

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja

(Tuomas Iso-Markku
Vanhempi tutkija)

Euroopan unioni ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti (UPI)

Ulkoasianvaliokunta
Eduskunta

11.11.2025

[Luonnos]

Asia: E 73/2025 vp — Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto sekä ehdotukset vuosia 2028–2034 koskevaksi EU:n monivuotiseksi rahoituskehykseksi

Kiitämme valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto tulevasta EU:n monivuotisesta rahoituskehyksestä ja sitä koskevasta valtioneuvoston selvityksestä. Tarkastelemme tässä lausunnossa komission esitystä ja valtioneuvoston kantoja Ulkopoliittisen instituutin EU ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelman painopisteiden valossa keskittyen kuitenkin erityisesti ulkoasianvaliokunnan toimialaan.

Yleistä EU:n uudesta rahoituskehyskokonaisuudesta (2028–2034)

Strategisen kilpailun kiristytessä suurvaltojen väliseksi kamppailuksi paine Euroopan unionin toimintakykyä kohtaan on kasvanut merkittävästi sekä taloudessa että turvallisuudessa. Monivuotisella rahoituskehyksellä on keskeinen rooli EU:n toiminnan ohjaamisessa, mikä korostaa siihen liittyvän päätöksentekoprosessin merkitystä unionin ja Suomen tulevaisuuden kannalta.

Monivuotisen rahoituskehysten valmistelu on osoittautunut säännönmukaisesti hyvin vaikeaksi, ja myös käynnissä olevien neuvottelujen odotetaan muodostuvan hankaliksi. Edellisten kierrosten valossa prosessi päättyy vaikeiden neuvottelujen jälkeen lopulta kompromissiin. Vaarana on, että unionin turvallisuuden ja talouden kannalta keskeiset toimet jäävät vajaiksi eikä

unioni pysty riittävällä tavalla vastaamaan globaalien ja alueellisten murrosten aiheuttamiin haasteisiin.¹

Uutta rahoituskehystä valmisteltaessa on luontevaa hyödyntää kuluva rahoituskehyskauden (2021–2027) kokemuksia ja oppeja. Keskeinen nykyistä kautta leimaava piirre on ollut sen yllätyksellisyys. Voimassa olevaa rahoituskehystä valmisteltiin ja se astui voimaan Euroopan ja maailman eläessä vielä keskellä covid-pandemiaa ja sen moninaisia seurauksia.

Vuodesta 2022 alkaen painetta rahoituskehykselle ovat luoneet Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa sekä Venäjän laajemmin Euroopalle aiheuttama turvallisuusuhka. Näihin reagoimiseksi EU:n ja jäsenvaltioiden on ollut pakko miettiä uudelleen sitä, mihin ne resurssejaan suuntaavat. Myös Yhdysvaltain uuden hallinnon linjaukset haastavat EU:ta ja sen jäsenvaltioita monin tavoin, ja ovat jo nyt luoneet painetta panostaa suunniteltua enemmän esimerkiksi Ukrainan tukemiseen, Euroopan puolustukseen ja unionin taloudelliseen kilpailukykyyn.

Tässä *radikaalin epävarmuuden* sävyttämässä ajassa pidämme kannatettavana sitä, että valtioneuvosto tukee kannoissaan komission esitystä lisätä monivuotisen rahoituskehysten joustavuutta. Näemme, että tämän tulisi käytännössä tarkoittaa kahta asiaa:

1. Liikkumavaraa kehysten sisällä olevien varojen käyttöön (niin yksittäisten otsakkeiden alla kuin niiden välillä), sekä
2. Riittävän korkeaa omien varojen kattoa, joka mahdollistaa lisärahoituksen yllättävien tarpeiden kattamiseksi.

Tällaisten joustojen merkitys on kuluvalle rahoituskehyskaudella osoittautunut erityisen suureksi turvallisuuden ja puolustuksen näkökulmasta, sillä esimerkiksi riittävää omien varojen kattoa on hyödynnetty Ukrainan tukemiseen ja *ReArm Europe* -suunnitelman rahoittamiseen.

Rahoituskehyskokonaisuuden osalta komissio korostaa joustavuuden lisäksi myös rahoituskehysten painopisteiden (uudelleen)priorisointia, EU-rahoitusohjelmien uudistamista vastaamaan paremmin tulevia haasteita sekä kehysten rakenteen yksinkertaistamista. Myös näitä linjauksia pidämme isossa kuvassa perusteltuina sekä unionin että Suomen kannalta.

Esimerkiksi toisen otsakkeen puitteissa luonnosteltu eurooppalainen kilpailukykyrahasto, joka sisältää puolustustutkimuksen erityisohjelman ja *Horisontti Eurooppa* -puiteohjelman, on askel oikeaan suuntaan. Toisaalta unionin globaalien taloudellisten painoarvon heikentymisen ja Mario Draghin EU:n kilpailukykyä ja Enrico Lettan EU:n sisämarkkinoita koskevien raporttien valossa on perusteltua arvioida kriittisesti sitä, missä määrin komission esitys tarjoaa mahdollisuuden

¹ Müller, Manuel (2025): The European Union's next long-term budget: Complicated negotiations ahead, FIIA Briefing Paper (<https://fiia.fi/julkaisu/the-european-unions-next-long-term-budget>)

rahoituksen keinoin ”kilpailukykyloikkaan” ja millaisia muita julkista rahoitusta tukevia toimia (muun muassa pääomamarkkinaunioni) tarvitaan kiireellisesti.

Kokonaistaso ja Suomen prioriteetit

Valtioneuvosto toteaa, että on ”välttämätöntä löytää taso, joka ei kasvattaisi maksutakkaamme kohtuuttomasti, mutta mahdollistaisi keskeiset painotukset, kuten puolustuksen ja kilpailukyvyyn vahvistamisen, ja turvaisi merkittävimmät saantomme, kuten maatalouden rahoituksen”. Lisäksi hallitus esittää, että erityistä huomiota tulisi kiinnittää ”Suomen ainutlaatuihin asemaan itäisenä ulkorajavaltiona ja nettomaksajana”.

Vaikka tavoitetta voi tulkita neuvotteluasemiin hakeutumisena, nuiva kanta kokonaisrahoitustason kasvattamiseen yhdistettynä nykyisistä saannoista kiinnipitämiseen ja uusien, mahdollisesti Suomen saantoja kasvattavien painopisteiden ajamiseen herättää kysymyksen siitä, missä määrin Suomi itse on valmis uusiin priorisointeihin.

Komission pohjaesityksessä merkittäviä lisäyksiä esitetään puolustukseen ja turvallisuuteen sekä kilpailukykyyn ja ulkosuhteisiin. Vastaavasti vähennyksiä kohdennettaisiin nykyisen kehiksen suurimpaan menoluokkaan eli maatalouden ja koheesion yhteenlaskettuun rahoitukseen. Mikäli kokonaistaso katsotaan liian korkeaksi, kohdistuu maatalouteen ja koheesioon entistä suurempia vähennyspaineita; vaihtoehtoisesti satsauksia uusiin prioriteetteihin joudutaan vähentämään.

Tätä taustaa vasten valtioneuvoston olisi nähdäkseni perusteltua esittää arvio(ita) siitä, millaisia vaikutuksia kokonaistason laskemisella ennakoidaan olevan EU:n ja Suomen poliittisten prioriteettien toteutumiseen tilanteessa, jossa unionin seuraavaa rahoituskehystä rasittavat merkittävällä tavalla kuluvalle kaudella komission liikkeelle laskemien velkakirjojen kulut ja takaisinmaksun käynnistyminen.

Puolustus ja kokonaisturvallisuus

EU:n rooli Euroopan puolustuksen kokonaisuudessa on viime vuosina ollut toimija eräänlaisena puolustuksen ”mahdollistajana”. Toisin sanoen EU tukee omia välineitään – erityisesti rahoitusta ja lainsäädäntöä – hyödyntäen jäsenvaltioita niiden toimissa sekä niiden omien että Euroopan kollektiivisen pelotteen ja puolustuksen (jota käytännössä toteuttaa Nato) vahvistamiseksi. EU-instrumenttien lisäarvona on se, että ne ohjaavat jäsenvaltioita tiiviimpään yhteistyöhön puolustuskysymyksissä. Lisäksi EU voi toimillaan vaikuttaa suotuisasti eurooppalaisen puolustusteollisuuden toimintaedellytyksiin.

Kuluva rahoituskehyskausi on ensimmäinen, jonka aikana puolustukseen liittyviä toimia on merkittävällä tavalla rahoitettu EU:n rahoituskehiksen sisältä. Näiden luomat ennakkotapaukset yhdessä tämänhetkisen turvallisuusympäristön ja EU-kansalaisten puolustusta koskevien

odotusten kanssa tarkoittanevat sitä, että puolustuksen rahoittamista EU:ssa aiemmin koskeneet rajoitteet ovat pitkälti historiaa.

Nykyisen uhkaympäristön valossa on erittäin perusteltua, että komissio esitys pyrkii kasvattamaan rahoituskehityksen puolustukseen ja kriisivarautumiseen kohdennettavaa osuutta. Esityksessä mainitaan erityisenä painopistealueena puolustustutkimuksen ja suorituskykyjen kehittämisvaiheen tukeminen nykyisen Euroopan puolustusrahaston tapaan. Tämä linjaus on hyvä: puolustusteknologian suhteen eletään murrosvaihetta, mikä tarkoittaa, että investoinneilla tulevaisuuden suorituskykyihin on erityisen suuri merkitys. Samalla moni jäsenvaltio on kuitenkin tällä hetkellä (hyvästä syystä) keskittynyt erityisesti nykyisten suorituskykypuutteiden paikkaamiseen, eikä yksittäisillä jäsenvaltioilla välttämättä muutenkaan ole kansallisesti riittäviä resursseja puolustusalan tutkimus- ja kehitystyön tukemiseen. Juuri puolustustutkimuksen ja suorituskykyjen kehittämisen suhteen EU-rahoitus tuottaa lisäarvoa oikein käytettynä.

EU:ssa käydyn viimeaikaisen puolustusrahoituskeskustelun merkittävin asiakokonaisuus on Euroopan komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin 3. maaliskuuta esittelemä ReArm Europe -suunnitelma. ReArm Europe -suunnitelma koostuu viidestä eri rahoitusmuodosta, mutta sen pääpaino on kahdessa ensimmäisessä eli EU:n velkasääntöjen tilapäisessä höllentämisessä puolustusinvestointien osalta sekä jo hyväksytyssä SAFE-instrumentissa, jonka kautta jäsenvaltiot voivat saada komissiolta lainaa vähintään kahden valtion yhteistyönä toteutettaviin puolustushankintoihin. Molemmat rahoitusmuodot sijoittuvat kuitenkin EU:n rahoituskehityksen ulkopuolelle ja niiden tehokkuus riippuu jäsenvaltioiden kansallisesta halukkuudesta ottaa velkaa. Lisäksi ReArm Europe keskittyy ensisijaisesti lisäämään jäsenvaltioiden kansallisia mahdollisuuksia panostaa puolustukseensa. Se ei kuitenkaan takaa, että jäsenvaltiot käyttäisivät lisäpanostukset Euroopan puolustuksen kokonaisuuden kannalta tehokkaasti.

Tulevan monivuotisen rahoituskehityksen näkökulmasta on tärkeää seurata, kuinka ReArm Europe -suunnitelman toimeenpano etenee ja onko sen rinnalle tarvetta luoda täydentäviä järjestelyjä joko EU:n rahoituskehityksen sisälle tai sen ulkopuolelle.

Suomen kannalta olisi hyvä, että koko Eurooppa panostaa puolustukseensa. Tämä tarkoittaa myös, että uusista puolustuksen rahoitusresursseista ei tarvitse käydä nollasummapeliä. Suomen on toki perusteltua tavoitella EU:n yhteisestä potista varoja erityisesti itselleen ja muille itäisille etulinjan maille, kuten valtioneuvosto linjaa. Samalla Suomi hyötyisi kuitenkin myös siitä, että EU-maiden ja eurooppalaisten Nato-maiden kollektiivinen sotilaallinen uskottavuus vahvistuisi.

Kokonaisturvallisuuden osalta tilanne rahoituskehityksen suhteen on puolusta moniselitteisempi. Kokonaisturvallisuus- ja varautumisenäkökulma voidaan – ja on syytäkin – leipoa osaksi monia eri rahoituskokonaisuuksia. Samalla olisi pohdittava sitä, mitkä olisivat sellaisia spesifejä varautumiseen ja kokonaisturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä, joiden rahoittaminen nimenomaan EU:n rahoituskehityksen kautta olisi mahdollisimman tehokasta ja järkevää.

Valtioneuvoston kannoissa nostetaan tässä yhteydessä esiin ainakin rescEU-väline, joka on osoittanut viime vuosina arvonsa erilaisissa kriisitilanteissa.

Ulkosuhderahoitus: Globaali Eurooppa -väline

Kokonaistasoon liittyvän keskustelun takia, on ennakoitavissa, että unionin ulkosuhteisiin esitettyä lisärahoitusta (+56%), joka pitää sisällään myös laajentumisen kohteena olevien valtioiden tuen, joudutaan supistamaan tilanteessa, jossa EU:lla on merkittäviä haasteita vastata kiristyneeseen strategiseen kilpailuun niin sanotussa globaalissa etelässä ja unionin lähialueilla.

Vuoden 2024 ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetaan, että ”Suomen tavoitteena on globaalisti vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja”. Lisäksi samainen selonteko mainitsee, että ”EU:n globaalia toimintakykyä tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti ja kehittää johdonmukaisesti”. Suomen omien pitkäaikaisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten lisäksi ulkosuhderahoituksen turvaamista puoltaa myös se, että EU:n globaali toimintaympäristö käy monessa suhteessa läpi rajua muutosta, jota Yhdysvaltojen uuden hallinnon linjaukset entisestään kiihdyttävät. Tähän liittyvät monenvälisen instituutioiden ja sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestyksen haurastuminen, monialainen strateginen kilpailu ja kamppailu suurvaltojen ja alueellisten valtojen välillä sekä muuttuvat globaalit valtasuhteet. Nämä luovat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikalle sekä unionin globaalille toiminnalle merkittäviä haasteita. Vaikka muutoksen suunta ei usein ole EU:n kannalta lähtökohtaisesti suosiollinen, sitä kautta voi myös tarjoutua tilaisuuksia, joihin tarttumiseksi unionilla täytyy olla tarvittavat resurssit. Esimerkiksi Yhdysvaltojen hallinnon radikaalit kehitysrahoitusleikkaukset ja maan vetäytyminen monenvälisestä yhteistyöstä tekevät EU:n toimintaympäristöstä entistä monimutkaisemman. Toisaalta niihin liittyy myös mahdollisuus lisätä unionin globaalia vaikutusvaltaa sekä solmia uusia kumppanuuksia esimerkiksi Global Gatewayn, kehityspolitiikan ja vihreän siirtymän tukemisen (mukaan lukien ilmasto- ja turvallisuusrahoitus) kautta.

Monivuotinen rahoituskehys määrittää hyvin merkittävällä tavalla sitä, onko EU:lla riittäviä resursseja ja oikeanlaisia välineitä vastata globaalin toimintaympäristön haasteisiin sekä niiden mukanaan tuomiin odotuksiin, joita on EU:n sisä- ja ulkopuolella. Unionin tason toimet ovat erityisen merkittäviä tilanteessa, jossa moni jäsenvaltio on leikannut esimerkiksi kansallista kehitysyhteistyörahoitustaan.

Komission esityksen mukaan uudessa rahoituskehyksessä ei vielä (täysimääräisesti) varauduttaisi EU:n laajentumiseen. Prosessin kohteena olevien valtioiden tuki on esityksessä kytketty osaksi Globaali Eurooppa -välinettä. Vaikka osa ehdokasmaista on käytännössä vielä kaukana EU-jäsenyyteen liittyvien kriteerien täyttämisestä, strateginen kilpailu ja kamppailu on arkitodellisuutta EU:n itäisessä naapurustossa ja Länsi-Balkanilla. Ulkosuhderahoitukseen riittävä taso on keskeinen tekijä EU:n kyvyssä edistää uskottavasti laajentumista ja vastata kiristyneeseen kilpailuun.

Kaiken kaikkiaan laajentumisprosessi on edelleen yksi EU:n tärkeimmistä työkaluista lähialueidensa vakauden ja turvallisuuden lisäämiseksi. Lisäksi siihen kytkeytyy mahdollisuus unionin sisämarkkinoiden laajentamiseen. Mikäli EU ei kykene luomaan ehdokasmaille uskottavaa polkua kohti jäsenyyttä tai edes jonkinlaista syvempää suhdetta unionin kanssa, moni muu toimija on valmis täyttämään unionilta jäävää tilaa, millä ei välttämättä ole EU:n tai ehdokasmaiden itsensä kannalta suotuisia seurauksia.

Toivoisimmekin valtioneuvoston kiinnittävän erityistä huomiota ulkosuhderahoituksen riittävyyteen rahoituskehystä koskevassa jatkovaikuttamisessa.

Lainarahoitteisuus ja unionin toimintakyky

Komission esittämät erilliset lainarahoitteiset välineet (kriisimekanismi ja *Catalyst Europe*) ovat herättäneet vastustusta Suomen lisäksi myös muissa jäsenvaltioissa. Esitysten eteneminen on nähdäksemme monen poliittisen lukon takana.

Huomionarvoista on, että kuluvan rahoituskehyskauden aikana unioni on jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä perustanut uusia lainarahoitteisia rahoitusvälineitä Ukrainan tukemiseksi ja viimeksi *ReArm Europe* -suunnitelmaan sisältyvän SAFE-rahoitusmekanismin luomiseksi. Tämän vuoksi myös uudessa rahoituskehyksessä on perusteltua varmistaa riittävän liikkumavaran säilyminen, joka mahdollistaa lainarahoitteisten välineiden perustamisen kriisioloissa.

Ottamatta kantaa komission esittämien lainalla rahoitettavien mekanismien luomisen tarpeellisuuteen riittävän rahoituksen näkökulmasta, kiinnittäisimme valiokunnan huomiota esitettyyn päätöksentekomenettelyyn.

Komissio esittää, että mekanismin perustamisesta päätettäisiin yksimielisesti kehyksen hyväksymisen yhteydessä ja siten se edellyttäisi ratifiointeja jäsenvaltioissa. Perustamisen jälkeen mekanismi voitaisiin kuitenkin ottaa käyttöön (kriisitilanteissa) EU:n neuvoston määräenemmistöpäätöksellä ja Euroopan parlamentin hyväksynnällä. Nykyisin uusien mekanismien perustaminen kehyksessä olevan liikkumavaran puitteissa edellyttää yksimielistä (kriisi)päätöstä.

Tilanteessa, jossa yksi tai muutama jäsenvaltio voi kaataa unionin ja Suomen turvallisuuden kannalta elintärkeitä, yhteistä rahoitusta edellyttäviä toimia, on perusteltua käydä syvällistä keskustelua unionin toimintakyvyn turvaamisesta. Määräenemmistöpäätöksenteon lisäämisen rinnalla olisi tarpeellista selvittää, miten ja missä aikataulussa rahoitusmekanismeja pystytään tarvittaessa perustamaan hallitustenvälisesti halukkaiden ja kyvykkäiden EU:n jäsenvaltioiden sekä keskeisten eurooppalaisten kumppanien toimesta.