HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Valtioneuvoston kirjelmät komission ehdotuksista liittyen EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen 2021-2027 (U 38/2023 vp) ja Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen perustamisesta (U 41/2023 vp)

25.9.2023

Antti Ronkainen, väitöskirjatutkija
Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Kiitän suurta valiokuntaa mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto komission ehdotuksista liittyen EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen ja Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineseen (STEP). Komission esitys EU:n rahoituskehyksen kasvattamisesta 93 miljardilla on poikkeuksellinen, sillä valtaosa lisärahoituksesta ei mene EU-maille vaan Ukrainan tukemiseen, elpymisvälineen korkokuluihin ja EU:n naapurimaille muuttoliikkeiden hallitsemiseksi. Esitys sisältää kahden uuden erityisvälineen perustamista, joilla on oikeus ottaa uutta yhteisvelkaa. Lisäksi olemassaolevien EU-ohjelmien rahoittamisen ja rahan kohdentamisen periaatteita muutetaan, mitkä lisäävät EU:n sisäisiä tulonsiirtoja jäsenmaiden välillä. Komission esitys ilmentää koronpandemian ja Ukrainan sodan jälkeistä maailmanpoliittista tilannetta, jossa unioni kehittyy yhä poliittisemmaksi yhteisöksi ja jossa yhteisvelka kuuluu unionin talouspoliittiseen keinovalikoimaan. Kehitys haastaa laajemmin Suomen EU-politiikan pitkän linjan liittyen talouspolitiikkaan.

Komission esityksen pääkohdat

Komissio esittää rahoituskehyksen kasvattamista noin 93 miljardilla eurolla, josta 50 miljardia muodostuisi Ukrainalle annettavasta avustuksesta tukien ja lainojen muodossa, noin 19 miljardia elpymisvälineen kasvaneista korkomenoista, 11 miljardia muuttoliikkeiden hallinnasta, 10 miljardia Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP) luomisesta ja 3 miljardia kasvaneista hallinnon kuluista.

Komission esityksen perusteella valtaosa uusista menoista katetaan EU:n uudella velanotolla. Komissio ehdottaa kahden uuden erillisvälineen perustamista Ukrainan tuen varmistamiseksi rahoitusjakson loppuun sekä elpymisvälineen kasvaneiden korkokulujen kattamiseksi. Komission esityksessä Ukrainan avustukset jaettaisiin ⅓ suhteessa suorien tukien (17 mrd) ja lainojen (33 mrd) muodossa, joista Ukrainalle annettavat lainat rahoitetaan ottamalla rahoitusmarkkinoilta lainaa. **Lainamuotoinen järjestely ei ole sinällään uusi, sillä jo tähän asti myönnetty 25**

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter

miljardin suuruinen Ukrainan apu on perustunut yhteisvelkaan, jota on annettu Markotaloudellisen rahoitusapu plus -välineen (MFA+) kautta.[1]

Myös elpymisvälineen korkomenojen hallinnoimiseksi luotaisiin erillinen budjetin ulkopuolinen EURI-väline, jonka puitteissa komissiolle annetaan valtuudet ottaa EU:n puolesta pääomamarkkinoilta lainaa EU:n omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen mukaisesti. Lainattujen varojen takaisinmaksu ja niiden korot katettaisiin unionin talousarviosta. Komissio on arvioinut tällä hetkellä välineen suuruudeksi noin 19 miljardia, mutta arviot rahoitustarpeesta vuosille 2024-2027 vaihtelevat 17-27 miljardiin. Korkoympäristöön liittyvästä epävarmuudesta johtuen EURI-välineellä ei olisi enimmäismäärää vaan ainoastaan vuosittaiset enimmäismäärät.

Lisäksi komission esityksessä esitetään jäsenmaksujen kasvattamista noin 24 miljardilla eurolla, mikä koskee pääasiassa muuttoliikkeiden hallintaa, STEP-kehysvälinettä ja hallintoa koskevien EU-budjetin momenttien kasvattamista.

STEP kasvattaisi olemassa olevia EU-ohjelmia 10 miljardilla: 5 mrd lisää innovaatiorahastoon, 3 mrd InvestEU-ohjelmaan, 1,5 mrd Euroopan puolustusrahastoon ja 0,5 mrd Horisontti Eurooppa -ohjelmaan. Innovaatiorahasto on aiemmin kerätty päästökaupan tuotoilla, mutta komissio esittää sen kasvattamista 5 miljardilla jäsenmaksuja korottamalla. Lisäksi koheesiorahaston, oikeudenmukaisen siirtymän rahaston, InvestEU:n, elpymis- ja palautumisvälineen, Horisontti Euroopan ja Euroopan puolusturahaston säädöksiin tehtäisiin muutoksia rahoituksen joustavoittamiseksi. **Komissio ehdottaa myös, että innovaatiorahaston kautta kanavoitava 5 mrd STEP-tuki rajattaisiin ainoastaan niille jäsenmaille, joiden BKT on alle EU:n keskiarvon. Esitys innovaatiorahaston kehittämisestä sekä Fit for 55 -pakettiin kuuluva sosiaalirahasto tarkoittavat tulonsiirtojen lisääntymistä EU-maiden välillä.**

Muuttoliikkeiden hallinnasta valtaosa uudesta rahasta (9 mrd) menisi muuttoliikkeiden ulkoiseen hallintaan, jonka mallina toimisi ilmeisesti viime heinäkuussa Tunisian kanssa sovittu pakolaissopimus, jonka mukaisesti EU antaisi naapurimailleen rahaa vastineeksi siitä, että ne

[1] EUR-Lex: Macrofinancial assistance to Ukraine: https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/macrofinancial-assistance-to-ukraine.html

puuttuisivat ihmisten salakuljetukseen ja estäisivät ylipäätään pakolaisten tulon EU:n alueelle. EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuden korkea edustaja Josep Borrell sekä lukuisat EU-maat ovat kritisoineet Tunisian pakolaissopimuksen loukkaavan ihmisoikeuksia, eikä se sen vuoksi sellaisenaan voisi toimia lähtökohtana EU:n ulkoiselle muuttoliikkeiden hallinnalle.[2] Muuttoliikkeiden hallinnasta loput noin 2 mrd menisi EU-maille rajaturvallisuuden lisäämiseen.

EU:n rahoituskehyksen väliarvion lopullinen summa Ukrainan tuen ja korkomenojen osalta selviää vasta budjettikauden loppukauden aikana. Oletuksella, että Ukrainan erityisvälineestä annettaisiin komission esityksen mukaan suoria tukia ja lainoja ⅓ suhteella ja että EURI-välinettä käytettäisiin komission esitetyn mukaisesti noin 19 miljardilla, esitys tarkoittaisi Suomelle jäsenmaksujen kasvua noin 1,1 mrd sekä 0,5 mrd vastuita Ukrainalle annettavista lainoista. **Suomen saannot eivät komission esityksessä merkittävästi kasvaisi, sillä suurimmat momentit Ukrainan tuesta, elpymisvälineen korkokuluista ja muuttoliikkeiden ulkoisesta hallinnasta eivät mene EU-maiden tukemiseen, minkä lisäksi Suomi ei olisi oikeutettu innovaatiorahaston 5 mrd suuruiseen STEP-tukeen.**

Suomen kannat yhteisvelasta ja unionin yhteisvelasta

Valtioneuvoston ilmaisemat kannat komission esitykseen EU-budjetin väliarviosta perustuvat hallitusohjelmaan, jonka mukaan elpymisväline on poikkeuksellinen ja kertaluontoinen ratkaisu, järjestely ei toimi ennakkotapauksena, eikä Suomi hyväksy vastaavan järjestelyn toistamista tai muuttamista pysyväisluonteiseksi.[3] Hallitus ei myöskään hyväksy uudistuksia, jotka kasvattavat rahoitus- ja makrovakausriskejä Euroopassa, eikä toimia, jotka muokkaavat unionia epäsymmetrisen tulonsiirtounionin suuntaan. Ukrainan osalta mainitaan, että hallitus sitoutuu tukemaan Ukrainaa ja sen jälleenrakentamista sekä on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille.

[2] Germany's Baerbock joins chorus criticising EU migration deal with Tunisia, Euractiv 23.9.2023: https://www.euractiv.com/section/elections/news/germanys-baerbock-joins-chorus-criticizing-eu-migration-deal-with-tunisia/
[3] Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165042/Paaministeri-Petteri-Orpon-hallituksen-ohjelma-20062023.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Komission esitys ilmentää koronapandemian jälkeistä maailmanpoliittista tilannetta, jossa unionin on kehityttävä selkeämmin sääntöperäisestä taloudellisesta yhteisöstä entistä poliittisemmaksi unioniksi pysyäkseen mukana kiihtyvässä suurvaltakilpailussa.[4] Vaikka elpymisväline oikeutettiin koronapandemian aiheuttamalla poikkeuksellisella tilanteella, kyseessä oli alusta alkaen varsinaisen elvytyksen sijaan laajemmin eurooppalaisen teollisuuspolitiikan koordinointi, mihin viittaa elpymisvarojen korvamerkitseminen vihreään siirtymään sekä Ukrainan sodan jälkeen varojen käyttäminen myös irtikytkeytymiseksi Venäjältä tuotavasta energiasta. Vaikka elpymisväline jäisi kertaluontoiseksi järjestelyksi, elpymisväline ja lukuisat muut yhteisvelkaan perustuvat erityisvälineet toimivat ennakkotapauksina, joiden pohjalta voidaan luoda uusissa kriiseissä unionille uudenlaisia velkainstrumentteja. **Yleisesti erilaiset EU-budjetin ulkopuolelle luotavat erityisvälineet ilmentävät, miten yhteisvelasta on tulossa yhä selkeämmin taloudellinen instrumentti unionille.**

Jäsenmaiden vastustuksesta johtuen komission alunperin kaavailema yhteisvelkaan perustuva “suvereniteettirahasto” typistyi nyt esitetyksi STEP-tukivälineeksi, jossa EU-budjetin nykyisiä ohjelmia joustavoitettaisiin ja kasvatettaisiin yhteensä 10 mrd strategisten investointien tukemiseksi. Alunperin suvereniteettirahaston ideana oli vastata kasvavaan suurvaltakilpailuun, sillä esimerkiksi Yhdysvaltain IRA-tuki sisältää vajaan 400 mrd dollarin edestä tukia Yhdysvalloissa tapahtuviin vihreisiin investointeihin, mutta huomioiden erilaiset verotuet summan on arvioitu kasvavan yli 1000 miljardin. Toisaalta suvereniteettirahaston tarkoituksena oli tasata EU-maiden välisiä eroja strategisesti merkittävien teollisuudenalojen tukemisessa, sillä koronapandemian jälkeen Saksan ja Ranskan antama taloudellien tuki on vastannut noin 80 prosenttia kaikesta EU-maissa annetuista valtiontuista.[5]

Elpymisväline ja nyt sovitut muut tukivälineet takaavat rahoituksen lähivuosiksi, mutta esimerkiksi taloudesta vastaava komissaari Paolo Gentiloni on tuonut jo esiin, että EU:n tulisi alkaa varmistaa

[4] EU:n poliittisesta kehityksestä, ks. esim. Luuk van Middelaar (2021) Pandemonium. Agenda Publishing Ltd, Newcastle Helix.
[5] Mujtaba Rahman - The fiscal debates set to dominate European politics, Politico 7.2.2023: https://www.politico.eu/article/eurasia-european-union-ira-the-fiscal-debates-set-to-dominate-european-politics/

strategisesti tärkeä rahoitus myös sen jälkeen, kun elpymisvälineen rahoitus loppuu 2026.[6] Ajatuksia EU:n oman finanssipoliittisen kapasiteetin luomisesta on pitänyt esillä myös EKP:n entinen johtaja Mario Draghi, jonka aikana EKP muuttui käytännössä euromaiden viimekätiseksi lainaajaksi.[7] **Vaikka komissio ei esitä EU-budjetin välitarkastelun yhteydessä suurvaltakilpailuun vastaamista uudella yhteisvelalla, onkin todennäköistä, että keskustelu uudesta elpymisvälineen kaltaisesta ja volyymiltään STEP-erityisvälinettä merkittävästi suuremmasta uudesta yhteisvelkaan perustuvasta erityisvälineestä alkaa ensi kesäkuun eurovaalien jälkeen.**

Yleisesti komission esityksessä EU-budjetin väliarvioksi on paljon elementtejä, jotka haastavat uudelleenarvioimaan Suomessa vallinneita käsityksiä yhteisvelasta ja tulonsiirroista osana Suomen EU-politiikan pitkää linjaa. Vaikka Suomessa suurimmat puolueet ovat suhtautuneet pääasiassa kielteisesti EU:n yhteisvelkaan, periaatteellisuus yhteisvelan suhteen näyttäisi Ukrainan tukemisen myötä koskevan sitä, että EU ei ota uutta yhteisvelkaa itsensä tai EU-maiden tukemiseksi. Kun Suomi on valmis tukemaan Ukrainaa uudella EU:n yhteisvelalla, olisi syytä miettiä laajemmin unionin ja sen käytössä olevien taloudellisten instrumenttien kokonaisuutta. Vastaavasti jos Suomi pitäytyy kielteisessä suhtautumisessaan EU:n yhteisvelkaan esimerkiksi vihreän siirtymän, energiaomavaraisuuden ja suurvaltakilpailun osalta, Suomen tulisi vastaavasti EU:n finanssipoliittisten sääntöjen osalta pyrkiä sellaiseen uudistukseen, jossa jäsenmaille tosiasiallisesti taataan riittävä finanssipoliittinen liikkumavara näihin haasteisiin vastaamiseksi. Mikäli Suomi vastustaa yhteisvelan lisäksi kaikenlaisia tulonsiirtoja EU-maiden välillä, on puolestaan todennäköistä, että jäsenmaiden väliset taloudelliset erot kärjistyvät.

[6] EU must boost funding in race for green transition, Paolo Gentiloni warns, Financial Times 16.7.2023: https://www.ft.com/content/67d905e2-7a68-4f96-8312-862ea71eb18a
[7] Mario Draghi on the path to fiscal union in the euro zone, Economist 6.9.2023: https://www.economist.com/by-invitation/2023/09/06/mario-draghi-on-the-path-to-fiscal-union-in-the-euro-zone