FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja
EU-tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Talousvaliokunta
Eduskunta

4.3.2021

[Luonnos: Täydennetään tarvittaessa valiokunnan kuulemisen jälkeen]

Asia: VNS 7/2020 vp Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta. Lausunnossa tarkastellaan selontekoa Ulkopoliittisen instituutin EU-tutkimusohjelman painopisteiden valossa. Tarkastelu rajoittuu selonteon merkitykseen Suomen EU-politiikkaa ohjaavana dokumenttina ja EU:n ulkosuhteisiin erityisesti valiokunnan toimialaan liittyen.

Yleisesti valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta

Edellinen selonteko Suomen EU-politiikasta annettiin vuonna 2013. Pääministeri Juha Sipilän hallitus (2015-19) ei antanut selontekoa vaan panosti vuosittain valtioneuvoston selvityksinä eduskunnalle annettaviin EU-vaikuttamisstrategiohin. Ensimmäisen vuonna 2016 annetun selvityksen yhteydessä suuri valiokunta katsoi, että osa vaikuttamisstrategiassa käsitellyistä kysymyksistä edellyttää laajempaa globaalistenkin kehityssuuntien analyysia ja ennen kaikkea pidempää ajallista ulottuvuutta, kuin mihin vuosistrategiassa on mahdollisuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan päätös luopua vaalikausittain annettavasta EU-selonteosta loi tarpeen säännöllisesti annettavalle selvitykselle, jossa tarkastellaan useamman vuoden perspektiivillä Suomen EU-politiikan tavoitteita. Valiokunta totesi vuonna 2016 seuraavaa:

> Strategisen politiikkaohjauksen sekä poliittisen keskustelun edistämisen näkökulmasta asiakirja, jossa tunnistetaan Suomen EU-politiikan monivuotiset tavoitteet sekä niihin vaikuttavat globaalit kehityssuunnat, vahvistaisi maamme kykyä vaikuttaa proaktiivisesti. Valiokunta arvioi, että tähän voidaan päästä vuosittaisia EU-vaikuttamisstrategioita kehittämällä ja niiden ajoitusta tarkistamalla.

Asiantuntija-arvioissa on nostettu esiin suuren valiokunnan toistuvasti ilmaistu näkemys vaikeudesta hahmottaa valtioneuvoston pidemmän aikavälin EU-tavoitteita ja keinovalikoimaa sekä arvioida myöhemmin tavoitteiden saavuttamista (Leino-Sandberg 2019). Lisäksi vaikuttamisstrategioiden ohella myös aiempien

selontekojen on arvioitu jääneen ”teknisiksi harjoituksiksi”, joissa on tyydytty kertaamaan meneillä olevia EU-hankkeita (Raunio ja Leino-Sandberg 2020). Lisäksi huomiota on kiinnitetty valmistelun avoimuuteen, erityisesti sidostyhmien ja kansalaisyhteiskunnan kuulemiseen valmistelun yhteydessä.

Tätä taustaa vasten nykyisen hallituksen päätöstä palata kerran vaalikaudessa annettavaan EU-selontekoon voi pitää perusteltuna. Käsittelyssä oleva selonteko vastaa vuosittaisia selvityksiä paremmin strategisen poliitiikkaohjauksen sekä poliittisen keskustelun edistämispyrkimyksiin. Valmistelun avoimuuteen ja osallistumismahdollisuuksiin on edelleen syytä kiinnittää huomiota.

Selonteossa käsitellään kattavasti keskeisiä EU:n uudistamishankkeita, EU:n politiikkatoimia ja nykyisen komission toimikaudella annettavia keskeisiä säädösehdotuskokonaisuuksia hallituksen EU-tavoitteiden valossa. Strategian aikajänne ulottuu lähivuosiin, joskin keskeisten linjauksien aikajänne on huomattavasti pidempi (esim. ilmastoneutraalius). Selonteossa esitetään myös näkemyksiä ja arvioita toimintaympäristön muutoksista, jotka ovat vaikuttaneet asetettujen strategisten tavoitteiden asettamiseen EU-tasolla ja Suomessa.

Selonteossa käsitellään myös Suomen EU-vaikuttamista. Strategista lähestymistapaa vahvistaisi EU:n sisäisen toimintaympäristöön (ml. institutionaalinen kehitys ja jäsenvaltioiden väliset valtasuhteet) liittyvien muutoksen tarkempi analysointi (mahdollisesti myös ennakointi), sekä mahdollisten vaikuttamisvaihtoehtojen ja/tai näköpiirissä olevien valintojen arviointi.

EU:n kilpailukyky- ja ilmastoneutraaliustavoitteet edellyttävät vahvaa globaalia toimijuutta

Selonteon kauaskantoisin ja merkittävin strateginen tavoite liittyy EU:n globaaliin tavoitteeseen ilmastomuutoksen hillinnästä, johon pyritään ilmastoneutraaliudella vuoteen 2050 mennessä. Tämän todetaan edellyttävän laaja-alaisia talouden rakenteita uudistavia toimia EU-tasolla. Koska Suomen kansallinen tavoite on huomattavasti kireämpi (vuoteen 2035 mennessä), selonteon strateginen tavoite on perusteltu ja sen toteutuminen on tärkeä Suomelle sekä ilmastomuutoksen hallinnan että Suomen talouden näkökulmasta. EU-tavoitteen toteutuminen lisää todennäköisyyttä sille, että kunnianhimoisempaan kansalliseen tavoitteeseen liittyvät mahdolliset taloudelliset hyötytekijät materialisoituvat investointien ja vientimahdollisuuksien näkökulmasta.

EU:n ja Suomen kilpailukyvyn kannalta keskeistä on myös globaali siirtymä kohti ilmastoneutraaliutta. Siinä missä Suomi voi tavoitella kunnianhimoisella politiikalla kilpailuhyötyä EU:n sisällä, EU:n strategisessa ajattelussa korostuu vahva kilpailukyky ilmastoneutraalissa maailmassa.

Siirtymä ilmastoneutraaliuteen globaalisti edellyttää aiempaa vahvempaa globaalia toimijuutta EU:lta aikana, jolloin sen asemaa haastaa yhtäältä suurvaltakilpailu ja toisaalta lukuisten EU:ta kohdanneiden kriisien vaikutukset, jotka ovat johtaneet jäsenvaltioiden välisten ja sisäisten poliittisten jakolinjojen muutoksiin.

Moninapainen maailma ja suurvaltakilpailu

Tutkimuskirjallisuuden valossa EU:n asemaan maailmanpolitiikassa ja taloudessa vaikuttaa keskeisesti unionin kyky ulottaa hallintaansa (erityisesti sääntelyvaltaa) unionin rajojen ulkopuolelle. Keskeisessä asemassa tässä

on ollut unionin laajentumispolitiikka, kumppanuudet naapurustossa ja globaalisti sekä kauppapolitiikka. Sääntöpohjaisuuteen ja multilateralismiin nojanneet globaalin hallinnan järjestelmät ovat lisäksi vahvistaneet EU:n asemaa ja vaikutusvaltaa.

Selonteossa todetaan, että voimistunut suurvaltakilpailu ja ideologinen vastakkainasettelu korostavat tarvetta lujittaa EU:ta globaalina toimijana. Selonteossa linjataan myös Suomen tavoitteita liittyen ”avoimen strategisen autonomian” ohjaamaan EU:n kauppapolitiikkaan ja sisämarkkinoiden kehittämiseen (ml. teollisuuspolitiikka) liittyen.

Suomen lähtökohtana on EU:n omiin vahvuuksiin, kuten reiluun markkinatalouteen, mutta ei protektionismiin, nojaava EU:n globaalin aseman vahvistaminen. Tavoite on Suomen EU-politiikan tavoitteiden ja taloudellisten intressien valossa perusteltu. Suomen näkökulmasta on keskeistä edistää maailmankaupan avoimuutta, sääntöperustaisuutta ja vastaavasti sisämarkkinoiden avoimuutta ja kilpailullisuutta siten, että ne tarjoavat kaiken kokoisille yrityksille oikeudenmukaiset toimintaedellytykset. **Tätä taustaa vasten EU: ulkosuhteissa on tärkeä korostaa EU:n harkitsemien ”hiilitullien” olevan osa EU:n ilmastotavoitteiden toteutumista ja tasavertaisten toimintaedellytysten turvaamista. Vaarana on, että mahdolliset EU-toimet tulkitaan protektionismiksi.**

Selonteossa huomioidaan Yhdysvaltojen hallinnon vaihdoksen tarjoamat mahdollisuudet vahvistaa transatlanttista kumppanuutta myös sääntöpohjaisen kaupan edistämisessä. Lisäksi voidaan todeta, että presidentti Joe Bidenin hallinnon ilmastopoliittiset tavoitteet parantavat merkittävästi yhteistyömahdollisuuksia globaalin siirtymän edistämiseksi. Huomion arvoista on myös useiden merkittävien valtioiden kiinnostus ”digiveroa” ja ”hiilitulleja” kohtaan. Suomen kilpailukyvyn kannalta on perusteltua pyrkiä vaikuttamaan EU:n kautta määrätietoisesti mahdollisimman laajan kansainvälisen yhteisymmärryksen löytymiseen, joka osaltaan tukisi avointa ja sääntöpohjaista kauppajärjestelmää.

Olemassa olevista yhteistyömahdollisuuksista huolimatta on myös perusteltua varautua suurvaltapoliittisen kilpailun kiristymisen vaikutuksiin ja tarpeeseen puolustaa määrätietoisemmin EU:n etuja, ml. kaupansuojavälineiden käyttö.

Unionin globaalin toimijuuden vahvistamisessa keskeisessä asemassa on myös yhteisvaluutta euron ulkoisen aseman vahvistaminen ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehostaminen.

Jälkimmäistä selonteossa käsitellään ansiokkaasti. Linjausten merkitystä vahvistaa entisestään arviot, joiden mukaan Ison-Britannian EU-ero voi merkitä EU:n rakenteiden ulkopuolella tapahtuvan ulkopoliittisen koordinaation merkitystä suurimpien EU:n jäsenvaltioiden ja Britannian välillä. Tämä saattaisi vähentää Suomen kaltaisten valtioiden vaikutusmahdollisuuksia. **Huomiota tulee kiinnittää myös EU:n ulkosuhteiden johdonmukaisuuteen**, muun muassa EU:n ulkopoliittisen korkean edustajan rooliin EU:n ”neuvostovetoisen” yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja ”komissiovetoisen” kauppapolitiikan (sekä kehityspolitiikan ja kv-kumppanuudet) yhteensovittamisessa. Korkea edustaja on myös yksi komission varapuheenjohtajista. Hänen johtamansa EU:n ulkosuhdehallinnon mittava edustustoverkosto on myös keskeisessä asemassa kauppa- ja kehityspoliittisten intressien edistämisessä.

Toimivampaan talous- ja rahaliittoon liittyvissä linjauksissa EMUn merkitys muuttuvassa globaalissa toimintaympäristössä on tunnistettu, mutta sen ulkoisen roolin vahvistamisen tarvetta, mahdollisuuksia (ml. konkreettiset keinot) ei selonteossa arvioida. **Esimerkiksi EMUn ja yhteisvaluutan ulkoiseen edustautumiseen on syytä kiinnittää huomiota EU:n etujen ajamisessa rahoitusmarkkinoiden globaaliin sääntelyyn liittyvissä kysymyksissä relevanteissa kansainvälissä instituutioissa.** Covid-19 pandemiaan liittyvä mittava (globaali) rahapoliittinen elvytys saattaa lähivuosina korostaa kyseisen EU:n ulkosuhteiden osa-alueen merkitystä.

EU:n rahoitus – omien varojen järjestelmän kehittäminen

Selonteon strategisten linjausten valossa on perusteltua kiinnittää huomiota riittävän tasoisen EU:n rahoituksen turvaamiseen ja monivuotisten rajoituskehysten uudistamiseen. Tutkimuskirjallisuuden ja asiantuntija-arvioiden valossa rahoituskehysten uudistaminen siten, että ne vastaisivat paremmin unionin yhdessä jäsenvaltioiden kanssa asettamien keskeisiä poliittisia prioriteetteja, on osoittanut hankalaksi. EU:n omien varojen järjestelmän kehittämisen ja uusien tulopuolen luokkien luominen on nähty yhdeksi varteenotettavaksi keinoksi uudistaa ja ”modernisoida” EU:n rahoitusta ja rahoituskehyksiä. Tätä taustaa vasten on perusteltua, että Suomi osallistuu ennakoivalla otteella keskusteluun ja pyrkii osaltaan edistämään sitä. Uudistukset nousevat EU:n poliittiselle agendalla myös elpymisvälineen takaisinmaksuun liittyvien ratkaisujen yhteydessä.

Viitteet:

Leino-Sandberg, Päivi (2019): https://politiikasta.fi/sipilan-eu-poliittinen-kesanto/

Leino-Sandberg, Päivi and Raunio, Tapio (2020): https://politiikasta.fi/onko-koskaan-aikaa-keskustella-eu-politiikan-suurista-linjoista/