Juha Jokela
Ohjelmajohtaja
Ulkopoliittinen instituutti

Talousvaliokunta
Eduskunta

Asia: E 106/2017 vp Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2018

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen EU-vaikuttamisstrategian käsittelyssä.

Yleisesti

Vaikuttamisstrategiassa käsitellään kattavasti keskeisiä EU:n uudistamishankkeita, EU:n politiikkatoimia ja nykyisen komission toimikaudella annettavia säädösehdotuksia Suomen hallituksen EU-tavoitteiden valossa. Strategian aikajänne ulottuu pääsääntöisesti vuoteen 2019, joka on perustelu sekä Suomen hallituksen ja Euroopan komission toimikausien että EU:n uudistusagendan aikataulun takia.

Asiakirjassa avataan hyvin, tiiviisti ja selkeästi Suomen kannalta merkittäviä EU-hankkeita ja Suomen hallituksen näihin liittyviä kantoja. Siinä käsitellään alustavasti myös Suomen EU:n neuvoston puheenjohtajuuteen liittyviä kysymyksiä.

Dokumentissa avataan myös jonkin verran Suomen toimintaan ja vaikuttavuuteen liittyviä mahdollisuuksia ja haasteita. Strategista lähestymistapaa vahvistaisi EU:n sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön analysointi sekä mahdollisten politiikkavaihtoehtojen ja näköpiirissä olevien valintojen arviointi.

Keskeisistä vaikuttamiskohteista keskityn tässä lausunnossa valiokunnan alaan liittyvistä kokonaisuuksista Ison-Britannian EU-eroon, EU:n rahoitukseen, EU:n kauppapolitiikkaan ja EMU:n uudistamiseen.

Iso-Britannian EU-ero

Ison-Britannian EU-eroneuvotteluissa on edetty hitaasti. Strategian laatimisen jälkeen niin sanotuissa ensimmäisen vaiheen neuvotteluissa on edistytty siinä määrin, että Eurooppa-neuvosto EU27-kokoonpanossa pyysi neuvostoa valmistelemaan EU27-neuvottelumandaatin ja komissiota siirtymään toiseen vaiheen neuvotteluihin. Näissä ensimmäiseksi ratkaistavaksi tulee mahdollisen siirtymäajan järjestelyt ja toiseksi Britannian tulevan EU-suhteen reunaehdot. On todennäköistä, että tulevan suhteen yksityiskohdista neuvotellaan vielä siirtymäajan aikana.

Vaikka hallittu ero on molempien neuvotteluosapuolien etujen mukaista, komission pääneuvottelija ja Britannian hallitus ovat todennet, että ero saattaa astua voimaan ilman sopimusta. Tämän skenaarion todennäköisyyttä on vaikea arvioida erityisesti Britannian ja hallitusvastuussa olevan konservatiivipuolueen sisäisten jännitteiden takia. Koska sitä ei voida

täysin sulkea pois, EU:n jäsenvaltioita, kansalaisia ja liike-elämää on kehotettu varautumaan myös sopimuksettomaan eroon.

Huomionarvoista tässä skenaariossa on myös se, että jo sovitut asiakokonaisuudet, jotka koskevat kansalaisten oikeuksia, Britannian EU:n rahoitukseen liittyviä vastuita sekä Irlannin ja Pohjois-Irlannin kysymystä, eivät välttämättä toteudu. Ne saavat lainvoiman vasta, kun koko erosopimus on hyväksytty EU:n neuvoston ja Britannian parlamentin toimesta. Myös Euroopan parlamentin suostumus tarvitaan.

Todennäköisempi skenaario on se, että neuvottelut etenevät siirtymäajan osalta jo tämän kevään aikana ja kesän syksyn aikana uuden suhteen viitekehyksen osalta. EU27-mandaatin valossa siirtymäaikana EU:n ja Britannian suhteet jatkuvat jotakuinkin nykyisillään, mutta Britannia ei enää osallistu EU:n päätöksentekoon. Oikeudellisesti Iso-Britanniasta tulee niin sanottu kolmas valtio suhteessa EU:hun.

Siirtymäajan jälkeinen aika on taloudellisten ja poliittisten suhteiden laajuuden ja syvyyden osalta vielä hämärän peitossa. Britannian hallituksen asettamat keskeiset tavoitteet (esimerkiksi irtautuminen sisämarkkinoista ja tullliliitosta sekä EU:n tuomioistuimen toimivallasta) merkitsevät kuitenkin merkittävää muutosta nykytilanteeseen, johon on syytä varautua.

Britannian neuvottelutavoitteiden muuttuminen ja jopa eron uudelleen harkinta ovat mahdollisuuksien rajoissa Britannian sisäpoliittisten jännitteiden valossa. Eron uudelleen arvioiminen edellyttäisi kansalaismielipiteen selkeää muutosta ja sen heijastumista pääpuolueiden kantoihin. Lisäksi unionissa pysymistä vaativan kannan tulisi voittaa parlamenttivaaleissa ja/tai uudessa kansanäänestyksessä. Nykytiedon valossa tällaista muutosta kansalaismielipiteessä ei ole tapahtunut, EU-kysymys jakaa edelleen syvästi brittiläistä yhteiskuntaa.

EU:n rahoitus

Asiakirjassa avataan selkeästi EU:n rahoitukseen kohdistuvia paineita. Nämä eivät rajoitu pelkästään Ison-Britannian EU-eron aiheuttamaan rahoitusvajeeseen. Viime vuosien kriisien yhteydessä unionissa on päätetty monista toimista, joista aiheutuu lisäkuluja (esimerkiksi ulkorajojen turvallisuus). Lisäksi viimeisen rahoituskehyspäätöksen yhteydessä vuonna 2014 unionin menoja haluttiin pikemminkin vähentää kuin lisätä, ja myös tällä on vaikutusta nykytilanteeseen.

Britannian eron aiheuttama tuntuva lovi unionin rahoitukseen on käynnistänyt laajemman ja periaatteellisen keskustelun EU:n rahoituksesta ja sen kohteista. Koheesiorahoituksen vähentämistä ja uudelleen suuntaamista esimerkiksi muuttoliikkeen hallintaan on väläytelty useassa jäsenmaassa. Suomen tavoite rahoituksen suuntaamisesta talouskasvun tukemiseen on myös ollut esillä laajemmin EU:ssa. Lisäksi on haluttu lisätä unionin budjetin tehokkuutta ja varainkäytön avoimuutta.

Koska jäsenmaksuosuuksien kasvattaminen on poliittisesti vaikeaa, unionin omien varojen kehittäminen voi nousta keskeiseksi osaksi kokonaisratkaisua.

Suomen tavoite liittyen Britannian eron huomioimiseen täysimääräisesti rahoituskehysten kokonaistasossa on kunnianhimoinen ja strategiassa olisi hyvä ennakoida tämän vaikutuksia EU:n toimintakyvylle ja tässä asiakirjassa esitettyjen muiden tavoitteiden toteutumiselle.

Avoin ja sääntöpohjainen kauppajärjestelmä

Suomen tavoitteet liittyen EU:n kauppapolitiikkaan ovat selkeitä ja kannatettavia. WTO:n toiminnan ja uskottavuuden turvaaminen on keskeistä globaalien protektionististen kehitystrendien valossa. Vapaakaupan edistäminen myös alueellisten ja kahdenvälisten vapaakauppajärjestelyjen puitteissa on nykytilanteessa entistä tärkeämpää. Yhdysvaltojen kauppapolitiikan mahdollinen suunnanmuutos on osittain tarkentumatta.

Tätä taustaa vasten sekä EU:n että Suomen kauppapolitiikkaa on syytä kehittää entistä strategisempaan suuntaan. Johtaja Teija Tiilikaisen kanssa yhdessä talousvaliokunnalle laatimassamme lausunnossa (26.10.2017) liittyen ajankohtaisiin asioihin EU:n kauppapolitiikassa, peräänkuulutimme entistä strategisempaa otetta EU:n kauppapolitiikassa:

”Kiristyvää kilpailua silmällä pitäen unionin kauppapolitiikan poliittista tavoitteellisuutta tulisi vahvistaa. Kaikki kauppapoliittiset kumppanuudet eivät ole EU:n kannalta samanarvoisia mitä tulee niiden poliittiseen painoarvoon ja merkitykseen maailmankaupan sääntöpohjaisen järjestyksen näkökulmasta. EU:n kauppapolitiikan tulisi tämän vuoksi omaksua strategisempi ote erityisesti niillä kaupan sääntelyn osa-alueilla, joilla unioni pyrkii alueellisten ja kahdenvälisten sopimusten kautta vaikuttamaan maailmankaupan pelisääntöihin laajemmin.”

Suomen kauppapoliittisten tavoitteiden osalta huomiota tulisi vaikuttamisessa kiinnittää myös unionin muuttavaan sisäiseen dynamiikkaan Brexitin oloissa:

”Iso-Britannian ero lisää painetta terävöittävää vapaakauppaa kannattavien jäsenvaltioiden EU-vaikuttamista ja yhteistyötä. Se saattaa myös edistää keskustelua vapaakaupan hiipumisen kustannuksista siihen kriittisesti suhtautuvien jäsenvaltioiden piirissä. Britannian eron myötä Saksan ja Ranskan välinen yhteistyö ja johtajuus jäsenvaltioiden parissa korostuu entisestään myös kauppapolitiikan saralla. Presidentti Macronin kansallisen uudistusagendan merkitys Ranskan kantoihin on edelleen avoin kysymys.”

Lisäksi totesimme, Britannian sitoutuminen avoimeen ja sääntöpohjaiseen kappajärjestelmään on vahva, mutta kilpailuasetelman syntymistä EU:n ja Britannian välille kauppapolitiikan saralla ei voida täysin sulkea pois. Tätä kehitystä on mahdollista arvioida EU:n ja Britannian tulevaa suhdetta koskevien neuvottelujen yhteydessä.

Talous- ja rahaliitto (EMU)

Saksan ensimmäisten hallitusneuvottelujen kariuduttua ja nyt mahdollisesti toteutuvan uuden suuren koalitiohallituksen (CSU/CDU ja SPD) on nähty avaavan aiempaa paremmat mahdollisuudet Saksan ja Ranskan yhteistyölle EMU:n uudistamisessa. Huomionarvoista on se, että Suomen kannat poikkeavat osittain Saksassa (vielä työnalla olevan) hallituksen kannoista.

Saksan (tai Ranskan) kannat eivät yksin määritä EMU:n uudistamista; uudistukset edellyttävät yksimielisyyttä euromaiden piirissä ja siten neuvotteluja euromaiden välillä.

EMU:n lujittamisen tarve on kuitenkin tunnustettu laajasti, ja eteneminen edellyttää euromailta kompromissikykyä.

Suomen EU-vaikuttamisstrategian osalta haasteellisiksi tavoitteiksi saattavat muodostua kielteinen suhtautuminen uusien makrotaloudellisten vakautusjärjestelyjen luomiseen samoin kuin kielteinen kanta Euroopan vakausmekanismin (EVM) siirtämiseen osaksi unionin oikeudellista kehikkoa.

Suomen varovaisen myöntyvä kanta koskien monivuotisen rahoituskehyksen ja EU-budjetin kehittämistä siten, että euroalueen mahdolliset erityistarpeet tulisivat aiempaa paremmin huomioiduksi, saattaa avata mahdollisuuden kompromissin löytymiseen makrotaloudellisten vakausjärjestelyjen osalla. Mutta toisin kuin Saksa, Suomi ei ole ollut halukas lisäämään EU:n rahoitusta.

EVM:n muuttaminen Euroopan valuuttarahastoksi on vaikuttamisstrategiassa sidottu tiettyjen reunaehtojen täyttymiseen. Näistä Saksan mahdollisen uuden hallitusohjelman kanssa ristiriidassa on lähinnä EVM:n (ja mahdollisen valuuttarahaston) siirtäminen osaksi unioin oikeudellista kehikkoa.

Suomen linjausta perustellaan päätösvallan ja vastuun suhteella, jonka nähdään edellyttävän yksimielisyysperiaatetta EVM:n päätöksenteossa. Saksan hallitusohjelman mukaan myös Saksa pitää kiinni budjettivallastaan erityisesti vakausmekanismin kokoon ja lainaohjelmiin liittyen. Saksan linjauksen mukaan tämä voi kuitenkin toteutua myös järjestelyssä, jossa nykyinen EVM tuodaan osaksi unionin oikeudellista kehikkoa.

Euroalueen hallinnan kehittäminen osittain unionin institutionaalisen ja oikeudellisen järjestelmän ulkopuolella indikoi institutionaalista eriytymistä, jota Suomi on perinteisesti vastustanut. Myös Suomen nykyinen hallitus on suhtautunut pidättyvästi eritahtisuuden lisäämiseen unionissa. Tätä taustaa vasten, EVM:n siirtämistä osaksi unionin oikeudellista kehikkoa olisi hyvä arvioida Suomen yleisten EU-tavoitteiden valossa.