Vesa Vihriälä 26.9.2023

Työelämäprofessori, Helsingin yliopisto

Pyydetty lausunto suurelle valiokunnalle

Komission ehdotuksesta rahoituskehyksiksi, ja ns. STEP-välineestä

Komission MFF-välitarkistusehdotus sisältää rahoituskehysasetuksen muutosehdotuksen, asetusehdotuksen Ukrainan tukivälineeksi, asetusehdotuksen Euroopan kriittisten teknologioiden kehysvälineeksi (STEP) sekä näihin liittyviä muutoksia useisiin asetuksiin ja direktiiveihin.

Loppukaudelle (2024-2027) esitetään lisärahoitusta lähes 100 miljardilla eli noin 25 miljardia euroa vuotta kohden. Tästä 50 miljardia on tarkoitettu Ukrainan tukeen, vajaat 20 miljardia korkotason nousun myötä kasvavien EU:n elpymisrahaston velanoton korkokulujen kattamiseen, 10 miljardia STEP-välineen rahoitukseen ja loput vajaat 20 miljardia erilaisiin muihin menoihin, ml. etenkin lähialueille annettavan tuen lisäykseen. Itse rahoituskehyksen sisälle lisärahoituksesta kohdistuisi vajaat 25 mrd. euroa ja loppu omien varojen katon ja rahoituskehyksen enimmäismäärän väliseen liikkumavaraan rahoituskehyksen ulkopuolelle.

Ukrainan rahoitus koottaisiin uuteen välineeseen ja sitä voitaisiin käyttää esim. budjettitukena, investointirahoituksena tai takauksina. Tuella ei kuitenkaan voisi kompensoida jäsenvaltioiden sotilaallista tukea Ukrainalle (vrt. Euroopan rauhanrahasto) tai rahoittaa Ukrainan sotilaallista suorituskykyä.

Aikaisemmin esillä olleen suvereniteettirahaston sijaan komissio esittää Euroopan Strategisten Teknologioiden Kehysvälinettä (*Strategic Technologies for Europe Platform STEP*, jäljempänä STEP). STEP kehysvälineen tavoitteena olisi koordinoida toimia ja rahoitusta strategisiin investointeihin. Toimet toteutettaisiin olemassa olevien EU-ohjelmien ja -rahastojen sekä EU:n päästökauppaan liittyvän Innovaatiorahaston kautta.

Kehysvälineessä strategisiksi aloiksi määriteltäisiin 1) syvä- ja digitaaliteknologiat, 2) puhtaat teknologiat ja 3) bioteknologiat. 10 miljardin lisärahoitus kohdentuisi olemassa oleviin EU-ohjelmiini: InvestEU 3 mrd. euroa, Horisontti Eurooppa –ohjelma 0,5 mrd. euroa, Euroopan puolustusrahasto 1,5 mrd. euroa ja Innovaatiorahasto 5 mrd. euroa.

Komissio ehdottaa, että Innovaatiorahaston STEP-lisärahoitus rajattaisiin jäsenvaltioihin, joiden BKT per asukas on alle EU:n keskiarvon. Tällöin rahoitusta voisi hyödyntää komission mukaan 17 jäsenvaltiota, joiden joukkoon Suomi ei kuuluisi. Nykyisin Innovaatiorahastosta maksettava tuki perustuu ainoastaan avoimeen hankekilpailuun, eikä siihen ole sisältynyt maarajoituksia.

Komissio perustelee lisärahoitusta EU:n vuodesta 2020 kohtaamilla odottamattomilla kriiseillä ja haasteilla: koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja siitä seurannut energiakriisi, jyrkästi noussut inflaatio ja nopeasti kohonneet korot. Tämän lisäksi komissio toteaa, että EU:ssa tarvitaan merkittäviä investointeja pitkäaikaisen kilpailukyvyn edistämiseksi ja kykyä vastata luonnonkatastrofeihin lähialueilla mm geopoliittisen epävakauden takia.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston yleislinja on hyvin kriittinen ehdotukseen rahoituskehyksen esitetyn kaltaiseen laajentamiseen. VN on valmis tukemaan lisäpanostuksia tärkeisiin kohteisiin, mutta rahoituksen tulisi tulla ensi sijassa budjetin sisältä.

Ukrainan lisätukeen VN suhtautuu myönteisesti ja on avoin erilaisille rahoitusratkaisuille ml. Euroopan rauhanrahaston kapasiteetin kasvattamiseen. VN suhtautuu myönteisesti uuden rahoituskehyksen ulkopuolisen väliaikaisen erityisvälineen perustamiseen Ukrainan tuen rahoittamiseksi.

Korkokustannusten kasvu tulisi VN:n mukaan rahoittaa ensisijaisesti uudelleenkohdennuksin.

VN tukee STEP-kehysvälineen tavoitetta koordinoida toimia ja rahoitusta strategisiin investointeihin tarkkaan määritetyillä aloilla. VN kuitenkin pitää STEP-toimiin ehdotettua lisärahoitusta liian suurena. Mahdolliset STEP-kehysvälineen rahoituksselliset lisätarpeet tulisi kattaa uudelleenkohdennuksin. VN ei pidä tarkoituksenmukaisena Innovaatiorahaston mahdollisten lisävarojen kohdistamista muutoin kuin avoimeen hankekilpailuun perustuvana kannustinrahastona.

VN katsoo, että muutkin lisämenot tulisi kattaa ensisijaisesti uudelleen allokoinnilla.

Arvioita

Komission näkemys, että vuoden 2020 jälkeen toteutuneet kriisit ja näköpiirissä olevat uudet haasteet puoltavat EU:n yhteisten voimavarojen käyttöä uusiin tarpeisiin, on perusteltu.

Ukraina tarvitsee paljon EU-maiden tukea lähivuosina. Yksin jälleenrakennuksen kustannukset on arvioitu 400 miljardiksi euroksi. Ei myöskään voida olettaa, että Euroopan ulkopuoliset maat kantaisivat sanottavaa osaa Ukrainan taloudellisesta tuesta, kun Yhdysvallat on ollut ylivoimaisesti suurin sotilaallisen avun antaja ja Ukrainan onnistunut puolustustaistelu ja talouden jaloilleen saattamisen palvelee olennaisesti juuri Euroopan maita.

Tämä tuki on lisäksi järkevää kanavoida EU:n kautta. Tällöin kohdennus voi olla tehokkaampaa kuin useiden yksittäisten lähteiden rahoituksen kohdennus ja tukeen voidaan luontevasti liittää ehtoja, jotka auttavat tekemään Ukrainasta kelvollisen EU-jäsenyyteen.

Tätä taustaa vasten komission esittämää 50 miljardin euron varaamista Ukrainan taloudelliseen tukemiseen seuraavien 4 vuoden aikana voi pitää erinomaisen perusteltuna.

Samoin EU:lla on suuri tarve lisätä teknologista kilpailukykyään strategisesti tärkeillä aloilla yleensä ja etenkin alueilla, jotka auttavat sitä vihreässä siirtymässä. Ehdotetut painopisteet 1) syvä- ja digitaaliteknologiat, 2) puhtaat teknologiat ja 3) bioteknologiat vaikuttavat järkeviltä. Ne ovat myös alueilla, joilla Suomessa on osaamista.

On vaikeampi arvioida, millainen lisärahoitus kaiken kaikkiaan on tarkoituksenmukaista EU:n teknologisen kilpailukyvyn vahvistamiseksi. 10 miljardin lisäystä neljän vuoden aikana tuskin kuitenkaan voidaan pitää ylimitoitettuna.

Sen ohella, että EU-maiden taloudellinen tuki Ukrainalle on ehdollisuuden toteuttamisen takia tarkoituksenmukaista järjestää EU:n yhteisenä toimintana, sekä tätä että strategisten teknologioiden kehittämistä voi hyvin pitää EU-tason julkishyödykkeinä ts. sellaisina, joista kaikki jäsenmaat hyötyvät eikä hyödystä jää paitsi, vaikka itse ei rahoitukseen osallistuisikaan. Tällainen toiminta on järkeä aina rahoittaa yhteisesti. Yksittäisillä jäsenmailla ei riittävää intressiä kokonaisuuden kannalta tarpeelliseen rahoitukseen ja kääntäen, kun jäsenmaat rahoittavat esimerkiksi tutkimus- ja

kehitysponnistuksia, rahoitus luonnollisesti kohdistuu oman maan hankkeisiin eikä välttämättä suurimmat meriiteiltään parhaimpiin, suurimmat odotetut hyödyt tuottaviin hankkeisiin.

Keskeinen kysymys tällöin on, pystytäänkö tarvittava lisärahoitus näihin kohteisiin löytämään uudelleen allokoinnilla, mitä VN ensisijaisesti ehdottaa. Tätä on syytä epäillä, etenkin kun myös muihin menoihin on tullut lisätarvetta (ennen kaikkea korkomenot, joita ei voi välttää). Käytännössä rahoitusta tulisi vähentää kahdesta EU:n suurimmasta menoerästä eli yhteisestä maatalouspolitiikasta ja koheesiopolitiikasta, jotka yhdessä vastaavat n. 60 % kuluvan rahoituskehyskauden menoista. Näiden vähentäminen kesken rahoituskauden lienee poikkeuksellisen vaikeasti sovittavissa.

Tästä päätyy siihen tulemaan, että valtioneuvostonkin hyvin tärkeänä pitämän Ukrainan tuen ja myös mielestäni yhtä tärkeän STEP-rahoituksen toteutuminen edellyttää yhteisen rahoituksen lisäämistä ja myös rahoituskehyksen ainakin jonkinasteista nostoa omien varojen enimmäismäärän ja rahoituskehyksen välisen liikkumavaran hyödyntämisen ohella. Toisaalta Komission esittämä koko lisärahoitus on huomattavan suuri, n. 16 %, lisäys loppuperiodin menotasoon ja merkitsisi myös Suomen vuotuisen rahoitusosuuden kasvua. Tämä puoltaa puolestaan sitä, että ainakin osa lisämenoista olisi katettava uudelleen allokoinnilla. Kompromissia voisi ehkä hakea siitä, että lisämenoja hyväksytään esitetyn Ukrainan tuen ja STEP-rahoituksen verran. Tämä edellyttäisi poikkeamista VN:n kannasta, jonka mukaan rahoituksen tulisi löytyä ensisijaisesti budjetin sisältä.

VN osuu toisaalta oikeaan siinä, että STEP-instrumentin alle kuuluvan Innovaatiorahaston lisärahoituksen allokoinnin kriteereitä ei tulisi muuttaa niin, että rahoitusta voisivat käyttää vain köyhimmät maat. EU-tason hyödyt ovat suurimmat silloin kun nämä varat kohdistetaan meriittien perusteella parhaimpiin kohteisiin maasta riippumatta. Ehdotetut strategiset alueet huomioon ottaen Suomen saannon meriittien perusteella kohdennetuista varoista voisi olettaa varsin hyväksi.