EU-POLITIIKAN ASIANTUNTIJAPANEELIN MUISTIO 2026:04

EU:n pitkän aikavälin budjetista neuvotellaan – miten budjetti vastaa unionin poliittisiin tavoitteisiin?

1. Tausta

EU:n monivuotinen rahoituskehys eli unionin pitkän aikavälin budjetti rahoittaa EU:n pitkän aikavälin prioriteettien mukaisesti ohjelmia ja toimia kaikilla politiikan aloilla puhtaasta siirtymästä laajentumiseen, maatalouteen ja aluepolitiikkaan sekä strategisiin teknologioihin. Budjetti on ensisijainen väline EU:n ja sen jäsenmaiden sopimien yhteisten poliittisten prioriteettien edistämiseen.

Neuvottelut vuosien 2028–2034 rahoituskehyksestä ovat käynnissä Euroopan komission heinäkuussa 2025 antaman esityksen pohjalta. Rahoituskehyksestä päättää neuvosto yksimielisesti sen jälkeen, kun Euroopan parlamentti on antanut siihen hyväksyntänsä (SEUT 312). Jokaisella jäsenmaalla on siis veto-oikeus, ja parlamentti voi hyväksyä tai hylätä kokonaisuuden, mutta ei muuttaa sitä. Budjetin tuloja koskevat päätökset omista varoista vaativat myös kansallisen hyväksynnän jokaisessa jäsenmaassa (SEUT 311).

Julkinen keskustelu pitkän aikavälin budjetista on keskittynyt pitkälti budjetin suuruuteen. Vähemmän on keskusteltu siitä, mitä budjetilla pyritään saamaan aikaan, miten varojen painopiste muuttuisi, miten budjetti rahoitetaan, ja miten se riittäisi EU:n pitkän aikavälin prioriteettien edistämiseen.

2. Budjetin koko

Mediassa komission esitystä on kuvattu lähes kaksinkertaiseksi edelliseen nähden. Tämä antaa harhaanjohtavan kuvan siitä, kuinka paljon EU:n käytettävissä oleva rahoitus todellisuudessa kasvaisi. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen (ETT) mukaan komission ehdottama kehys olisi 59 prosenttia nykyistä suurempi käyvin hinnoin ja 39 prosenttia suurempi vuoden 2025 kiintein hinnoin eli inflaation vaikutus huomioiden.

Koska myös talous kasvaa, budjetin kokoa on mielekkäintä vertailla EU:n bruttokansantuloon (BKTL). Komission esitys vastaa 1,26 prosenttia BKTL:stä, kun nykyinen kehys vastasi hyväksymishetkellään 1,13:a prosenttia. Komission esityksestä 0,11 prosenttiyksikköä on koronapandemian elpymisvälineen (Next Generation EU) velanhoitoa, johon on varattu 149,3 mrd. euroa. Ilman velanhoitoa ohjelmiin ja toimiin varattu osuus kasvaisi komission esityksessä 1,13 prosentista 1,15 prosenttiin.

Vertailuluku 1,13 prosenttia kuvaa kehystä sellaisena kuin siitä vuonna 2020 sovittiin. Toteutunut osuus on jäänyt pienemmäksi, ETT:n mukaan keskimäärin 1,01 prosenttiin BKTL:stä, sillä inflaatio on kasvattanut nimellistä bruttokansantuloa nopeammin kuin kehyksen euromääriä, joita korotetaan kiinteällä kahden prosentin vuositarkistuksella. Toteutuneeseen tasoon verrattuna kasvu on siis suurempi kuin sovittuun tasoon verrattuna, mutta kumpikaan vertailu ei tue puhetta kaksinkertaistumisesta.

Suomessa budjetista käydyssä julkisessa keskustelussa on myös viitattu 1,35 prosenttiin – luku on valtioneuvoston laskelma, jossa kehykseen lisätään kolme sen enimmäismäärien ulkopuolista välinettä: Ukraina-varaus (enintään 88,9 mrd. euroa), Euroopan rauhanrahasto (27,1 mrd. euroa) ja joustoväline (14 mrd. euroa). Näin laskettu kokonaistaso on 1 893 mrd. euroa vuoden 2025 hinnoin. Luku kuvaa oikein jäsenmaiden sitoumusten enimmäismäärää, mutta välineet ovat luonteeltaan erilaisia kuin itse kehys. Ukraina-varaus ja joustoväline ovat varauksia, joiden käytöstä päätetään erikseen. Rauhanrahasto on kokonaan EU:n budjetin ulkopuolella, koska perussopimuksen mukaan sotilaallisista operaatioista aiheutuvia menoja ei voi rahoittaa

unionin budjetista (SEU 41), joten jäsenmaat rahoittavat ne erikseen. Siksi komissio ei laske näitä mukaan omaan 1,26 prosentin lukuunsa.

3. Budjetin uusi rakenne

Komission esityksen suurin muutos ei ole budjetin koko vaan sen rakenne. Nykyiset seitsemän menoluokkaa eli otsaketta tiivistettäisiin neljään ja 52 rahoitusohjelmaa 16 ohjelmaan. Maatalous-, alue- ja koheesiorahoitus sekä muun muassa kalatalouden ja muuttoliikkeen hallinnan rahoitus koottaisiin yhteen rahastoon, josta kukin jäsenmaa saisi rahoitusta yhden kansallisen ja alueellisen kumppanuussuunnitelman (NRPP) perusteella. Maksut sidottaisiin suunnitelmassa sovittavien uudistusten ja tavoitteiden toteutumiseen elpymisvälineessä luodun mallin tapaisesti. Kilpailukykyyn, tutkimukseen, puolustukseen ja strategisiin teknologioihin tarkoitettu rahoitus koottaisiin pääosin uuteen Euroopan kilpailukykyrahastoon.

Otsake	2021–2027	Komission esitys 2028–2034	Muutos	Irlannin kompromissi-esitys 10/2026	Ero komission esitykseen	Ero vuosiin 2021–2027
1. Koheesio, maatalous, kalatalous, muuttoliike ja rajat	810,1	797,1	−2%	764,9	−4%	−6%
2. Kilpailukyky, vauraus ja turvallisuus	224,8	522,2	+132%	455,6	−13%	+103%
3. Globaali Eurooppa (ulkosuhteet)	122,6	190	+55%	156,9	−17%	+28%
4. Hallinto	86,3	104,5	+21%	95,3	−9%	+10%
Otsakkeet yhteensä	**1243,8**	**1613,8**	**+30%**	**1472,7**	**−9%**	**+18%**
Elpymisvälineen velan takaisinmaksu	-	149,3	-	149,3	-	-
Kehys yhteensä	**1243,8**	**1763,1**	**+42%**	**1622,0**	**−8%**	**+30%**
% EU:n BKTL:stä ilman velanhoitoa	1,13 %	1,15 %[1]		1,02 %[1]		
% EU:n BKTL:stä velanhoito mukaan lukien	1,13 %	1,26 %[1]		1,13 %[1]		

Taulukko 1. Luvut mrd. euroa vuoden 2025 hinnoin.
[1] Prosenttiluvut komission esityksessä verrattuna EU:n vuoden 2025 bruttokansantuloon ja Irlannin esityksessä verrattuna EU:n vuoden 2026 BKTL-ennusteeseen.
Lähde: Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu (EPRS), 4.11.2026; muutosprosentit ja summarivi laskettu luvuista.

Komissio perustelee uudistusta sillä, että rahoitus voidaan kohdentaa nykyistä joustavammin ja tavoitteellisemmin unionin yhteisiin painopisteisiin. Arvostelijoiden mukaan malli keskittää päätösvaltaa komissiolle ja jäsenmaiden hallituksille alueiden ja parlamentin kustannuksella. Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin on varoittanut, että kansallisten suunnitelmien erot voivat heikentää rahoituksen yhteyttä EU:n yhteisiin tavoitteisiin.

Unionin painopisteiden muutos näkyy esitetyssä rakenteessa selkeästi. Reaalisesti otsake 1 pysyisi lähes ennallaan, kun taas kilpailukyvyn, tutkimuksen ja puolustuksen rahoitus yli kaksinkertaistuisi ja ulkosuhderahoitus kasvaisi yli puolella. Käytännössä koko budjetin kasvu kohdistuisi näihin kahteen jälkimmäiseen otsakkeeseen. Hallintomenot ovat noin kuusi prosenttia kehyksestä, kattaen kaikkien EU:n toimielinten henkilöstö-, eläke- ja kiinteistömenot ja sisältäen myös uudet komissiolle annettavat tehtävät. Otsakkeen 1 sisällä maatalouden ja koheesion asema kuitenkin heikkenisi: niiden osuus koko budjetista laskisi noin kahdesta kolmasosasta 44 prosenttiin, ja maatalouden tulotuelle ja kalataloudelle korvamerkitty vähimmäismäärä (noin 296 mrd. euroa käyvin hinnoin) on pienempi kuin nykykauden maatalousrahoitus (noin 388 mrd. euroa). Jäsenmaat voivat kohdentaa näihin enemmän kansallisissa suunnitelmissaan.

Uutta on myös ehdollisuuden laajuus. Kumppanuussuunnitelmien rahoitus, noin 44 prosenttia koko kehyksestä, sidottaisiin oikeusvaltioperiaatteen ja EU:n perusoikeuskirjan noudattamiseen, eikä maksujen keskeyttäminen enää edellyttäisi, että rikkomus kohdistuu suoraan EU:n varoihin. Paneelin arvion mukaan rahoituksen ehdollisuus on yksi harvoista käytettävistä keinoista vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen valvontaa ennen unionin laajentumista, kun perussopimusten muuttaminen ei ole näköpiirissä.

4. Budjetin rahoittaminen

Rahoituskehyksen kokonaistason ja menojen kohdentamisen ohella neuvotteluissa ratkaistaan budjetin rahoitus. Tulevalle rahoituskehyskaudelle komissio esittää nykyisen lisäksi viittä uutta EU:n omien varojen lähdettä unionin tulopohjan uudistamiseksi ja monipuolistamiseksi sekä kasvavien yhteisten menojen rahoittamiseksi: päästökauppajärjestelmän ja hiilirajamekanismin tuloihin perustuvat maksut, keräämättä jääneeseen elektroniikkaromuun ja tupakan valmisteveroon perustuvat maksut sekä suuryrityksille asetettavan uuden maksun. Komission arvion mukaan ehdotetut uudet omat varat ja nykyisten tulonlähteiden muutokset kasvattaisivat EU:n vuotuisia tuloja yhteensä noin 58 miljardilla eurolla eli noin 407 miljardilla eurolla koko kaudella (vuoden 2025 hinnoin).

Uudet omat varat eivät kuitenkaan pääosin ole uutta rahaa. ETT:n arvion mukaan lisätuloista vajaa neljännes (13,6 mrd. euroa vuodessa) tulisi jäsenmaiden budjettien ulkopuolelta, lähinnä suuryritysmaksuista ja tullimaksujen laajentamisesta. Loput ovat tuloja, jotka nykyisin kertyvät jäsenmaille, kuten päästöoikeuksien huutokauppatulot, tai joita jäsenmaat maksaisivat budjeteistaan. Uudet omat varat muuttaisivat siis ennen kaikkea sitä, millä perusteella jäsenmaiden maksut määräytyvät: bruttokansantuloon perustuvan maksun osuus EU:n tuloista laskisi 67 prosentista 55 prosenttiin. Jäsenmaiden budjeteista EU:lle kulkeva rahamäärä kasvaisi silti 141 mrd. eurosta 208 mrd. euroon vuodessa (+48 %), muun muassa koska budjetin kokonaistaso nousee ja siihen sisältyy elpymisvälineen velanhoito.

Esitetyt uudet omat varat ovat nousseet yhdeksi loppuvuoden neuvottelujen avainkysymykseksi, ja niille on myös parlamentin tuki. ETT varoittaa, että jos uusia omia varoja ei hyväksytä, vaihtoehdoiksi jäävät BKTL-maksujen korottaminen tai tavoitetason laskeminen. Uudeksi kysymykseksi voi vielä nousta lisätulonlähteiden löytäminen ja yhteisen lainanoton tarkastelu pitkäjänteisiin investointitarpeisiin vastaamiseksi tai nykyisen NGEU-elpymisvälinevelan uudelleen rahoittamiseksi.

5. Riittääkö tuleva budjetti?

EU:n pitkän aikavälin budjettia ja komission esitystä siitä tulisi tarkastella etenkin sen kautta, miten se pystyy vastaamaan EU:n poliittisiin prioriteetteihin ja investointitarpeisiin: tarjoaako EU:n budjetti riittävästi julkisia investointeja yksityisten investointien vauhdittamiseksi ja digitalisaatioon, puhtaaseen siirtymään, geotaloudelliseen häiriönsietokykyyn ja puolustukseen liittyviin kiireellisiin tarpeisiin vastaamiseksi. Mittapuuna käytetään usein Mario Draghin kilpailukykyraporttia (2024), joka arvioi EU:n lisäinvestointitarpeeksi 750–800 mrd. euroa vuodessa, sekä Enrico Lettan sisämarkkinaraporttia (2024).

Euroopan parlamentin budjettivaliokunnan tilaaman, näihin raportteihin nojaavan tutkimuksen mukaan komission esitys vastaa pääpiirteissään EU:n uusiin strategisiin painopisteisiin, mutta ei riitä yksin kattamaan unionin kasvavia investointitarpeita. Tutkimuksen skenaariolaskelmien mukaan EU:n rahoitusvälineillä voitaisiin saada liikkeelle 10–30 prosenttia Draghin arvioimista vuotuisista lisäinvestoinneista. Loppu edellyttäisi kansallista ja yksityistä rahoitusta sekä EU-rahoituksen nykyistä strategisempaa kohdentamista.

IMF:n ennen komission esitystä julkaistun työpaperin mukaan investointitarpeisiin vastaaminen jäsenvaltioiden yhteisten poliittisten prioriteettien mukaisilla aloilla (ns. eurooppalaiset julkishyödykkeet, kuten energiasiirtymä, turvallisuus ja puolustus sekä tutkimus ja innovointi) edellyttäisi pitkän aikavälin budjetin kasvattamista noin 50 prosentilla nykyisestä 1,1 prosentista 1,7 prosenttiin BKTL:stä, jos maatalous- ja koheesiorahoitusta ei vähennetä.

Tuoreimman arvion on julkaissut ajatushautomo Bruegel syyskuussa 2026. Bruegelin mukaan eurooppalaisten julkishyödykkeiden investointivaje on noin 0,8–0,9 prosenttia BKTL:stä vuodessa. Komission esitys kattaisi siitä 12–22 prosenttia, ja koko vajeen kattaminen edellyttäisi budjettia, joka on 0,6 prosenttia BKTL:stä komission alkuperäistä esitystä suurempi.

6. Paneelin johtopäätökset: kolme keskeistä kysymystä

EU:n seuraavasta pitkän aikavälin budjetista päätettäessä ratkaistaan samalla, millaiset taloudelliset edellytykset unionilla on toteuttaa yhteisiä tavoitteitaan vuosina 2028–2034. Keskustelu on keskittynyt budjetin kokoon, vaikka yhtä olennaista on, mistä rahat tulevat, mihin ne käytetään ja mihin ne riittävät.

Neuvotteluja johtaa nyt Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja António Costa, jonka on määrä esittää oma kompromissiehdotuksensa 21. marraskuuta. EU-maiden johtajat käsittelevät sitä ylimääräisessä huippukokouksessa 26.–27. marraskuuta, ja tavoitteena on sopu vuoden loppuun mennessä. Suomi ja muut nettomaksajamaat ovat vaatineet komission esityksen pienentämistä, samalla kun paineet turvata perinteisten politiikka-alojen rahoitus ja vastata uusiin investointitarpeisiin kasvavat. Otettaessa kantaa budjettiin tarvitaan näkemys kolmesta asiasta:

Mikä on relevantti tapa arvioida budjetin kokoa? Komission esitystä on kuvattu lähes kaksinkertaiseksi nykyiseen verrattuna, mutta vertailu on harhaanjohtava. Kun otetaan huomioon talouden reaalikasvu ja inflaatio, esitys nostaisi budjetin 1,13 prosentista 1,26 prosenttiin EU:n bruttokansantulosta, ja tästä lisäyksestä valtaosa kuluisi elpymisvälineen velanhoitoon. Ohjelmiin ja toimiin käytettävä osuus nousisi 1,13 prosentista 1,15 prosenttiin. Budjetin euromääräisen kasvun sijasta olennaista on unionin tosiasiallisesti käytettävissä olevan rahoituksen lisääntyminen ja suhde kansantalouden kokoon.

Mihin mittaan budjettia voidaan rahoittaa muuten kuin jäsenmaiden suorilla maksuilla? Komissio esittää viittä uutta omien varojen lähdettä. Ne eivät anna EU:lle verotusoikeutta eivätkä pääosin luo uusia veroja, sillä valtaosa perustuu jo olemassa oleviin tuloihin. Samasta syystä ne pääosin vähentävät jäsenmaiden omia tuloja: aidosti uutta, jäsenmaiden budjettien ulkopuolista tuloa niistä olisi ETT:n mukaan vajaa neljännes. Omista varoista sopiminen on poliittisesti vaikeaa, ja päätös edellyttää yksimielisyyttä. Kysymys onkin

paitsi budjetin koosta myös siitä, miten EU:n yhteisten tavoitteiden rahoituspohjaa voidaan pitkäjänteisesti vahvistaa.

Mitä tehdään, jos budjetti ei riitä yhteisiin tavoitteisiin? EU:n puolustukseen, turvallisuuteen, kilpailukykyyn ja puhtaaseen siirtymään liittyvät investointitarpeet kasvavat, mutta useiden arvioiden mukaan komission esittämä budjetti ei yksin riitä niihin vastaamiseen. Jos jäsenvaltiot eivät ole valmiita kasvattamaan yhteistä rahoitusta, niiden on keskusteltava avoimesti vaihtoehdoista: mitä tavoitteita priorisoidaan, mistä menoista tingitään ja missä määrin turvaudutaan kansalliseen tai yksityiseen rahoitukseen tai uusiin yhteisiin rahoitusratkaisuihin? Tähänastisissa kompromissiesityksissä on tingitty suhteellisesti eniten ulkosuhteista ja kilpailukyvystä eli niistä painopisteistä, joiden vuoksi budjetin rakennetta esitettiin uudistettavaksi. Budjetin pienentäminen ei itsessään poista yhteisiä investointitarpeita, vaan voi siirtää kustannuksia jäsenvaltioiden vastuulle. Yksi esillä ollut malli on ajatushautomo Bruegelin ehdottama, Euroopan vakausmekanismin kaltainen hallitustenvälinen Euroopan puolustusmekanismi, joka rahoittaisi yhteisiä puolustushankintoja EU:n budjetin ulkopuolelta.

Komission esityksen kauaskantoisin osa on rakenneuudistus, jolla yhteisiä varoja ohjattaisiin nykyistä selvemmin unionin tulevaisuuden kannalta keskeisiin painopisteisiin. Neuvottelujen loppuvaiheessa ratkeaa, säilyykö tämä painopisteen muutos, kun kokonaistasosta tingitään.

EU-POLITIIKAN
ASIANTUNTIJAPANEELI

EU-politiikan asiantuntijapaneelista

EU-politiikan asiantuntijapaneelin tehtävänä on vahvistaa suomalaisen Eurooppa-poliittisen keskustelun laatua tuottamalla riippumatonta ja asiantuntijavetoista arviointia, kontekstointia sekä taustoitusta ajankohtaisista EU-kysymyksistä.

Paneelin jäseninä toimivat:



Markku Keinänen
pysyvä edustaja
EU:ssa 2021-2024



Marja Rislakki
pysyvä edustaja
EU:ssa 2017-2021



Jan Store
pysyvä edustaja
EU:ssa 2008-2013



Päivi Wood
Head of EU Affairs



Reijo Kemppinen
pääjohtaja
EU:n neuvosto
2010-2022



Vesa Vihriälä
valtiotieteen tohtori



Allan Rosas
EU:n tuomioistuimen
tuomari 2002-2019



Pieta Päivänen
Eurooppanuorten
puheenjohtaja

Paneelin toiminnasta vastaa Eurooppalainen Suomi ry. Paneeli laatii median käyttöön taustamuistioita ja antaa pyydettäessä kommentteja medialle ajankohtaisista EU-asioista. Muistiot ja lisätietoja paneelin toiminnasta löydät sivulta www.eupaneeli.fi.

Yhteystiedot

eupaneeli@eurooppalainensuomi.fi
+358 50 551 8853
www.eupaneeli.fi