Vesa Vihriälä 14.5.2024

VTT, vierailleva tutkija, Helsingin yliopisto

Lausunto E-kirjeestä E 31/2024 vp: Ennakkovaikuttaminen tulevaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen

E-kirje luonnostelee Suomen ennakkovaikuttamiskantoja ja alustavia näkemyksiä koskien EU:n tulevaa monivuotista rahoituskehystä. Tavoitteena on muodostaa kokonaisvaltainen näkemys Suomen lähtökohdista, prioriteeteista ja tavoitteista neuvottelukokonaisuuteen.

E-kirjeessä todetaan tulevan kehyskautta koskevana lähtökohtana, että rahoituskehykseen ja sen kokonaistasoon kohdistuu EU-tasolla merkittäviä uudistamis- ja kasvattamispaineita erityisesti muuttuneen geopoliittisen tilanteen ja EU:n strategisen kilpailukyvyn, turvallisuusympäristön vahvistamisen sekä ilmastonmuutoksen ja luontokadon torjunnan tarpeen takia, mutta myös tulevan EU:n laajentumisen vuoksi.

Hallituksen yleislinja

Suomen omaksi lähtökohdaksi hallitus linjaa, että em. paineista huolimatta ”unionin budjetin kokoa ei voida merkittävästi kasvattaa erityisesti tilanteessa, jossa jäsenvaltiot joutuvat sopeuttamaan kansallisia budjetteja”. ”EU-budjetin taso tulee säilyttää kohtuullisena välttäen Suomen nettomaksuosuuden kasvua”. Hallitus toteaa toisaalta, että Suomi on valmis ajamaan lisäpanostuksia EU:n budjetin kautta tärkeiksi katsomiinsa kohteisiin.

Resurssien kohdennus

Hallitus toteaa Suomen pääprioriteeteiksi Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistamisen, Euroopan kokonaisturvallisuuden parantamisen ja puhtaan siirtymän sekä biotalouden ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistämisen.

Erityisinä huomiota vaativina ja lisäresursseja vaativina asioina nostetaan esille EU:n ulkorajojen, puolustuksen, kriisivarautumisen ja rajaturvallisuuden vahvistaminen. Suomi on vahvasti sitoutunut Ukrainan ja sen jälleenrakentamisen tukemiseen ja on tältä osin avoin erilaisille rahoitusratkaisuille.

Hallitus painottaa rahoituksen kohdentamista nykyistä voimakkaammin Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistamiseen. Tässä yhteydessä prioriteettina on avoimeen kilpailuun ja korkeaan laatuun pohjautuvan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiorahoituksen nykyistä suurempi osuus.

Rahoitusohjelmien tulee perustua korkeaan laatuun, ei kiintiöihin ja aluekriteereihin. Investointeja tarvitaan erityisesti murrosteknologioihin, joista mainitaan tekoälyratkaisut, suurteho- ja kvanttilaskenta, siruteknologia sekä 6G.

Koheesiopolitiikkaan katsotaan tarvittavan vähemmän varoja kuin aiemmin koheesion etenemisen myötä. Toisaalta laajeneminen tuo unioniin maita, joiden tukeminen vaatii lisää resursseja. Hallitus nostaa esille ulkorajojen merkityksen koheesiopolitiikassa.

Maatalouspolitiikassa hallitus toteaa olevan uudistamisen tarvetta. Tämä aiheutuu tarpeesta priorisoida menoja ja unionin näköpiirissä olevasta laajenemisesta. Etenkin Ukrainan tulo jäseneksi

luo merkittävän paineen maatalouspolitiikan muuttumiseen. Vaikka E-kirje ei suoraan asiaa ilmaise, Suomen kaltaisten maiden mahdollisuudet saada EU-maataloustukea tulevat pienentymään. Hallitus korostaa yhtäältä Suomen perinteistä kantaa, että maataloutta on voitava harjoittaa koko unionin alueella ja toisaalta pitkiä siirtymäaikoja muutosten toteuttamisessa.

Rahoitustavat

E-kirje noteeraa tarpeen uusien omien varojen luomiseen, mutta toteaa hallituksen lähtökohtana, että EU:n omien varojen järjestelmän kehittäminen ei saa aiheuttaa suhteellista lisäkustannusta Suomelle. Hallitus liittää uusien omien varojen luomisen sellaisten toimien rahoittamiseen, jotka tuovat lisäarvoa koko unionin tasolla ja tukevat myös Suomen kansallisia intressejä.

Ensisijaisena positiona on, että uusilla omilla varoilla kerättävä määrä mitoitettaisiin vuonna 2028 alkavan elpymisvälineen takaisinmaksun menoja vastaavan määrän mukaisesti ”huomioiden kuitenkin jo päätetyt uudet menokohteet, kuten ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoitus”.

Hallitus huomauttaa erityisesti, että elpymisväline oli poikkeuksellinen ja kertaluonteinen ratkaisu, eikä järjestely toimi ennakkotapauksena.

Arviointia

Budjetin koko
E-kirje lähtee oikeasta arviosta: rahoituskehyksen kokonaistasoon kohdistuu EU-tasolla merkittäviä kasvattamispaineita muuttuneen geopoliittisen tilanteen, EU:n strategisen kilpailukyvyn, turvallisuusympäristön vahvistamisen sekä ilmastonmuutoksen ja luontokadon torjunnan tarpeen takia, mutta myös tulevan EU:n laajentumisen takia.

Uusien rahoitustarpeiden määrää on toki vaikea täsmällisesti arvioida, sehän riippuu paitsi tulevista olosuhteista myös politiikan kunnianhimon tasosta. On kuitenkin hyvät perusteet ajatella, että EU:n teknologisen osaamisen ja siihen perustuvan tuottavuuden vahvistaminen, turvallisuuden sotilaallisten ja ei-sotilaallisten ulottuvuuksien vahvistaminen, ilmastomuutoksen torjunta ja myös EU:n laajeneminen (joka kytkeytyy mitä suurimmassa määrin turvallisuuteen) vaativat tehokkaasti toteutettuina selvästi enemmän yhteistä rahoitusta kuin mitä voidaan löytää olemassa olevia varoja uudelleen kohdentamalla.

Presidentti Macron vaati tällaisten paineiden takia äskettäin EU:n budjetin kaksinkertaistamista yli 300 miljardiin euroon vuodessa. Komissio ja mm. Mario Draghi ovat puhuneet tarpeesta investoida EU-alueella vuosittain 600-800 miljardia euroa vihreään ja digitaaliseen siirtymään. Jos tästä neljäsosa olisi julkisia investointeja, puhutaan 150-200 miljardista. Ainakin osa tästä olisi järkevää toteuttaa EU-tasolla. Ajatuspaja Bruegel arvioi, että vihreän siirtymän tehokas jatkaminen RRF-rahoituksen loppumisen jälkeen vaatisi noin 50 miljardia euroa vuodessa.

Monissa maissa on vaadittu nopeasti kasvaneiden ja maiden välisiä kilpailuasetelmia vääristävien kansallisten valtiontukien rajoittamista ja ainakin osittaista korvaamista EU:n rahoittamilla, yhdenmukaisin periaattein jaettavilla tuilla. Vuonna 2022 tällaisten tukien määrä oli noin 200 miljardia euroa. Jos tästä edes 25 % ”siirrettäisiin” EU-tuiksi, puhutaan 50 miljardista vuotta kohden.

Paljon varovaisempien arvioiden perusteellakin päätyy merkittäviin lisäyksiin. Jos esimerkiksi tuottavuuden edistämisen kannalta parhaimmiksi arvioitujen Horisontti Eurooppa ja InvestEU -ohjelmien rahoitus kaksinkertaistettaisiin, tarvittaisiin vuosittain lisää rahaa noin 15 miljardia. Puolet Bruegelin arvioimasta vihreän siirtymän tuen jatkamisesta tarkoittaisi 25 miljardia.

Jäsenyysvaiheessa Ukrainalle suuntautuva nettorahoitus tuskin voi olla 10-15 miljardia pienempi, kun nykykriteerein Ukraina olisi oikeutettu vähintään 18 miljardin saantoon ja Ukrainan kanssa väestöltään samankokoisen mutta BKT/asukas-suhteella mitattuna 3 kertaa vauraamman Puolan nettosaanto on 13 mrd.

Lisäksi elpymisrahaston avustusmuotoisten menojen rahoitukseen otettujen lainojen takaisin maksuun tarvitaan 13-29 mrd. euroa vuodessa. Tämän päälle tulevat aiemmin ennakoitua suuremmat korkomenot.

Myös puolustusteollisuuden kehittämiseen, erilaisiin ei-sotilaallisiin turvallisuusuhkiin varautumiseen, lähialueiden tukeen Venäjän, Kiinan ja muiden autoritaaristen maiden vaikutuspyrkimysten torjumiseksi ja samalla hallitsemattomien väestöliikkeiden hillitsemiseksi tarvitaan lisää rahoitusta. Kaiken kaikkiaan uusia varovaisiakin menotarpeita yhteen laskemalla päätyy helposti reilusti yli 50 miljardin pitkäaikaisiin lisäystarpeisiin vuotuisessa rahoituksessa. Tässä ei ole mukana Ukrainan sotaponnistusten ja jälleenrakentamisen tukea tai muita niiden kaltaisia lyhytaikaisempia rahoitustarpeita. Tällaiset lisämenot ovat siten vähintään kolmasosa nykyisestä vuotuisesta budjetista.

Lisätarpeista osa voidaan rahoittaa tinkimällä nykyisille jäsenmaille kohdentuvasta maatalous- ja koheesiopolitiikan rahoituksesta. On historian valossa kuitenkin epäuskottavaa, että näin voitaisiin luoda riittävästi tilaa uusille lisätarpeille. Suomen nettorahoituksen kannalta kummankin pääerän iso leikkaus olisi myös hankala asia, näiden osuushan Suomen saannosta on 70 %.

Onkin vaikea päätyä muuhun kuin siihen, että Suomen(kin) tärkeinä pitämien teknologisen kilpailukyvyn, laajasti ymmärretyn turvallisuuden (ml. Ukrainan tuki) sekä ilmaston muutoksen torjunnan kannalta tärkeiden tavoitteiden toteuttaminen vaatii EU:n kokonaisrahoituksen selvää, ts. kymmenien prosenttien kasvattamista. Tämä on ristiriidassa hallituksen sen kannan kanssa, että ”unionin budjetin kokoa ei voida merkittävästi kasvattaa.

Prioriteetit

Hallituksen prioriteetit rahoituksen kohdentamisen suhteen sen sijaan tukevat varsin hyvin tärkeinä pidettyjen tavoitteiden toteutumista ja auttavat myös rajoittamaan Suomen nettorahoitusosuutta annetulla budjetin koolla.

Tärkeä prioriteetti on painottaa avoimeen kilpailuun ja korkeaan laatuun pohjautuvan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiorahoituksen lisäämistä. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea Horisontti Eurooppa ja InvestEU-rahoitusta. Tämän rahoituksen kaksinkertaistaminen voisi olla järkevä konkreettinen tavoite yhdistyneenä hankkeiden meriitteihin perustuvan kohdennusperiaatteiden edelleen vahvistamiseen.

Kun Suomi on tähänkin saakka menestynyt hyvin EU:n T&K-rahoituksen saannissa ja meillä on vahvuuksia monilla niistä teknologia-alueista, joiden vahvistaminen on koko Euroopan kannalta tärkeää, yhteisten voimavarojen lisääminen näihin tarkoituksiin palvelee myös erinomaisesti Suomen suppeampaa kansallista etua.

Toinen tärkeä prioriteetti on turvallisuuden edistäminen. Turvallisuus on aito EU-tason julkinen hyödyke, jonka lisääminen ilman yhteisiä ponnistuksia on vaikeaa. Toisaalta kun Suomen rajanaapuri Venäjä muodostaa Euroopan suurimman välittömän turvallisuusuhan, Suomi hyötyy tästä julkishyödykkeestä keskimääräistä enemmän.

Turvallisuusargumentti kytkeytyy myös koheesioon. Jälkeenjääneisyyden ja osattomuuden kokemukset ovat epädemokraattisten poliittisten voimien ja terrorismin käyttövoimaa ja altistavat maat myös Venäjän ja muiden autoritaaristen toimijoiden horjuttamispyrkimyksille. Tämän vuoksi koheesiopolitiikka, joka tukee jälkeenjääneiden alueiden kehitystä, vahvistaa Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden resilienssiä. Raja-alueilla taloudellisen kehityksen vahvistuminen vähentää myös riskiä alueiden väestön supistumisesta, mikä lisää niiden vastustuskykyä ulkoista vaikuttamista kohtaan. Raja-aluenäkökulma on hyvä peruste Suomelle vaatia merkittävää koheesiotukea Itä-Suomen alueille.

Kaiken kaikkiaan yhteiseurooppalainen etu ja Suomen kansallinen etu yhdistyvät erinomaisesti EU:n yhteisissä panostuksissa turvallisuuden vahvistamiseen, olkoon kyse asetuotannosta, liikenne- ja tietoliikenneyhteyksistä, rajat ylittävistä energiasiirtoverkoista, koheesiopolitiikasta tai rajaturvallisuudesta ja välineellistetyn maahanmuuton estämisestä.

Hallitus korostaa myös tarvetta pystyä perustelemaan lisärahoitusta eurooppalaisella lisäarvolla, sen sijaan, että varoja siirrettäisiin olemassa olevien toimien rahoittamisesta kansallisista budjeteista EU-budjettiin. Tämä on hyvin perusteltu näkökohta.

Rahoituksen tapa

Rahoitettaessa EU-tason julkishyödykkeitä looginen rahoituslähde ovat yhteisön omat verot. Kaavailut uusista omista varoista mm. päästökauppatuloista ovat tästä syystä kannatettavia. Hallituksen verraten avoin kanta uusien omien varojen luomiseen onkin järkevä. Voi kuitenkin olla, että uusista omista varoista on hankala päästä sopimukseen, jolloin budjetin kasvun rahoituskeinoksi jää viime kädessä jäsenmaksujen korotus.

Hallituksen linjaus, jonka mukaan uudet oma varat olisi lähtökohtaisesti mitoitettava elpymisvälineen rahoitukseen käytettyjen lainojen takaisin maksua vastaavan suuruisiksi, on yleisen budjetin kokoa koskevan kannan mukaisesti ristiriidassa unionin toiminnalle asetettujen tavoitteiden kanssa.

Oma kysymyksensä on yhteisvelan käyttö menojen rahoittamiseen. Hallituksen kriittinen suhtautuminen uuden yhteisvelkainstrumentin luomiseen on nähdäkseni perusteltu, vaikka täysin tätäkään vaihtoehtoa ei ole syytä sulkea pois.

Yhteistä velkaa voi parhaiten perustella silloin, kun suurta rahankäyttöä tarvitaan nopeasti yhteisten intressien edistämiseen. Huoli koronapandemian aiheuttamasta Euroopan laajuisesta syvästä taantumasta ja samalla jäsenmaiden vaikeuksista vastata terveysturvallisuuden edellyttämiin toimiin kaikissa ja erityisesti pandemian pahoin runtelemissa maissa oli kelvollinen peruste ns. elpymisrahaston luomiselle ja sen velkarahoitukselle. Se, että päädyttiin uuteen tukivälineeseen ja merkittäviltä osin suoriin avustuksiin lainojen sijasta (kuten EVM:n kautta toteutuneessa tuessa olisi tapahtunut), perustui lähinnä kahteen seikkaan. Yhtäältä koronakriisi oli riippumaton jäsenvaltioiden harjoittamasta talouspolitiikasta, jolloin tukeen ei voitu katsoa liittyvän merkittävää moraalikato-ongelmaa. Toisaalta suurimmissa koronavaikeuksissa olleet maat suhtautuivat äärimmäisen kriittisesti EVM-tukeen.

Jälkeenpäin on ilmeistä, ettei elpymisrahasto ollut olennainen välittömien koronan vastaisten toimien rahoittamiseksi eikä makrotaloudellisen taantuman lieventämiseksi. Siinä vaiheessa, kun elpymisrahaston varoja alettiin maksamaan (syksyllä 2021), EU-jäsenmaat olivat jo hyvin toipumassa koronataantumasta rahapolitiikan ja kansallisten finanssipolitiikkojen reippaan keventämisen tukemana. Elpymisrahasto on sen sijaan tukenut vihreää ja digitaalista siirtymää keskipitkän ajan

toimena. Tässä suhteessa se on ollut hyödyllinen myös helpottaessaan Venäjän hyökkäyssodan pakottamaa siirtymää pois venäläisestä fossiilisesta energiasta.

Uusista potentiaalisista rahankäyttökohteista velkarahoituksen voisi ajatella sopivan parhaiten Ukrainan sotilaallisen ja sodanaikaisen taloudellisen tuen ja ehkä jälleenrakentamisen rahoittamiseen. Näissä on kyse huomattavasta, mutta kuitenkin väliaikaisesta koko EU:ta hyödyttävästä rahankäytöstä. Tällaista taakkaa on järkevä jakaa yli ajan. Samoin EU:n sotateollisuuden ylösajamisella on kiire ja tätä voisi ehkä tukea toimilla, jonka rahoitustaakkaa olisi hyvä jakaa yli ajan.

Sen sijaan vihreässä siirtymässä ja EU:n strategisen kilpailukyvyn vahvistamisessa on kyse vuosien ja ehkäpä parin vuosikymmenen aikana toteutettavista toimista. Tällaisten toimien rahoitustaakan lykkääminen tulevaisuuteen ei ole samalla tavalla perusteltua, koska rahoitustarpeita kertyy vuosi toisensa jälkeen. Juoksevat tulot sopivat paremmin tällaisten toimien rahoittamiseen.

Suuri rahasto, etenkin jos sen käytöllä on tiukka aikaraja, luo painetta rahan nopeaan käyttöön silloinkin, kun hieman rauhallisempi rahan käyttö johtaisi resurssien tehokkaampaan kohdentamiseen. Elpymisrahaston varojen käytössä näyttäisi syntyneen ainakin jossain määrin tällaista kiirehtimistä.

Jäsenmaiden omia valtiontukia korvaamaan ajateltuun rahastoon liittyy Suomen kannalta myös pulma, jonka E-kirje tunnistaa. Isoja tukia nykyisin myöntyvät isot maat tuskin suostuvat omien tukiensa leikkaamiseen ilman kohtuullista varmuutta siitä, että EU-tuet kohdistuvat huomattavassa määrin heidän alueelleen. Toisaalta, aivan kuten elpymisrahastossa, varojen allokaatiossa on suuri paine soveltaa koheesiopolitiikan periaatteita. Suomi voisi tällaisessa tilanteessa jäädä helpommin väliinputoajan asemaan kuin tiukasti meriitteihin sidotussa T&K- ja innovaatiorahoituksessa on asianlaita.