20.5.2024

Arvoisa Eduskunnan suuren valiokunnan työjaosto,

Valiokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa koskien asiakirjaa *Valtioneuvoston selvitys: E-kirje - Ennakkovaikuttaminen tulevaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (2028–)* (https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/E_31+2024.aspx). Kiitän luottamuksesta ja nostan esille joitakin asioita aluekehittämisen näkökulmasta. Näkökulmani ei liity suoraan EU-rahojen saannon maksimointiin.

Suomen aluekehityksen tukeminen EU:n rahoitusvälineiden avulla on hyvin akuutti asia talous- ja turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta. Suomen alueiden tasapainoinen kehittäminen lisää Suomen ja EU:n taloudellista ja sosiaalista kestävyyttä sekä vahvistaa unionia turvallisuuspoliittisena kokonaisuutena. Keskeinen lähtökohta on, että vahva EU rakentuu sekä kilpailukykyisen talouden että sosiaalisalueellisen koheesion varaan.

Tausta: globalisaation laadullinen muuntautuminen

Alla olevat kommentit koskevat suoraan tai välillisesti valtioneuvoston selvitystä, jolla muodostetaan ensimmäisiä ennakkovaikuttamiskantoja ja alustavia näkemyksiä koskien EU:n tulevaa monivuotista rahoituskehystä (2028-). Kun otetaan huomioon, että EU on merkittävä aluekehitystoimija, olisi tärkeää muodostaa myös näkemyksiä Suomen lähtökohdista, prioriteeteista ja tavoitteista neuvottelukokonaisuuteen myös mitä tulee Suomen aluekehitykseen ja tuon kehityksen kiistatta suuriin haasteisiin maamme eräillä alueilla.

Perustan alla olevat näkemykseni siihen, että globalisaatiossa on koronakriisin, Venäjän hyökkäyssodan sekä Kiinan ja Yhdysvaltain jännitteiden seurauksena käynnistynyt perusteellinen laadullinen muutos, joka tulee jatkumaan vielä kaudella vuosien 2028 ja 2034 välisellä kaudella. Tulevina vuosina EU ja sen jäsenmaat joutuvat asemoitumaan uudelleen globaalissa talouskilpailussa, jossa julkisen vallan rooli on keskeinen tuotannon suunnittelun, tuotannon alueellisen ohjauksen ja rahoituksen osalta. Maailma, jossa globaaleja keskinäisriippuvaisuuksia kitketään ja jossa turvallisuus- ja geopolitiikka sijoittuvat tuotanto- ja arvoketjujen sisään, tarkoittaa todennäköisesti uudenlaisen teollisuuspoliittisen strategiatyön vahvistumista niin Euroopassa, Pohjois-Amerikassa kuin Kiinassakin. On mahdollista, että sekä EU:n jäsenmaissa että EU-tasolla luodaan tulevalla rahoituskaudella toisiaan täydentäviä teollisuuspoliittisia ohjelmia, joita rahoitetaan eri tavoin ja joiden tarkoituksena on kehittää taloudellista toimintaa turvallisuuspoliittisista syistä myös haasteelliseen asemaan ajautuneilla alueilla.

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Professor, Vice-dean Sami Moisio
Department of Geosciences and Geography
P.O. Box 64, 00014 University of Helsinki
Email: sami.moisio@helsinki.fi
Telephone: +358 405144654

Esimerkiksi Ranskan viimeaikaiset vihreän talouden lakipaketit on ymmärrettävä paitsi uuden tuotannon luomisena myös teollisen tuotannon kotiuttamispyrkimyksenä ja teollisena aluepolitiikkana. Lakien avulla vihreää teollista siirtymää kiihdytetään verotuksen, investointitukien ja muiden mittavien investointien avulla. Osittain samasta on kyse Yhdysvaltojen valtavissa Chips and Science - ja IRA-paketeissa, joilla pyritään tuotannon luomiseen ja houkuttelemiseen Yhdysvaltoihin. Onkin huomattava, että Yhdysvaltain viimeaikainen teollisuuspolitiikka ylittää rahoituksellisesti EU:n vuosien 2021–2027 koko rahoituskehyksen sitoumusten kokonaistason, joka oli 1,074 miljardia euroa.

Valtioneuvoston huomio siitä, että tulevaan monivuotiseen rahoituskehykseen ja sen kokonaistasoon kohdistuu globaalin geopolitiikan muutoksen vuoksi EU-tasolla merkittäviä uudistamis- ja kasvattamispaineita, on oikeaan osuva. Tämä asettaa joitakin paineita myös perinteisten ja suurten EU-politiikka-alojen kuten alueellisen koheesiopolitiikan tarkoitukselle ja rahoitukselle.

EU:n rahoitusvälineet suuraluepolitiikassa

EU:n globaalia kilpailukykyä, vihreää ja digitaalista siirtymää sekä strategista autonomiaa on viime vuosina yritetty vahvistaa esimerkiksi kriittisiä raaka-aineita koskevan säädöksen ja sirusäädöksen myötä. Tämä kuvaa sitä, miten EU-tasolla on ymmärretty siirtyminen uudenlaiseen globaalin geopolitiikan aikaan. Tämä uusi aika merkitsee raadollista kilpailua yksityisistä investoinneista. Näiden investointien kotiuttaminen vaatii tuekseen merkittäviä julkisia investointeja. Näitä taas voivat tehdä sekä jäsenmaat että EU. EU:n osalta voidaan käyttää joko rahoituskehystä tai sitten perustaa erilaisia rahoituskehyksen ulkopuolisia rahastoja. Nykyisessä EU:n rahoituskehyksessä on useita eri kilpailukykyä, investointeja sekä tutkimusta, kehitystä ja innovaatioita tukevia rahoitusohjelmia. Globaalin suuraluepolitiikan toteuttamisessa ne ovat kuitenkin vain keskikokoisia ohjelmia.

Alueellinen teollisuuspolitiikka ja siihen liittyvä kansainvälisten investointien houkuttelu vaatii tuekseen joko mittavia valtiontukia tai EU:n yhteisen teollisuuspoliittisen rahoitusvälineen käyttöä. EU-alue on viime vuosina erilaistunut suhteessa julkisten varojen käyttöön yritysten tukemisessa. Erityisesti suuret jäsenmaat jakavat tukia miljardeja euroja houkutellakseen oman valtionsa alueelle uuden teknologian investointeja. Suurten ja pienten jäsenmaiden väliset erot ovat näin tulleet voimakkaasti esille. Eritoten Saksan ja Ranskan valtiontukipolitiikka on ollut niin voimakasta, että sen on katsottu vaarantavan EU:n sisämarkkinoiden toiminnan ja Euroopan yhtenäisyyden.

EU:n tulevan rahoituskauden yhtenä haasteena on se, miten EU:n kaikille jäsenmaille ja kaikille alueille luodaan rakenteelliset mahdollisuudet osallistua teollisuuspolitiikkaan, joka tarvitsee tuekseen voimakkaita julkisia ja yksityisiä investointeja. Tässä yhteydessä yksi mahdollisuus on, että EU:sta muodostuu voimakas teollisuus- ja innovaatiopoliittinen toimija, joka jakaa rahastoista teollisia kehittämispanoksia ja näin ollen pyrkii vaikuttamaan merkittävästi teollisuuden arvoketjuihin ja niiden osien maantieteelliseen sijaintiin. Näin EU ottaisi vahvan roolin Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistamisessa myös kokonaisturvallisuuden parantamiseksi ja ns. puhtaan siirtymän vauhdittamiseksi. EU toisin sanoen koordinoisi myös taloudellisesti tavoitetta kehittää tuotantoketjuja Euroopassa ja irtautua riippuvuuksista strategisesti tärkeillä talouden sektoreilla. Tässä yhteydessä myös puolustusteollisuuden tuotantoketjut nousevat uuteen valoon.

Valtioneuvoston kanta nykyiseen johtavien EU-maiden valtiontukipolitiikkaan on kriittinen. Sen lisäksi valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti uusien, elpymisvälineen kaltaisten EU:n lainanotolla

rahoitettavien EU-tason rahoitusvälineiden luomiseen. Ainakin osa EU:n teollisten rahastojen vastustuksesta kumpuaa Suomessa EU:n määräaikaisesta 750 miljardin euron EU:n elpymisvälineen rahoituksesta vuosille 2021–2026 ja tuohon rahoitukseen liittyvistä joistakin epäselvyyksistä.

Kriittinen näkökulma sekä julkiseen velkaan perustuvaan valtiontukipolitiikkaan että yhteisvastuuta korostaviin EU-rahastoihin on arveluttava lähtökohta pienelle valtiolle, jonka ratkaisuilla ei ole sanottavia järjestelmätason vaikutuksia. On nimittäin täysin mahdollista, että yritysten voimakas tukeminen julkisin varoin ei jää vain välivaiheeksi, vaan siitä tulee globalisaation uuden vaiheen pitkäaikainen tunnuspiirre. Jos näin on asianlaita, Suomen kannattaa tarkkaan miettiä EU:n (teollisten) rahastojen mahdollisuutta nimenomaan suhteessa sangen epätasaista maantiedettä tuottavaan nykyiseen valtiontukipolitiikkaan ja siihen liittyen Suomen kapeaan talouspoliittiseen liikkumavaraan.

Lisäksi on huomattava, että EU-rahastojen muoto on lähtökohtaisesti avoin, eikä niiden tarvitse toimia kokonaan julkisen velanoton varassa. EU:n yhteinen strateginen teollisuus- ja innovaatiorahasto on mahdollista suunnitella monella tavalla ja se voisi tukea uuden teknologian ja laajasti ottaen puhtaan siirtymän hankkeita useissa muodoissa siten, ettei rahastojen tarkoitus olisi tukea ensi sijassa vähemmän vauraita jäsenmaita. Suomella olisi lisäksi mahdollisuudet menestyä rahastojen jakopolitiikassa, jonka tulisi korostaa hankkeiden korkeaa tasoa. Tämä olisi linjassa sen valtioneuvoston lausuman kanssa, että ”Suomi pitää tärkeänä, että Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistamiseen kohdennetaan rahoitusta nykyistä vahvemmin. Suomen prioriteettina on avoimeen kilpailuun ja korkeaan laatuun pohjautuvan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiorahoituksen nykyistä suurempi osuus.” Suomen valtion kanta julkisten varojen käyttöön teollisuuspolitiikassa ja siihen kytkeytyvässä teknologiapolitiikassa vaatii joka tapauksessa selkeyttämistä myös koskien EU:n tulevaa roolia 2030-luvulla.

Kohden EU:n tukemaa alueellista teollisuuspolitiikkaa

Tulevalla rahoituskaudella on tärkeää, että unionista saadaan maksimaalinen hyöty Suomen alueiden kehittämisessä. Suomessa on useita alueita, jotka kamppailevat heikon väestökehityksen ja varsin heikon investointitason kanssa. EU:n koheesiopolitiikalla saadaan tehtyä lyhyen aikavälin aluekehitystä tukevia toimia, mutta aluekehityksen suuren kuvan muuttamiseen eli alueiden rakenteellisten ongelmien korjaamiseen rahoitus ei yksin riitä (kaudella 2021-2027 kokonaisrahoitus on vain noin 1,5 miljardia euroa). Rahoituksen saannon kannalta koheesiopolitiikka on muutonkin Suomelle hankala asia: koheesiorahoitus kohdistuu eritoten EU:n vähiten kehittyneille alueille.

Esimerkiksi Itä-Suomen kehityskuvan kääntäminen uusien tuotantoympäristöjen kehittämisen avulla vaatii joko mittavia valtiontukia tai EU:n yhteisvelkaan perustuvan teollisen rahoitusvälineen käyttöönottoa. Talouspolitiikan kapea kansallinen liikkumatila kuitenkin käytännössä estää valtiontukien käytön. Muutoinkin valtiontukipolitiikka näyttää luovaan Eurooppaan nopeasti varsin epätasaisen maantieteen, joka käytännössä heikentää EU:n yhtenäisyyttä.

Mitä tulee EU:n tulevaan rahoituskehykseen, Suomen tulevien EU-tavoitteiden tulisi liittyä saumattomasti myös uusien investointien ja asukkaiden saamiseen Suomen eri alueille. EU-rahoituksen avulla voidaan samalla tukea yleisen positiivisen kasvunäkymän kehittämistä esimerkiksi Itä-Suomessa, joka kärsii kaikkein voimakkaimmin Venäjän hyökkäyssodasta ja jo sangen pitkään jatkuneesta negatiivisesta väestökehityksestä. Valtioneuvoston kanta, jonka

mukaan ”Suomen tavoitteena on rahoituskehysratkaisu, jossa huomioidaan Suomen itärajan kokonaisvaltainen merkitys EU:lle”, on hyvä lähtökohta. Itä-Suomi voisi muutoinkin olla jatkossa eräänlainen pilottialue, jossa Suomen ja EU:n teollisuuspolitiikan avulla pyrittäisin vauhdittamaan investointeja bio- ja kemianteollisuudesta puolustusteollisuuteen ja kääntämään väestökehityksen suuntaa. Tällaisessa alueellisessa teollisuuspolitiikassa toisin sanoen määriteltäisiin konkreettisia EU-rahoituksen tavoitteita ja yhdistettäisiin ne valtioiden teollisuuspoliittisiin strategioihin. Näin ollen pitäisin mahdollisena sitä, että EU:n eri rahoitusvälineet – mukaan lukien koheesiopolitiikka – tukisivat eri tavoin alueellista teollisuuspolitiikkaa. Alueellinen teollisuuspolitiikka jatkaisi näin ollen EU:ssa jo pidemmän aikaa korostettua paikkaperustaisen kehittämisen mallia. Kyse on siitä, että EU-rahoitusta käytetään paitsi konkreettisten tuotantoympäristöjen rakentamiseen myös myönteisen investointi- ja rahoitusympäristön luomiseen myös haasteellisessa asemassa olevilla alueilla.

EU:n vihreän siirtymän politiikka on EU:n ja Suomen alueellisen teollisuuspolitiikan näkökulmasta tärkeä. EU tulee todennäköisesti panostamaan kasvihuonekaasupäästöjä vähentäviin teknologioihin myös 2030-luvulla, ja tämä on syytä ottaa huomioon tulevaa EU-rahoituskehystä suunniteltaessa. Muutoinkin alueellisen teollisuuspolitiikan tulisi Suomessa kytkeytyä EU:n strategisen kilpailukyvyn kärkitavoitteisiin kuten vetytalouteen. Alueellisen teollisuuspolitiikan avulla voitaisiin mahdollistaa investoinnit vetyä käyttävään teolliseen tuotantoon – ei ainoastaan vedyn tuotantoon päästöttömällä sähköllä. Vedyn jatkojalostuksen tukeminen myös EU-rahoituksen avulla olisi tässä yhteydessä luonteva osa Suomen alueiden teollisuuspolitiikkaa.

EU:n koheesiopolitiikka voisi jatkossa osaltaan tukea alueellista teollisuuspolitiikkaa. Joka tapauksessa pidän hyvänä valtioneuvoston kantaa, joka korostaa Euroopan unionin ulkoraja-alueiden merkitystä ja niiden tulevaisuuden toimintaedellytyksiä yhtenä koheesiopolitiikan painotuksena. Näin Itä- ja Pohjois-Suomi saadaan kytkettyä Euroopan kokonaisturvallisuuteen. Suomen alueiden kehittämiseksi tarvitaan kansallisia strategioita, joilla houkutellaan investointeja, pääomaa ja ihmisiä. Mutta kansallisten aluekehitystoimenpiteiden tueksi tarvitaan myös EU-ohjelmia ja niiden rahoitusta.

Lopuksi todettakoon, että kaupunkien ja kuntien mahdollisuuksia hyödyntää EU-rahoitusta tulisi edelleen vahvistaa. Suomessa olisi lisäksi syytä tarkastella sitä, miten nykyiset aluekehitystoimijat kykenevät hallinnoimaan EU-varojen hakemista, kanavoimista ja käyttöä. Esimerkiksi maakuntien liitot ovat sangen pienillä resursseilla toimivia organisaatioita, joiden kyky edesauttaa EU-rahan maksimaalista hyödyntämistä Suomen alueilla on väistämättä rajallinen. Asia on merkityksellinen varsinkin, jos komissio uudistaa koheesiopolitiikan välineitä ja jos uudessa tuloksia korostavassa mallissa EU-rahoitusta maksettaisiin jäsenvaltioille vasta ennalta sovittujen konkreettisten täytäntöönpanoon liittyvien tavoitteiden toteuduttua.



Sami Moisio
Aluesuunnittelun ja -politiikan professori
Helsingin yliopisto