Asiantuntijalausunto koskien ennakkovaikuttamista EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (2028–)

Olennainen sisältö

- EU:n taloudellista päätöksentekoa lähivuosina määrittää tarve vastata teollisuuspolitiikan globaaliin nousuun, lisääntyneisiin globaaleihin jännitteisiin sekä tarve lisätä ilmastonmuutosta torjuvia investointeja
- Vaihtoehtoina on jatkaa linjalla, jossa teollisuuspolitiikka nojaa valtiontukisäännösten höllentämiseen, tai luoda yhteinen ylikansallisesti rahoitettu ja koordinoitu teollisuuspoliittinen toimintamalli
- Suomen ja muiden pienempien jäsenmaiden kannalta valtiontukiin nojaava toimintamalli on erityisen kestämätön
- Suomen olisi syytä tarkastella uudelleen unionin yhteistä teollisuuspolitiikkaa ja sen mahdollista rahoitusta koskevia kantojaan

Rahoituskehysvalmistelun lähtökohdat

EU:n tulevalla rahoituskehyskaudella unionin taloudelliset rakenteet kohtaavat merkittäviä muutospaineita. Ensinnäkin niin sanottu vertikaalinen teollisuuspolitiikka, jolla viitataan julkisen vallan aktiiviseen strategiseen toimintaan tiettyjen talouden sektoreiden tukemisessa, on tehnyt paluun Kiinassa, Yhdysvalloissa sekä muissa maailmantalouden keskeisissä valtakeskuksissa. Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden taloudellisen kilpailukyvyn turvaamisen kannalta on välttämätöntä luoda uskottava vastaus Kiinan ja Yhdysvaltojen panostuksille.

Toiseksi EU-alueella tarvitaan merkittäviä lisäinvestointeja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n komissio on arvioinut, että vuoden 2030 ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi noin 400 miljardin euron edestä lisäinvestointeja joka vuosi. Tämä edellyttää toimia jo ennen uuden rahoituskehyksen voimaanastumista, mutta EU:n vuoden 2050 hiilineutraalisuustavoitteen saavuttaminen vaatii korkean ilmastointi-investointiasteen saavuttamista myös pitkällä aikavälillä, joten asia on olennainen myös rahoituskehyksen kannalta. Itävaltalaisen ÖGfE-tutkimuslaitoksen selvityksen mukaan on varauduttava siihen, että ainakin puolet tarvittavista ilmastoinvestoinneista olisi julkisia investointeja[1].

Kolmanneksi Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainassa ja NATOn tulevaisuuteen sekä Yhdysvaltojen poliittiseen kehitykseen liittyvät huomattavat epävarmuudet pakottavat unionin vahvistamaan myös puolustusulottuvuuttaan ja sotilaallisia panostuksia merkittävästi.

[1] Heimberger, P., Lichtenberger, A. (2023). A Perma- nent EU Investment Fund for Tackling the Climate and Energy Crisis. Vienna. ÖGfE Policy Brief, 06’2023.

Valtioneuvoston kaavailemissa ennakkokannoissa Suomi on kuitenkin jättäytymässä sivuun näiden muutostrendien edellyttämien unionitasoisten reformien suunnittelusta lukuun ottamatta jossain määrin puolustussektoria. Yleisesti valtioneuvosto katsoo, että olennaisia muutoksia unionin rahoituskehykseen tulee välttää eikä kehyksen kokoa tule kasvattaa.

Unionin historian valossa on epätodennäköistä, että keskeiset muutokset taloudellisessa toimintaympäristössä eivät välittyisi sen taloudellisiin rakenteisiin. Kyse on enemmänkin siitä, osallistuuko Suomi vakavaan neuvotteluun vaadittavista muutoksista vai jättääkö se tämän muille jäsenvaltioille.

Teollisuuspolitiikan paluu ja vihreät investoinnit

Globaalin vertikaalisen teollisuuspolitiikan paluun voidaan katsoa käynnistyneen asteittain 2010-luvun aikana, mutta keskeisenä käännekohtana pidetään yleisesti Kiinan vuonna 2015 käynnistämää Made in China 2025 -ohjelmaa. Ohjelmassa Kiina teki huomattavia panostuksia ennen kaikkea informaatioteknologian, robotiikan ja muun korkean teknologian alan teollisuustuotantoon.

Yhdysvallat vastasi jo Donald Trumpin presidenttikaudella erilaisin tariffein ja tukiaisin Kiinan teollisuuspoliittisiin panostuksiin, mutta Joe Bidenin hallinnon kaudella teollisuuspoliittiset panostukset ovat vielä voimistuneet selvästi. Mikrosirutuotantoon suunnatun Science and Chips Actin suuruus kymmenessä vuodessa on noin 280 miljardia dollaria, mutta erityisesti ilmastoinvestointien tukiaisia sisältävän Inflation Reduction Act -paketin (IRA) suuruus on kahdeksan vuoden periodilla jo lähes 400 miljardia dollaria. Lisäksi vuonna 2021 hyväksyttiin kahdeksalle vuodelle jakautuva peräti 1200 miljardin kokoinen infrastruktuuri-investointipaketti Infrastructure Investment and Jobs Act.

Teollisuuspoliittisten investointien lisäksi myös Bidenin hallinto on jatkanut kovaa tariffipolitiikkaa. Se esimerkiksi ilmaisi juuri toukokuussa asettavansa kiinalaisille sähköautoille sadan prosentin tullimaksun.

Yhdysvaltojen teollisuuspoliittisten toimenpiteiden vaikutukset Euroopan unionille ovat useimpien analyysien mukaan erittäin merkittäviä[2]. Osa vaikutuksista voi olla myönteisiä, sillä esimerkiksi eurooppalaisten vihreän teknologian tuotteiden kysyntä saattaa lisääntyä globaalin kysynnän kasvun myötä. Toisaalta toimenpiteisiin sisältyy ilmeisiä uhkia Euroopan kannalta. Esimerkiksi IRA-pakettiin sisältyvä jopa 70 prosentin verohelpotus Yhdysvalloissa tehtäville investoinneille lähes varmasti houkuttelee merkittävästi investointeja EU-alueelta Yhdysvaltoihin.

[2]Ks. esim. Kleimann, D., N. Poitiers, A. Sapir, S. Tagliapietra, N. Véron, R. Veugelers and J. Zettelmeyer (2023) 'How Europe should answer the US Inflation Reduction Act', *Policy Contribution* 04/2023, Bruegel.

Toistaiseksi yhteiseurooppalaiset vastaukset teollisuuspolitiikan nousuun ovat jääneet vähäisiksi. EU:n uusi strategisten teknologioiden rahoitustukiväline STEP on kooltaan vain 10 miljardia euroa eikä sitä voida pitää vakavasti otettavana vastauksena Yhdysvaltojen massiivisille ohjelmille.

EU:n vastaukset ovatkin olennaisilta osin liittyneet kansallisten valtiontukisäännösten höllentämiseen esimerkiksi vihreän siirtymän investointien ja digitalouden sektoreilla. Pelkästään kansallisiin tukiin nojaava linjaus ei ole kuitenkaan optimaalista teollisuuspolitiikkaa. Tällaisesta toimintamallista puuttuu EU-tasoinen koordinaatio: kaikista investoinneista ei kannata kilpailla kaikkien jäsenmaiden kesken, vaan rakentaa eri tuotantoalojen ja teknologioiden klustereita koordinoidusti eri alueille.

Selvää on myös, että valtiontukiin nojaava teollisuuspoliittinen toimintamalli olisi Suomen kaltaiselle pienelle jäsenmaalle huonompi vaihtoehto kuin ylikansallisesti ja koordinoidusti toteutettu teollisuuspolitiikka. Suomella ei ole mahdollisuuksia kilpailla Saksan ja Ranskan kaltaisten jäsenmaiden maksamien useiden miljardien tuotantolaitoskohtaisten kansallisten tukipakettien kanssa, mutta Suomi olisi vahvassa asemassa ylikansallisesti koordinoidussa teollisuuspolitiikassa, jossa EU-rahoituksen avulla pyrittäisiin houkuttelemaan investointeja erilaisiin korkean teknologian ja osaamisen keskittymiin.

Mikäli Suomi haluaisi pitää jatkossakin tiukasti kiinni unionin yhteiseen lainanottoon perustuvien rahoitusmekanismien vastustuksesta, olisi teollisuuspoliittisia hankkeita rahoitettavissa myös sellaisilla yhteisillä veroilla, joiden kerääminen puhtaan kansallisesti voisi olla hankalampaa. Tästä esimerkkeinä on tutkimuskirjallisuudessa pidetty esimerkiksi EU:n laajuista finanssitransaktioveroa tai varallisuusveroa[3].

On myös syytä korostaa, että linja jossa vastustettaisiin sekä valtiontukisäännösten höllennyksiä että ylikansallisia teollisuuspoliittisia ratkaisuja, ei ole uskottava. Vertikaalisen teollisuuspolitiikan paluu on olennaisesti liitoksissa lisääntyneisiin maailmanpoliittisiin jännitteisiin ja tähän liittyen pyrkimyksiin varmistaa keskeisten teknologioiden saatavuus kaikissa olosuhteissa sekä toisaalta pyrkimyksiin mobilisoida nopeasti riittävästi resursseja ilmastonmuutosta torjuviin investointeihin.

Nämä keskeiset taustatekijät vaikuttavat isompien jäsenvaltioiden politiikkavalintoihin väistämättä tulevina vuosina eikä kehityksen kääntäminen kokoamalla vastustavien jäsenvaltioiden liittoumaa ole kovin todennäköistä, koska kyse on huoltovarmuuteen, turvallisuuteen ja taloudelliseen kilpailukykyyn liittyvistä fundamentaalisiksi määritellyistä tarpeista. Sen sijaan teollisuuspolitiikan toteutustapa on aidosti auki ja Suomella olisi mahdollista vaikuttaa siihen, että teollisuuspolitiikka perustuisi myös pienempien jäsenvaltioiden tarpeet ja mahdollisuudet huomioon ottaviin ratkaisuihin.

[3] Ks. esim. Krenek, Alexander and Schratzenstaller, Margit. "A Harmonized Net Wealth Tax in the European Union" *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 242, no. 5-6, 2022, pp. 629-668.

Tulevien päätösten kannalta on olennaista myös havaita, että juuri sovittuun finanssipoliittisten sääntöjen uudistukseen ei sisälly olennaisia helpotuksia vihreiden investointien kannalta. Näin ollen ilman yleiseurooppalaista investointiratkaisua on suuri riski, että julkisten ilmastoinvestointien lisääminen 200 miljardin euron edestä vuosittain ei tule onnistumaan. Tämä lisäisi entisestään painetta erilaisille taloudellista toimintaa rajoittaville ilmastopäätöksille.

On mahdollista, että EU:n teollisuuspoliittiset päätökset tehdään rahoituskehysprosessista osittain irrallaan. Rahoituskehysneuvotteluihin valmistauduttaessa tulisi kuitenkin välttää kantoja, jotka ajaisivat Suomen neuvotteluprosessissa marginaaliin.

Lisätietoja: Lauri Holappa

VTT, toiminnanjohtaja

lauri.holappa@utak.fi, 044 248 6540