Miettinen / SuV / VNS 7/2020

20.4.2021

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

Suurelle valiokunnalle

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. Pidän perusteltuna, että Suomessa on palattu käytäntöön, jossa selonteko julkaistaan vaalikausittain.

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**. Ajatus sisämarkkinaprojektista on saanut rinnalleen ajatuksen geopoliittisesta toimijasta. 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 muutaman kriittisen huomion:

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

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. Mitä tavoitteita voidaan uhrata ja minkä vuoksi?

Toiseksi: **tarkempien strategisten tavoitteiden suhteen selvitys on melko epämääräinen**. 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. Tuleeko EU:n ajaa yhtenäistä Kiina-politiikkaa Yhdysvaltojen kanssa, vai pyrittävä muodostamaan suhde omilla ehdoillaan? Millaista johtajuutta EU edustaa lopulta maailmanpolitiikassa?

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**. Monet eurooppalaisista päätöksistä ovat luonteeltaan sellaisia, että ne vaativat yksimielistä päätöksentekoa. Tämä koskee erityisesti talous- ja rahaliiton kehittämistä, pakolaispolitiikan edistämistä sekä EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Esimerkiksi ulkopolitiikkaan liittyvissä päätöksissä on käynyt selvästi ilmi, että yksittäiset maat pystyvät estämään julkilausumien tuottamisen, viimeksi Unkarin tapauksessa sen blokattua Hong Kongiin liittyvän Kiina-päätöslauselman.

On tästä syystä perusteltua, että Suomi korostaa selonteossa määräenemmistöpäätösten lisäämistä. Samalla Suomen melko ehdoton kanta sen suhteen, että perussopimuksia ei tule avata, ei välttämättä ole samalla logiikalla perusteltu. Esimerkiksi oikeusvaltiomekanismin käyttöön liittyy perussopimusten nojalla merkittäviä hidasteita, joita on melko vaikea paikata perussopimusten ulkopuolella unionin sekundaarilainsäädänön keinoin.

Joka tapauksessa edellä kuvatusta kehityskulusta johtuen **EU-maiden sisäpolitiikan merkitys on kasvanut huomattavasti**. Esimerkiksi euroalueen vakauden näkökulmasta Italian sisäpoliittisen tilanteen kehitys on avainasemassa. Uusi yhteistyö esimerkiksi Ranskan ja Italian voi nostaa keskusteluun nopeastikin uusia teemoja. Samoin syyskuussa tapahtuvalla Saksan

kanslerivalinnalla on suuri merkitys EU:n tulevaisuuden kannalta. Vaikka Suomella ei sinänsä ole vaikutusvaltaa muiden maiden sisäpolitiikkaan, on syytä ymmärtää sisäpoliittisen kehityksen muodostavan yhden keskeisimmän unionin kehitystä ohjaavista voimista.

Selvityksestä nostaisin esiin seitsemän kokonaisuutta, jotka nousevat esiin EU-politiikan keskeisinä kysymyksinä:

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?
3. **Talous- ja rahaliiton** kehittäminen, erityisesti sääntöperustaisen ohjauksen uudistaminen
4. **EU:n demokratia- ja oikeusvaltiokehitys** erityisesti Itä-Euroopan maissa
5. **Ilmastopolitiikka**, erityisesti päästökauppajärjestelmän uudistaminen sekä eurooppalaisen innovaatiopolitiikan edistäminen
6. Yhteisen **pakolais- ja turvapaikkapolitiikan** kehittäminen, ennen kaikkea ns. Dublin-järjestelmän uudistaminen
7. **EU:n budjetin** tai rahoituskehyksen uudistaminen (ennen kaikkea omien varojen modernisointi)

Tehtävänannon mukaisesti keskityn seuraaviin teemoihin;

Kauppapolitiikassa huomioni kiinnittyi seura

1. Selonteon ydinlinja noudattelee Suomen perinteistä ajattelutapaa, jossa korostuvat ennen kaikkea globaalit, monenkeskiset instituutiot kuten Maailman kauppajärjestö WTO. Selvitys on tässä kohden hieman hankalasti avautuva: yhtäältä Suomen linjaa määrittää avoimuuden puolustaminen, toisaalta Suomi suhtautuu myönteisesti kaupansuojavälineiden hyödyntämiseen. On epäselvää, missä menevät järkevän tai tarkoituksenmukaisen suojautumisen rajat.
2. Selonteossa todetaan, että EU:n kilpailupolitiikkaa kohtaavat uudet haasteet. Esimerkiksi EU:n kilpailupolitiikka ei voi lähteä vain EU:n sisäisistä tarpeista käsin, vaan sitä on sopeutettava myös kiristyvän geopoliittisen kilpailun olosuhteisiin. Painotus on mielestäni oikeansuuntainen, joskin tässä yhteydessä on korostettava, että esimerkiksi Ranskan aloitteet digiveron edistämisestä liittyvät osin tähän tavoitteeseen.
3. Selonteon mukaan keskustelu strategisesta autonomiasta on kesken. Suomen kannan mukaisesti strateginen autonomia ei saa kuitenkaan olla kiertoilmaus protektionismille. Korostaisin, että strateginen autonomia pitää sisällään kuitenkin avoimuus vs.

protektionismi -akselin ohella laajemman strategisen näkemyksen, jonka mukaan EU:n talous-, ilmasto-, energia- ja kauppapolitiikkaa ei voida tarkastella yksinomaan EU:n sisäisistä näkökohdista käsin tai toisistaan irrallisina kokonaisuuksina..

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.

Kunniottavasti

Timo Miettinen
Johtaja, Eurooppa-tutkimuksen keskus

Beattie, A. (2021) ‘EU’s investment deal will give it limited inroads into China’, *Financial Times*, 18 March García-Herrero, A. (2021) ‘Europe’s disappointing investment deal with China - Why rush a deal that is so inherently complex?’ *Bruegel Blog*, 4 January García-Herrero, A. and G. Ng (2021) ‘China’s state-owned enterprises and competitive neutrality’, *Policy Contribution* 05/2021, Bruegel Institut Montaigne, January
Darvas, Z. (2021) ‘The unequal inequality impact of the COVID-19 pandemic’ *Working Paper* 06/2021, Bruegel
Anderson, J. et al., 2020. *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus.* Available at: https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/.
Beuter, R., 2020. EU public procurement policy in the context of COVID-19. In: *EIPA Briefing.* s.l.:s.n.
European Commission, 2020a. *European Economic Forecast, Summer 2020 (Interim), European Economy, Institutional Paper 132.* Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf.
European Commission, 2020b. *Commission Staff Working Document. Identifying Europe's recovery needs.* Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0098%2801%29&qid=1612955159151.
European Commission, 2020c. DG COMP. *State aid rules and coronavirus.* Available at: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html [Accessed 12 1 2021].
European Commission, 2020d. *State aid: Commission approves €12 million Danish scheme to compensate damages caused by cancellations of large public events due to COVID-19 outbreak.* Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_454 [Accessed 12 1 2021].
European Commission, 2020e. *State aid: Commission approves €6 billion German measure to recapitalise Lufthansa.* Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1179 [Accessed 12 1 2021].
European Commission, 2020f. *State aid: Commission expands Temporary Framework to recapitalisation and subordinated debt measures to further support the economy in the context of the coronavirus outbreak (updated on updated on 8/05/2020).* Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_838 [Accessed 12 1 2021].
Godement, F. (2021) ‘Wins and Losses in the EU-China Investment Agreement (CAI)’, *Policy Paper,*