

Ulkoasiainvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: E-kirje - Ennakkovaikuttaminen tulevaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (2028–)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: E-kirje - Ennakkovaikuttaminen tulevaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (2028–) (E 31/2024 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Joanna Tikkanen, valtioneuvoston kanslia
- lähetystöneuvos Elina Poikonen, ulkoministeriö
- ulkoasiainsihteerin Maria Kauko, ulkoministeriö
- erityisasiantuntija Niklas Backlund, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Lotta Sjöblom, puolustusministeriö
- ohjelmajohtaja Juha Jokela, Ulkopoliittinen instituutti

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Tällä valtioneuvoston selvityksellä muodostetaan ensimmäisiä ennakkovaikuttamiskantoja ja alustavia näkemyksiä koskien EU:n tulevaa monivuotista rahoituskehystä, jotta Suomi voi ennakkovaikuttaa oikea-aikaisesti tulevaan komission esitykseen. Ennakkovaikuttamislinjausten tavoitteena on muodostaa kokonaisvaltainen näkemys Suomen lähtökohdista, prioriteeteista ja tavoitteista neuvottelukonaisuuteen. Tarvittaessa ennakkovaikuttamislinjauksia tullaan edelleen tarkentamaan myöhemmässä vaiheessa. Varsinaiseen ehdotukseen tullaan ottamaan kantaa komission annettua ehdotuksensa viimeistään kesällä 2025.

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2024 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston muistiossa pyritään kuvaamaan kunkin asiakokonaisuuden osalta ensin nykytilaa ja sen jälkeen tämänhetkisiä ennakkoasetelmia tulevan rahoituskehityksen osalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Valtioneuvosto määrittelee E-kirjeessään (jäljempänä "selvitys") Suomen ensimmäisiä ennakkovaikuttamiskantoja ja alustavia näkemyksiä koskien EU:n tulevaa monivuotista rahoituskehystä (2028—).

(2) Valtioneuvosto kuvaa selvityksessä myös kattavasti rahoituskehityksen nykytilaa sekä pyrkii arvioimaan ennakolta, minkälaisista asetelmista tuleviin rahoituskehysneuvotteluihin ryhdytään.

(3) Valtioneuvosto aikoo vaikuttaa ennakkoon tulevan komission esitykseen näiden ennakkokantojen pohjalta.

(4) Varsinaiseen komission ehdotukseen valtioneuvosto ottaa kantaa sen saatuaan. Ehdotus saataneen viimeistään kesällä 2025. Tämän jälkeen alkavat neuvottelut, jotka jatkuvat saadun arvion mukaan todennäköisesti vuoteen 2027 saakka.

(5) Valtioneuvosto määritteli aiemmin keväällä Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024—2029. Ulkoasiainvaliokunta otti niihin kantaa lausunnossaan UaVL 1/2024 vp. Valiokunta painottaa nyt käsiteltävän selvityksen sekä Suomen avaintavoitteiden välistä yhteyttä. EU:n monivuotinen rahoituskehys on keskeisin EU:n prioriteettien sekä politiikka-alojen toimeenpanon väline.

(6) Ulkoasiainvaliokunta pitää valtioneuvoston selvitystä tervetulleena ja oikea-aikaisena. Valiokunta jakaa valtioneuvoston arvion siitä, että tulevaan rahoituskehitykseen ja sen kokonaistason kohdistuu EU-tasolla merkittäviä uudistamis- ja kasvattamispaineita erityisesti muuttuneen geopoliittisen tilanteen ja EU:n strategisen kilpailukyvyn ja turvallisuusympäristön vahvistamisen sekä ilmastonmuutoksen ja luontokadon torjunnan tarpeen takia, mutta myös tulevan EU:n mahdollisen laajentumisen vuoksi. Näistä syistä on erityisen perusteltua pyrkiä vaikuttamaan tulevan komission esitykseen ennalta ja saada siihen sisällytetyksi Suomen tärkeimpiä tavoitteita.

(7) Ulkoasiainvaliokunta on tarkastellut valtioneuvoston selvitystä erityisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta.

Rahoituskehityksen kokonaistaso ja rahoituksen kohdentaminen

(8) Valtioneuvoston selvityksessä painottuu tulevan rahoituskehityksen valtiontaloudellinen merkitys. Selvitys painottaa sitä, että EU-budjetin taso tulee säilyttää kohtuullisena, välttämällä Suomen nettomaksuosuuden kasvua. Valtioneuvosto painottaa, että rahoituskehitykseen kohdistuvat tar-

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2024 vp

peet tulisi ratkaista uudelleen kohdentamalla ja tehostamalla nykytasoista tai mahdollisesti maltillisesti kasvatettavaa kehystä.

(9) Ulkoasiainvaliokunta pitää myönteisenä selvityksen kirjausta siitä, että tulevan rahoituskehyn kokonaistasoa tarkasteltaessa tunnistetaan Euroopan merkittävästi muuttunut turvallisuusympäristö ja sen aiheuttamat tarpeet, kuten Ukrainan tukeminen. Valiokunta painottaa muutuneen turvallisuusympäristön aiheuttamaa merkittävää painetta rahoituskehykselle.

(10) Valtioneuvosto korostaa EU-rahoituksen ehdollisuutta ja sitä, että se linkitetään jatkossakin oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen, varojen väärinkäytön vastaisiin toimiin ja korruption ehkäisemiseen. Valiokunta pitää tavoitetta perusteltuna ja toteaa, että myös unionin ulkoisen toiminnan tavoitteiden ja uskottavuuden kannalta on keskeistä edellyttää vahvaa ehdollisuutta unionin sisäisessä rahoituksessa.

(11) Valtioneuvosto pitää välttämättömänä EU-rahoituksen painopisteiden priorisointia ja sitä, että varoja tulee kohdentaa nykyistä vahvemmin valittujen strategisten painopisteiden mukaan. Valiokunta pitää kirjattuja tavoitteita perusteltuina ja tavoittelun arvoisina. Samalla on kuitenkin tunnustettava, että rahoituskehyn uudistaminen on poliittisesti vaikea ja kivinen tie. Tähän liittyy keskeisesti jäsenvaltioiden huolet kohdentamisen vaikutuksista niiden saanto-osuuksiin EU-budjetista, erityisesti maatalous- ja koheesiopolitiikan osalta. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että valtioneuvosto avaa ajatteluaan ns. depriorisoinnista eli siitä, mihin EU-rahaa voitaisiin laittaa nykyistä vähemmän, vain niukalti. Kaikkiaan valiokunta painottaa ennakkovaikuttamisen merkitystä ja samanmielisten maiden kartoittamista, joiden kanssa mahdollisesti yhdessä voitaisiin vaikuttaa. Yhteistyö lisäisi myös Suomen kantojen läpimenon mahdollisuutta.

Ukrainan tukeminen

(12) Valtioneuvoston selvityksessä kuvataan vuosille 2024—2027 perustetun, rahoituskehyn ulkopuolisen erityisvälineen, Ukraina-tukivälineen toimintaa. Välineestä tuetaan Ukrainan lyhyen aikavälin rahoitustarpeita, keskipitkän aikavälin jälleenrakentamista sekä Ukrainan EU-lähentymiseen liittyviä uudistuksia. Tämän lisäksi Ukrainalle on myönnetty aseapua Euroopan rauhanrahastosta (EPF), joka on niin ikään rahoituskehyn ulkopuolinen väline, josta sovittiin nykyisen rahoituskehyn yhteydessä.

(13) Tulevan rahoituskehysvaikuttamisen osalta valtioneuvosto linjaa, että Suomi sitoutuu voimakkaasti tukemaan Ukrainaa. Valtioneuvosto pitää nykyistä rahoituskehyn ulkopuolista tukivälinettä tarkoituksenmukaisena mallina pidempiaikaisen tuen kanavoimiseksi Ukrainalle, mutta toteaa olevansa avoin erilaisille rahoitusratkaisuille Ukraina-tuen toteuttamiseksi. Valiokunta jakaa valtioneuvoston tavoitteen Ukraina-tuen jatkosta ja painottaa, että EU:n poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukea Ukrainalle tukee jatkaa ja vahvistaa. Tärkeintä on Ukraina-tuen varmistaminen myös jatkossa.

(14) Sotilaallisen ja puolustuksellisen tuen osalta valtioneuvosto puoltaa Euroopan rauhanrahaston käyttöä ja sen lisäpääomittamista tai vastaavaa järjestelyä. Valiokunta jakaa tämän näkemyksen, joka on perusteltu perussopimusten asettamat rajoitukset huomioiden. Jatkossa olisi tärkeää tarkastella perussopimuksia myös tästä näkökulmasta.

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2024 vp

(15) Ukraina-tukea käsitellessään valiokunta kuuli asiantuntija-arvioita myös Euroopan ammus-tuotannon ylösskaalauksesta. Valiokunta painottaa asian kiireellisyyttä niin Ukrainan tukemisen kuin unionimaiden oman puolustuskäyvän kehittämisen osalta.

Puolustus

(16) Selvityksessä kuvataan Euroopan puolustusrahaston (EDF) toimintaa. Sen rahoitus on 7 mrd. euroa vuosille 2021—2027. Lisäksi kuvataan uusia toimia, joihin EU on ryhtynyt Euroopan turvallisuustilanteen heikennyttyä pikaisesti. Näihin lukeutuvat puolustusteollisuuden yhteishan-kintojen vahvistamiseen tarkoitettu EDIRPA-väline, sekä ammushankintoja koskeva ASAP-vä-line. Maaliskuussa 2024 komissio julkaisi ehdotuksensa puolustusteollisuusstrategiaksi sekä ase-tusehdotuksen EU:n puolustusinvestointiohjelmasta (EDIP). Selvityksessä ennakoitaan, että EU:n turvallisuus- ja puolustussektorin merkittävimmät välineet tulevilla rahoituskehyskaudella tulisivat olemaan Euroopan puolustusrahasto sekä Euroopan puolustusteollisuuden ohjelma. Sel-vityksessä ei avata sitä, mitä mahdollisia uusia rakenteita nämä tulevat painopisteet unionissa edellyttäisivät. Valiokunta huomioi selvitystä käsitellessään myös julkisuudessa käytävän kes-kustelun mahdollisen uuden puolustusteollisuuskomissaarin tehtävän perustamisesta.

(17) Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoitetta perusteltuna, että puolustuksen (ml. sotilaallinen liikkuvuus), kriisivarautumisen ja rajaturvallisuuden rahoituksen osuutta tulee kasvattaa huo-mattavasti nykyisestä suhteellisesti vähäisestä määrästä. Valtioneuvosto tavoittelee sitä, että puo-lustusulottuvuutta painotetaan läpileikkaavasti rahoituskehyksessä. Nykyisessä geopolitiisessa tilanteessa on myös perusteltua painottaa Suomen itärajan merkitystä koko Euroopan turvallisuudelle.

(18) Valiokunnan kuulemat asiantuntijat painottivat sitä, että eurooppalaisten suorituskykyjen kehittäminen ja tehokas käyttö edellyttävät sitä, että puolustuksen teollinen ja teknologinen pe-rusta on kilpailukykyinen. Asiantuntijat tähdensivät sen merkitystä, että tulevaisuudessa rahoituskehys-sissä tulisi varmistaa riittävä rahoitus puolustustutkimus- ja kehittämisvaiheen toimien tukemi-seksi Euroopan puolustusrahaston tai sitä vastaavan järjestelyn tapaan. Valiokunta pitää näitä ar-vioita perusteltuina.

(19) Valiokunta piti erinomaisena sitä, että sotilaallisen liikkuvuuden merkitys nousi keskei-seen asemaan valtioneuvoston selvityksessä. Sotilaallisella liikkuvuudella tarkoitetaan sitä, että sotilasjoukkoja ja -materiaalia kyetään liikuttamaan joustavasti ja nopeasti sinne, missä niitä tar-vitaan. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat painottivat sotilaallisen liikkuvuuden keskeistä mer-kitystä kansainvälisen avun vastaanottamiselle sekä yhteisen pelotteen ja puolustuksen toimeen-panolle.

Ulkosuhderahoitus ja strateginen kilpailukyky

(20) Valtioneuvosto pitää myös jatkossa ulkosuhderahoituksen nykyistä laaja-alaista välinettä tarkoituksenmukaisena tukemaan EU:n kumppanuuksia niin lähialueilla kuin globaalistakin. Val-tioneuvosto muistuttaa myös kohdentamattoman rahoituksen tärkeydestä ennakoimattomiin tar-peisiin vastaamiseksi. Valiokunta jakaa arvion kohdentamattoman rahoituksen merkityksestä. Esimerkiksi kyky vastata ajankohtaisiin humanitaarisiin kriiseihin tulee turvata.

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2024 vp

(21) Valiokunta tunnistaa ulkosuhderahoitukseen kohdistuvat erityiset paineet EU:n laajentumisen osalta. Tältä osin valiokunta huomauttaa laajentumisen olevan pitkästä ajasta EU:n toiminnan keskiössä. Sitä ei enää nähdä vain hakijamaita hyödyttäväksi prosessiksi, vaan myös EU:n omaksi strategiseksi intressiksi, turvallisuuspolitiikan keinoksi ja työkaluksi padota Venäjän vaikutusvallan kasvua EU:n lähialueilla sekä lisätä vakautta. Valiokunta pitää tätä taustaa vasten tärkeänä, että tulevaisuudessa rahoituskehysneuvotteluissa turvataan riittävät resurssit laajentumisen tarpeita varten.

(22) Samaan aikaan valiokunta toteaa, että globaalin vastakkainasettelun ja kiristyneen suurvaltakilpailun maailmassa on EU:n ulkosuhteiden hoito myös globaalisti katsoen tärkeää. Unionin kyky vastata talouden saralla globaaliin kilpailuun on keskeinen tekijä EU:n globaalin aseman ja painoarvon kehityksen kannalta. Keskeisten kilpailijoiden mittavat tukitoimet, globaalit infrastruktuurihankkeet ja protektionismin kasvu vaikuttavat keskeisesti EU:n asemaan ja kykyyn solmia taloudellisia ja poliittisia kumppanuuksia eri mantereilla. Nykyinen komissio pyrkii vastaamaan muuttuneeseen toimintaympäristöön Global Gateway-strategialla, jonka puitteissa EU:n ja sen jäsenmaiden odotetaan saavan aikaan jopa 300 mrd. euron investoinnit infrastruktuurin kehittämiseen vuosina 2021—2027. Global Gateway-strategian tuloksia ja siihen liittyvää rahoitustarvetta olisi hyvä tarkastella osana Suomen ennakkovaikuttamista. Strategiaan on ladattu merkittäviä odotuksia Suomen kannan mukaisessa EU:n kumppanuuksien kautta toteutettavassa EU:n globaalin roolin vahvistamisessa sekä unionin intressien ja arvojen edistämisessä.

Muita huomioita

(23) Valiokunta käsitteli myös lyhyesti EU:n omien varojen kysymystä ja huomauttaa tulopuolen laajentamisen olleen EU:ssa esillä jo pitkään esillä yhtenä ratkaisuna unionin rahoituspaineisiin vastaamiseksi.

(24) Valiokunta sai selvityksen siitä, kuinka tulopuoleen liittyvät uudistukset ovat edenneet hyvin hitaasti. Asiantuntija-arvioiden mukaan tulopuolen uudistukset nykyisellä rahoituskehyskaudella eivät ole realistisia. Tästä syystä valtioneuvosto on kirjannut selvitykseen kannakseen, että mahdolliset uudet omat varat tulisi ottaa käyttöön vasta unionin uuden rahoituskehyskauden alussa vuonna 2028, jolloin olisi tiedossa myös tuleva menotaso, joka määrittelee osaltaan EU:n rahoitustarpeet.

(25) Valiokunta toteaa palaavansa MFF-kokonaisuuteen, kun valtioneuvosto tarkentaa ennakkovaikuttamislinjauksiaan, sekä sitten, kun komission varsinainen ehdotus on saatu vuonna 2025.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ulkoasiainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto UaVL 3/2024 vp

Helsingissä 21.5.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kimmo Kiljunen sd
varapuheenjohtaja Sofia Vikman kok
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Annika Saarikko kesk
jäsen Jussi Saramo vas
jäsen Tytti Tuppurainen sd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Ville Vähämäki ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Savola