnon tiivistelmä

Komission ehdotus EU:n monivuotiseksi rahoituskehykseksi 2028–2034 merkitsee periaatteellista rakennemuutosta, jossa CAP- ja koheesiorahoitus kootaan yhteen kansallisen ja alueellisen kumppanuussuunnitelman (NRPP) kautta. Malli lisää jäsenvaltioiden joustavuutta ja mahdollistaa rahoituksen kokonaisvaltaisemman suunnittelun, mutta samalla se siirtää painopistettä yhteisestä EU-politiikasta kansalliseen priorisointiin.

Suomelle malli tarjoaa mahdollisuuksia yhtenäistää maatalous-, maaseutu- ja aluekehittämispolitiikan suunnittelua. Uudistuksen onnistuminen riippuu kuitenkin siitä, miten kansallinen valmistelu pystyy yhteensovittamaan eri hallinnonalojen ja alueiden tarpeet.

Maaseudun kehittämisen kannalta keskeistä on, miten maaseutualueiden erityispiirteet huomioidaan NRPP-suunnitelmissa ja miten aiempien rahoituskausien kaltaiset minimitasot tai muut varmistusmekanismit korvataan. Komission esityksessä ei tällä hetkellä ole erityisiä maaseutuun kohdistuvia vähimmäisvaatimuksia, mikä on herättänyt useissa jäsenmaissa ja sidosryhmissä arvioita riskistä, että maaseutualueiden tarpeet eivät tule riittävästi huomioiduiksi.

Jani Lehto

Johtaja, biotalous ja ympäristö

Hyväksytty Luken prosessinhallintajärjestelmässä 18.11.2025 klo 11:37:49.

Asiantuntijalausunnon valmistelijat:
Jyrki Niemi
Jyrki Niemi, Hilkka Vihinen, Michael Kull

Liitteet:

Tiedoksi: