Miettinen / UAV / VNS 7/2020

13.4.2021

Timo Miettinen
FT, dos.
Vt. johtaja, Eurooppa-tutkimuksen keskus
timo.pa.miettinen@helsinki.fi

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

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuulluksi valtioneuvoston EU-selontekoon liittyvässä asiassa.

Nyt käsillä oleva selonteko on ensimmäinen kokonainen EU-poliittinen selvitys sitten vuoden 2013 EU-selonteon. Selvityksen julkilausuttuna tavoitteena on viitoittaa Suomen tulevien vuosien EU-politiikkaa hallitusohjelman painopisteiden mukaisesti.

Selvityksen ehdoton vahvuus on sen pyrkimyksessä yhdistää EU:n olemassaolon tarkoitus Euroopan sisäistä kehitystä laajempiin kysymyksiin kuten **ilmastonmuutoksen torjuntaan ja YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen**. Selvitys pyrkii antamaan myös tulkinnan viimeisten vuosien muotikäsitteille kuten "**strategiselle autonomialle"**, jolla tarkoitetaan useimmiten EU:n suurvaltapoliittisen luonteen vahvistamista. Selonteossa tunnistetaan myös monia keskeisiä kehityskulkuja muun muassa **puolustuspolitiikan vahvistamisen** sekä **talous- ja rahaliiton kehittämisen** suhteen. Näissä unioni onkin ottanut merkittäviä askeleita viimeisen 10 vuoden aikana.

Nostan esiin muutamia kriittisiä huomioita:

Selvityksen rakenteesta johtuen on hieman vaikea saada kiinni **isojen ja pienten kysymysten välisestä erosta.** Mitkä ovat ne kysymykset, joihin vastaaminen on EU:n tai Suomen näkökulmasta erityisen tärkeää? Kysymys Ahvenanmaan vaikutusmahdollisuuksista on tuskin samalla viivalla esimerkiksi talous- ja rahaliiton kehittämisen kanssa. Silti selonteosta on vaikea löytää jonkinlaista tavoitteiden hierarkiaa, joka on strategisen ajattelun keskeinen ehto.

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI
VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
STATSVETENSKAPLIGA FAKULTETEN
FACULTY OF SOCIAL SCIENCES

Eurooppa-tutkimus, PL 33 (Yliopistonkatu 4), 00014 Helsingin yliopisto
Puhelin 02941 19991,
Europa forskning PB 33 (Universitetsgatan 4), FI-00014 Helsingfors universitet
Telefon +358 2941 19991, www.helsinki.fi
European Studies, P.O. Box 33 (Yliopistonkatu 4), FI-00014 University of Helsinki
Telephone, www.helsinki.fi

Selonteossa painotetaan laajemmin strategisen ajattelun merkitystä. Tämä on hyvä ja tärkeä painotus. **Kirjauksista on silti vaikea löytää strategista ajattelua**. Esimerkiksi Kiinan kohdalla selonteko toteaa: “On tärkeää, että EU puolustaa aiempaa vahvemmin etujaan ja arvojaan Kiinan suuntaan. Tasapainoisemman ja vastavuoroisemman taloussuhteen saavuttamiseksi EU:n tulee edellyttää, että Kiina pitää kiinni sitoumuksistaan ja parantaa markkinoidensa avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.” Tämän perusteella on kuitenkin vaikea sanoa, miten Suomi suhtautuu esimerkiksi joulukuussa sovittuun EU–Kiina -investointisopimukseen.

Selonteossa ei kiinnitetä nähdäkseni juurikaan huomiota EU-päätöksenteossa tapahtuneisiin merkittäviin **rakenteellisiin muutoksiin** viimeisen kymmenen vuoden aikana. Näkökulma on hyvin instituutio- ja komissiokeskeinen: selonteon mukaan voisi ajatella, että suuret päätökset tehdään Brysselissä. Tutkimuskirjallisuuden yleinen havainto on kuitenkin se, että isoissa päätöksissä olemme siirtyneet aiempaa vahvemmin hallitustenväliseen päätöksentekoon, jossa erityisesti suurten maiden kuten Ranskan ja Saksan päätösvalta on kasvanut. Tämä asettaa erityisiä haasteita pienen maan asemalle ja yhteisömenetelmän tulevaisuudelle.

Lausunto sivuuttaa lähes täysin sisäpoliittisen näkökulman. Edellä kuvatusta kehityskulusta johtuen **EU-maiden sisäpolitiikan merkitys on kasvanut huomattavasti**. Kuitenkin esimerkiksi euroalueen vakauden näkökulmasta Italian sisäpoliittisen tilanteen kehitys on avainasemassa. Vaikka Suomella ei sinänsä ole vaikutusvaltaa muiden maiden sisäpolitiikkaan, on syytä ymmärtää sisäpoliittisen kehityksen muodostavan yhden keskeisimmän unionin kehitystä ohjaavista voimista.

Oman näkemykseni mukaan EU-politiikkaan kaikkein keskeisimmin vaikuttavat EU:n ulkopuoliset tekijät ovat:

1. **Geoekonominen kehitys**, ennen kaikkea USA:n ja Kiinan voimistunut suurvaltakamppailu: Miten EU asemoi itsensä tässä kehityksessä? Pyrkiikö EU löytämään USA:sta jälleen kumppanin vai muodostaako se Kiina-suhteensa omista lähtökohdistaan käsin? Näillä valinnoilla on konkreettisia vaikutuksia erityisesti kilpailupolitiikkaan ja ns. strategisen autonomian edistämiseen.

2. Voimistuva **geopoliittinen vastakkainasettelu**, ennen kaikkea Venäjän ja lännen välillä: Mitä uusia välineitä EU:lla on käytössään Venäjän autoritaarisen kehityksen suitsimiseksi?

EU:n sisäistä kehityskuluista nostaisin tärkeimpinä esiin seuraavat asiat:

1. **Talous- ja rahaliiton** kehittäminen
2. **EU:n demokratia- ja oikeusvaltiokehitys** erityisesti Itä-Euroopan maissa
3. **Ilmastopolitiikka**, erityisesti päästökauppajärjestelmän uudistaminen

4. Yhteisen **pakolais- ja turvapaikkapolitiikan** kehittäminen, ennen kaikkea ns. Dublin-järjestelmän uudistaminen
5. **EU:n budjetin** tai rahoituskehyksen uudistaminen (ennen kaikkea omien varojen modernisointi)

Talous- ja rahaliiton kehittämisen kannalta keskeisimmät päätökset liittyvät nähdäkseni seuraaviin kysymyksiin:

1. **Eurooppalaisen sääntökehikon tulevaisuus**: komissio on ilmoittanut pitävänsä velka- ja alijäämäsäännöt hyllytettynä ainakin vuoden 2022 loppuun asti. Ei ole kuitenkaan selvää, että paluu vanhoihin sääntöihin on mahdollista edes vuoden 2023 alusta lähtien.
2. **Eurooppalainen ohjausjakso** on osoittautunut monelta osin kiistanalaiseksi instrumentiksi. Kriitikoiden mukaan se on sanktiokyvyltään tehoton; toisten mukaan kyse on ennen kaikkea ohjausjakson myötäsyklisestä luonteesta. Joka tapauksessa ohjausjakson tulevaisuus on keskeinen kysymys.
3. **Eurooppalaisen suhdannepolitiikan tulevaisuus**: elpymisrahaston keskeisin kysymys ei ole sen kertaluontoisuus, vaan se, että se on osoittanut yhteisvelan olevan perussopimuksen mukainen instrumentti. Tällä on merkitystä ennen kaikkea eurooppalaisen suhdannepoliittisen instrumentin kehittämisen kannalta.

EU-budjetin kannalta keskeiset kysymykset liittyvät ennen kaikkea:

1. Miten tukea EU-budjetin kehittymistä paremmin **eurooppalaisia julkishyödykkeitä** tukevaan suuntaan (tutkimus, puolustus ym.). Neuvottelut ovat olleet jumissa jo usean vuoden ajan eikä kysymykseen näytä löytyvän uusia ratkaisuja.
2. Miten uudistaa **omien varojen järjestelmää**: Keskeisempiä tulevia aloitteita ovat sen sijaan komission esitykset hiilidioksidipäästöjen tullimekanismista, digitaaliverosta ja päästökauppaan liittyvistä uudistuksista. Komission on määrä antaa nämä esitykset kesäkuuhun 2021 mennessä. Erityisesti päästökauppajärjestelmän uudistamiseen liittyy monia mahdollisuuksia. Nykyisellään kansallisesti kerättävä huutokauppatulo voisi hyvin toimia EU-budjetin osana, varsinkin kun kyse on EU-tason politiikkatoimenpiteestä. Tämä olisi linjassa varsinkin elpymisrahastolta edellytettävien ilmastotoimenpiteiden kanssa. Päästökauppatulon uudistaminen on ehdotetuista uusista varoista oikeastaan ainoa, jolla on realistinen mahdollisuus toimia merkittävänä uutena tulonlähteenä.
3. Yleisesti voidaan todeta, että tulopuolen ja menopuolen uudistuksia olisi syytä tarkastella **yhtenä kokonaisuutena**: mikäli rahankäyttö täyttää vaikuttavuuden kriteerin, voidaan budjetin tulopuolen uudistamiseen (ja esimerkiksi kansallisten maksuosuuksien kasvattamiseen) suhtautua myönteisemmin.

Lopuksi: Mielestäni ei ole väistämätöntä sulkea ennalta pois perussopimusten avaamisen tarvetta. EU:n kehittäminen perussopimusten kautta voi olla avainasemassa unionin legitimiteettikriisin kannalta.

Kunniottavasti

Timo Miettinen
Johtaja, Eurooppa-tutkimuksen keskus