FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja
EU-tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen instituutti

Talousvaliokunta
Eduskunta 5.9.2013

Asia: E 180/2022 vp ja E 13/2023 vp Valtioneuvoston selvitykset: 1) EU:n strateginen autonomia ja 2) Komission tiedonanto Euroopan taloudellisen turvallisuuden strategiasta

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston selvityksiin. Lausunnossa tarkastellaan selvityksiä yhtäältä Ulkopoliittisen instituutin EU ja strateginen kilpailu -tutkimusohjelman painopisteiden ja toisaalta talousvaliokunnan toimialan valossa.

Yleisesti selvityksistä

Valtioneuvoston selvityksen 1) EU:n strategisesta autonomiasta ja 2) komission tiedonannosta taloudellisesta turvallisuudesta konteksti on viime vuosikymmenen aikana kiristynyt alueellinen ja globaali kilpailuasetelma. Keskusteluun on vaikuttanut muun muassa Ison-Britannian EU-ero, Yhdysvaltojen ulkopolitiikan suunnanmuutokset, Kiinan aseman vahvistuminen, pandemian paljastamat taloudelliset haavoittuvuudet ja Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan.

Alun perin EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan liittynyt strategisen autonomian lisäämisen tavoite (EU:n globaali strategia 2016) laajeni EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (ml. EU:n pakotepolitiikka) Yhdysvaltojen irtautuessa Iranin ydinsopimuksesta ja laajemmin taloudellisiin ulkosuhteisiin presidentti Donald Trumpin käynnistämien kauppasotien myötä. EU on pyrkinyt tehostamaan toimintaansa pakotepolitiikassa, ml. muiden asettamien pakotteiden ns. toissijaisiin

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

vaikutuksiin vastaamisessa.[1] EU on myös linjannut kauppapolitiikkaansa uudelleen avoimeen strategiseen autonomiaan perustuvaksi.[2] Strateginen autonomia on kytketty myös EU:n tavoitteeseen arvioida tarkemmin ulkomaisiin sijoituksiin liittyviä turvallisuus(poliittisia)riskejä ja luoda työkaluja puolustautumiseen taloudellista painostamista vastaan. Pandemia ja Venäjän hyökkäyssota on nostanut keskustelun haitallisiin mittasuhteisiin kasvaneiden riippuvuuksien vähentämisestä uudelle tasolle. Kiristynyt globaali kilpailuympäristö, ml. Yhdysvaltojen ja Kiinan kilpailun muuntuminen taloudelliseksi ja poliittiseksi kamppailuksi sekä ns. globaalin etelän valtojen aiempaan pontevampi ja määrätietoisempi ulkopoliittinen toiminta, vaikuttavat nyt käynnissä olevaan keskusteluun. EU:n kannalta merkittävää on se, että globaalin kilpailuasetelman ja poliittisten jännitteiden ennakoidaan kiristyvän lähitulevaisuudessa globaalisesti ja alueellisesti esim. Afrikassa ja Aasiassa. Alueellisesti Euroopassa on nähty jossain määrin myös vastakkaista kehitystä vastauksena Venäjän hyökkäyssotaan. Alun perin Ranskan esittämään Euroopan poliittiseen yhteisöön kuuluu EU:n jäsenmaiden lisäksi 17 eurooppalaista valtiota, ml. Turkki ja Iso-Britannia. Britannian osalta merkittävää on strategisen kumppanuuden syveneminen EU:n ja sen jäsenvaltioiden kanssa erityisesti turvallisuuspolitiikassa. Taloudellisten ulkosuhteiden osalta Britannia on EU:lle edelleen myös strateginen kilpailija.

Suomen EU-politiikassa EU:n tavoite strategisen autonomian ja taloudellisen turvallisuuden lisäämiseksi on nähty perusteltuna. Suhteellisen pienenä EU:n jäsenvaltiona ja avoimena vientivetoisena taloutena Suomi on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että EU:n pyrkii edelleen vahvistamaan sääntöpohjaista (ja multilateraalia) kansainvälistä järjestystä (ml. kauppa) ja perustaa toimintansa arvoilleen, ml. demokratia, oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeudet. Lisäksi Suomi on peräänkuuluttanut EU:n omille vahvuuksille, tasapuoliselle kilpailuympäristölle ja maailmantalouteen osallistumisen tärkeydelle nojaavaan avointa lähestymistapaa. Riippuvuuksien hallinnan rinnalla Suomi

[1] Niklas Helwig, Clara Portela, Juha Jokela (toim.): Sharpening EU sanctions policy: Challenges and responses in a geopolitical era, FIIA Report 63 (https://www.fiia.fi/en/publication/sharpening-eu-sanctions-policy)
[2] Okko-Pekka Salmimies: Avoin strateginen autonomia – EU:n uuden kauppa- ja investointipolitiikan monitulkintainen perusta, FIIA Working Paper 123 (https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2021/02/wp123_avoin-strateginen-autonomia-eu-kauppapolitiikassa_salmimies.pdf)

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

on korostanut, että keskinäisriippuvuuksien maailmassa EU:n irtikytkeminen globaaleista arvo- ja tuotantoketjuista ei ole realistista tai tavoiteltavaa.

Pidän näitä valtioneuvoston selvityksessä linjattuja ylätason tavoitteita perusteltuina. Näkisin, että tavoitteita voidaan edistää pyrkimyksellä kehystää käynnissä olevaa keskustelua painottamalla EU:n strategisen autonomian rinnalla (tai sen sijaan) EU:n strategista kilpailukykyä. Nyt päätöksenteossa jo olevien aloitteiden lisäksi keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteiden edistämisessä keskiössä tulisi olla 2024 Euroopan parlamenttivaalien jälkeen Eurooppa-neuvostossa laadittava EU:n strateginen ohjelma ja uuden komission prioriteetit kaudelle 2024-29.

Investointitarpeet, valtiontuet, EU:n rahoitus

EU:n vihreä- ja digitaalinen siirtymä ovat unionin kannalta kunnianhimoisia hankkeita, jotka muovaavat jäsenvaltioiden talouksia ja kilpailukykyä. Tässä yhteydessä on perusteltua kiinnittää huomiota EU:n jäsenvaltioiden riittävän tasapuoliseen investointikykyyn siirtymien toimeenpanemiseksi. Nyt käynnissä olevan 7-vuotisen rahoituskehyksen yhteydessä koronapandemiasta elpymisen tueksi luotu elpymis- ja palautumisväline on osaltaan mahdollistanut rahoituksen suuntaamisen kaksoissiirtymään. Välineen tehokkuuden valvontaan ja arviointiin on edelleen syytä kiinnittää huomiota.

Lisäksi koronapandemia, Venäjän hyökkäyssodan aiheuttama energiakriisi, sekä Yhdysvaltojen vihreän siirtymän ja infrastruktuurihankkeiden tukitoimet (Inflation Reduction Act) ovat johtaneet EU:n valtiontukisääntöjen väliaikaisiin höllennyksiin. Käytettävissä oleva tukiin liittyvä data indikoi, että erityisesti EU:n suurimmat taloudet, Saksa ja Ranska, vastaavat suurimmasta osasta tehdyistä tukipäätöksistä. [3] Yhtäältä tämä on lisännyt huolta tasapuolisista kilpailulähtökohdista EU:n sisämarkkinoilla myös Suomessa. Toisaalta EU:n suurimpien talouksien pärjääminen globaalissa kilpailussa on keskeistä unionin ja Suomen taloudelle. Huomioitavaa on myös se, että Suomi on myös

[3] Euroopan komissio: Competition, State aid brief, Issue 1/2023 (https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-07/state_aid_brief_1_2023_kdam23001enn_TCTF_survey_0.pdf)

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

suhtautunut hyvin varauksellisesti uusien EU-tason rahoitusinstrumenttien luomiseen, joilla voitaisiin vastata kiristyneen globaalin kilpailun haasteisiin.

Jäsenvaltioiden harjoittaman valtiontukipolitiikan kilpailua vääristävien haittojen lisäksi, kiinnittäisin huomiota myös EU:n kykyyn hallita ja valvoa tukipolitiikan tarkoituksenmukaisuutta. Vaikka Euroopan komission päätökset asettavat ehtoja valtiontuille, joita komissio myös valvoo, varsinaiset tukipäätökset tehdään kansallisella tasolla ja myös niiden valvonta toteutuu pitkälti kansallisella tasolla. Vaikka valtiontukisääntöjen höllentämiset ovat lähtökohtaisesti väliaikaisia toimia, niitä on jatkettu uusien haasteiden takia. Tätä taustaa vasten, olisi perusteltua käynnistää keskustelu valtiontukiin liittyvästä exit-strategiasta, joka huomio kaksoissiirtymään ja myös EU:n teollisuuspolitiikkaan liittyvät tarpeet kiristyneen globaalin kilpailuympäristön oloissa. Missä *määrin* ja millä *aikataululla* paluu EU:n normaaleihin valtiontukisääntöihin on perusteltua ja mahdollista? Mitkä ovat olleet tukien talousvaikutukset EU:ssa? Voidaanko tukien ohjausta ja valvontaa kehittää? Voidaanko paluutta edistää komission ohjauksessa ja valvonnassa olevilla investointitukivälineillä?

Sisämarkkinoiden syventäminen ja laajentaminen

Kriisien talousvaikutusten, koventuneen globaalin kilpailun sekä geopoliittisen ja -taloudellisen kamppailun johdosta EU:n strategisen autonomian ja taloudellisen turvallisuuden edistämisessä on keskitytty pitkälti 1) taloudellisiin ulkosuhteisiin ja 2) kilpailuun vastaamiseen ml. investointien tukeminen ja teollisuuspolitiikka. Suomen tavoitteiden – EU:n omiin vahvuuksiin nojaaminen, reilu kilpailu, yhteisten varojen tehokas käyttö – valossa pidän perusteltuna tavoitteena siirtää huomiota sisämarkkinoiden syventämiseen ja laajentamiseen, jotka ovat keskeisiä ulottuvuuksia EU:n strategisen kilpailukyvyn edistämisessä.

Useiden poliittisten ja asiantuntija-arvioiden mukaan EU:ssa haetaan nyt uutta tasapainotilaa. Yhdessä vaakakupissa painavat markkinoiden avaamiseen ja kaupanesteiden purkamiseen perustuva kauppapolitiikka ja tiukkaan kilpailupolitiikkaan ja markkinoiden ohjausvaikutukseen perustavat sisämarkkinat. Toisessa vaakakupissa painavat globaalilta (epäreilulta) kilpailulta suojautuminen,

Address Arkadiankatu 23 B, P.O. Box 425, FI-00101 Helsinki Telephone +358 9 432 7700 Fax +358 9 432 7799 Email firstname.lastname@fiia.fi www.fiia.fi

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

turvallisuusnäkökohtien huomioiminen ja julkisen (valtiot ja EU) ohjausvaikutuksen lisääminen myös sisämarkkinoilla.

Taloudellisissa ulkosuhteissa uusi tasapaino suojautumisen ja avoimuuden välillä on asettumassa aiempaa pontevamman etujen ajamisen ja tarvittaessa puolustamisen sekä haitallisten riippuvuuksien hallinnan edistämisen tasolle. Huomionarvoista on mielestäni se, että etujen puolustaminen ei indikoi dramaattista käännettä offensiivisten ja defensiivisten kauppapoliittisten instrumenttien käytössä. Lisäksi EU ja sen jäsenvaltiot näkevät edelleen sääntöpohjaisuuteen nojaavan maailmankaupan unionin edut parhaiten turvaavana tavoitteena. Taloudellisen turvallisuuden agendalla on korostunut riskien vähentäminen (de-risking) ei niinkään irtikytkeytyminen (de-coupling) myös suhteessa Kiinaan. Riskien vähentämisestä käytävää keskustelua raamittaa yhtäältä EU:n talouden suhteellisesti huomattavasti Yhdysvaltoja syvällisempi kytkeytyminen globaaleihin arvo- ja tuotantoketjuihin ja toisaalta Yhdysvaltojen näkemykset Kiina-riippuvuuksien vähentämisen tarpeesta. Taloudellisten realiteettien (ml. kustannukset) valossa EU on korostanut strategista autonomiaa suhteessa kaikkiin suurvaltoihin, myös varautumisessa Yhdysvaltojen ja Kiinan taloudellisen kamppailun kiristymiseen ja seuraavien Yhdysvaltojen presidentinvaalien mahdollisesti tuomiin muutoksiin.

Suojautuminen riskeiltä ja epäreilulta kilpailulta taloudellisissa ulkosuhteissa ei automaattisesti edellytä samansuuntaisten politiikkatoimien ja -linjausten edistämistä unionin sisällä. Uutta tasapainoa haettaessa voidaan myös perustellusti esittää, että *vastapainona* ulkoiselle suojautumiselle, unioni voi vastata kiristyneeseen kilpailutilanteeseen sisäisesti entistä avoimemmilla ja kilpailuilla sisämarkkinoilla. Tätä taustaa vasten pidän perusteltuna valtioneuvoston kantaa, jossa Suomi painottaa toimivien sisämarkkinoiden merkitystä, reilua kilpailua sekä markkinaehtoista lähestymistapaa. Komission maaliskuussa 2023 antama tiedonanto sisämarkkinoiden kehittämisestä ja EU:n neuvoston päätös nimittää Italian entinen pääministeri Enrico Letta valmistelemaan strateginen raportti sisämarkkinoista avaa selkeitä vaikutusmahdollisuuksia Suomelle. EU:n strategisen autonomian ja taloudellisen turvallisuuden edistämisen yhteydessä Suomi voi esittää, että sisämarkkinoiden syventäminen nostetaan selkeästi suojautumistoimien rinnalle.

FIIA
FINNISH INSTITUTE
OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Sisämarkkinoiden syventämisen ohella niiden laajentaminen on keskeistä EU:n strategiselle kilpailukyvylle keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. EU:n laajentumisen paluu EU-politiikan keskiöön avaa sisämarkkinoiden laajentumiselle uusia mahdollisuuksia. Laajentumisen rinnalla sisämarkkinoita voidaan ”laajentaa” myös aktiivisella kumppanuuspolitiikalla, esimerkiksi pitkälle menevien ja laaja-alaisten vapaakauppasopimusten (DCFTA)[4] ulottamisella uusiin (eurooppalaisiin) kumppanivaltioihin. Vastikään perustettu Euroopan poliittinen yhteisö saattaa osoittautua relevantiksi areenaksi keskustella taloudellisen yhteistyön syventämisestä Euroopassa. Ison-Britanniassa viimeistään ensi vuoden lopulla järjestettävät vaalit saattavat lisätä mahdollisuuksia syventää EU:n ja Britannian taloussuhteita.

Kiristyneessä globaalissa kilpailuasetelmassa, jota raamittaa EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen korkean edustajan ja komission varapuheenjohtajan Joseph Borrellin mukaan radikaalin epävarmuuden aika,[5] EU:n sisämarkkinat ovat suomalaisille yrityksille ja elinkeinoelämälle entistä merkittävämpi turvasatama.

[4] Ks. Euroopan komissio: EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area (https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-ukraine-deep-and-comprehensive-free-trade-area)
[5] EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell, 10.10.2022 (https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en)

Address Arkadiankatu 23 B, P.O. Box 425, FI-00101 Helsinki Telephone +358 9 432 7700 Fax +358 9 432 7799 Email firstname.lastname@fiia.fi www.fiia.fi