Vesa Vihriälä 8.3.2024

VTT, vierailleva tutkija, Helsingin yliopisto

Suurelle valiokunnalle ja tulevaisuusvaliokunnalle

Lausunto valtioneuvoston E-kirjeestä: Suomen avaintavoitteet ja vaikuttamisstrategia seuraavalle EU-vaalikaudelle

Valtioneuvoston määrittelemät pääprioriteetit ovat: (1) Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistaminen, (2) Euroopan kokonaisturvallisuuden parantaminen ja (3) puhtaan siirtymän sekä biotalouden ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistäminen. VN:n mukaan rahoituskehyksellä tulisi osaltaan edistää näiden painopisteiden toteutumista mutta rahoituskehyksen kokonaistasotaso tulee kuitenkin säilyttää kohtuullisena ja Suomen nettomaksuosuuden kasvua tulee välttää.

Prioriteetit ovat järkeviä. Kaikkien tavoitteiden saavuttaminen on kuitenkin varsin vaikeaa, ellei mahdotonta, pidättäydyttäessä rahoituskehyksen kasvua koskevaan varsin varaukselliseen linjaukseen. Myös eräät muut rajaukset vaikeuttavat asetettujen prioriteettien toteutumista.

Kasvupolitiikka

Talouskasvun edistämistä tarkastellaan lähinnä strategisen kilpailukyvyn otsikon alla. VN korostaa sisämarkkinoiden ja tehokkaan valtiontuki- ja kilpailupolitiikan merkitystä. Yhteisen budjetin varoja tulisi suunnata entistä enemmän tutkimusta, innovaatioita ja osaamista sekä digitalisaatiota ja puhdasta siirtymää edistäviin toimiin. Tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman rahoituksen tulee VN:n mukaan perustua korkeaan toiminnan laatuun, ei kiintiöihin tai aluekriteereihin. Suomen tavoitteena on parempi ja vähäisempi EU-sääntely. Suomi näkee myös osaavan koulutetun työvoiman saatavuuden parantamisen keskeisenä tekijänä Euroopan kilpailukyvylle.

VN haluaan myös Suomen edistävän pääomamarkkinaunionia ja pankkiunionin saattamista loppuun, kuitenkin niin, ettei se lisää Suomen ja suomalaisen pankkijärjestelmän yhteisvastuuta.

Sisämarkkinoiden toimivuuden, valtiontukien rajoittamisen, kilpailupolitiikan sekä meriittien perusteella allokoitavan tutkimusrajoituksen merkityksen korostaminen ovat kaikki järkeviä kasvupolitiikan linjauksia. Myös osaavan työvoiman saatavuuden parantaminen ja pääomamarkkinaunioni sekä pankkiunioni palvelevat kasvutavoitteita hyvin.

Vaikka osaavan työvoiman merkityksen korostaminen on itsessään perusteltua, unionin tason toimien mahdollisuudet vaikuttaa asiaan ovat parhaimmillaankin varsin rajattuja. Koulutusjärjestelmät ovat lähtökohtaisesti kansallisia ja kansallisen päätösvallan ja rahoituksen piirissä. Erasmus- ja muut vaihto-ohjelmat ovat verraten pieni osa kokonaisuutta. Lisäksi unionin maahanmuuttopolitiikkaa koskeva VN:n linjaus liittyy yksinomaan ei-toivotun maahanmuuton estämiseen tai hillitsemiseen. E-kirjeessä ei ole mitään, millä pyrittäisiin parantamaan alueen ulkopuolelta tulevan osaavan työvoiman saamista ja tehokasta allokoitumista.

Suomen kannassa olisi hyvä nostaa vahvemmin esille se, että yhteisen rahankäytön tulisi palvella EU-tason yhteisten julkisten hyödykkeiden aikaansaamista. Tämä on osaksi sisällä huomautuksessa tutkimusrahoituksen osuuden lisäämisestä ja meriittien painottamisessa tämän rahoituksen allokaatiossa. Kokemus erityisesti elpymisrahaston yhteydessä tapahtuneesta voimavarojen huomattavasta lisäyksestä usean vuoden ajaksi osoittaa kuitenkin, ettei asiaa voi liikaa korostaa. Kokonaisuutta palvelevat rahankäyttökohteet jäävät kovin helposti eri maille suoraan korvamerkittyjen varojen jalkoihin. Aidosti horisontaaliset Horizon Europe ja InvestEU saivat vain runsaat 10 miljardia 750 miljardin kokonaisuudesta!

Etenkin tuoreimman, Venäjän hyökkäyssodan aiheuttaman kriisin, mutta myös mm. USA:n aggressiivisen valtiontukipolitiikan takia EU-maat ovat lisänneet olennaisesti kansallisia valtiotukia. EU-komissio on tämän sallinut tukisääntöihin tehdyillä poikkeuksilla. Laajat valtiontuet vääristävät kilpailuolosuhteita ja niistä kärsivät etenkin pienet ja heikon julkisen talouden maat. Tuet eivät myöskään parhaalla mahdollisella tavalla palvele EU-alueen kokonaisuutta, koska ne eivät välttämättä kohdistu tehokkaimpiin kohteiseen.

Suomen kriittinen kanta valtiontukien massiiviseen laajentamiseen on perusteltu. Toisaalta palaaminen ennen tuoreinta kriisiä vallinneeseen tilanteeseen on epärealistista etenkin USA:n tukipolitiikan takia. Kansallisten tukien aiheuttamien vääristymien hillintä korostaa tarvetta EU-tason, hankkeiden meriittien perusteella kohdennettaville tuille. Tämän vuoksi Horizon Europe -ohjelman T&K-rahoituksen ohella InvestEU-ohjelman ja Euroopan Investointipankin rahoitusmahdollisuuksia olisi selvästi lisättävä. Suomen tulisi linjauksissaan ottaa tämä huomioon.

Myös pääomamarkkinaunionin edistämistä olisi syytä korostaa tehtyä selvemmin. Euroopan tuottavuuden heikko kehitys Yhdysvaltoihin verrattuna liittyy hyvin keskeisesti heikosti kehittyneisiin riskipääoman markkinoihin, jolloin innovaatiot eivät pääse skaalautumaan. Tämän heikkouden yksi ilmeinen taustatekijä on pääomamarkkinoiden pirstoutuminen lukuisiin pieniin osamarkkinoihin.

Pankkiunionin edistäminen ilman, että Suomen tai suomalaisen pankkijärjestelmän osallistuminen yhteisten riskien kantamiseen, on vaikeaa. Pankkiunionin puuttuva osa, yhteinen talletussuoja edellyttää juuri riskien jakamista valtioiden rajat ylittäen.

Makrotaloudellinen vakaus

Talouspolitiikan toinen yleinen päätavoite pitkän ajan kestävän kasvun ohella on taloudellisten vaihteluiden hillintä. Tältä osin E-kirje ei linjaa paljoakaan. Edellä jo mainitut pääomamarkkinaunioni ja pankkiunioni tukevat myös makrotaloudellista vakautta ja vähentävät tarvetta julkisen sektorin sisällä tapahtuvaan maiden väliseen suhdannetasaukseen. Lisäksi vakautta palvelee todettu pyrkimys jäsenvaltioiden velkakestävyyden vahvistamiseen ja jäsenvaltioiden oman vastuun korostaminen tässä.

Makrotalouden vakauden pientä osuutta Suomen tavoitteen asettelussa voi perustella sillä, että kasvupolitiikan haasteet ja myös ympäristöön ja turvallisuuteen liittyvät haasteet vaativat todennäköisesti enemmän huomiota lähivuosina kuin makrotaloudellinen vakaus. EU:han on selvinnyt varsin hyvin sekä koronashokista että Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamasta energian hintashokista. Kiihtyneen inflaation taltuttamiseksi tarvittu korkotason nousukaan ei ole ainakaan toistaiseksi johtanut syvään taantumaan.

Vakausriskit eivät kuitenkaan ole kadonneet. Pankkiunioni voi vähentää pankkisektorista syntyviä ja leviä riskejä. Tämän vuoksi Suomenkin tulisi kannattaa pankkiunionin vahvistamista yhteisellä talletussuojalla.

Loppusilausta vaille oleva vakaus- ja kasvusopimuksen uudistaminen lisää sopimuksen realismia. Ei kuitenkaan ole lainkaan selvää, että sopimus onnistuisi aikaisempaa paremmin tavoitteessaan estää jäsenmaiden liiallinen velkaantuminen. Kokemuksen valossa tarvitaan markkinakuria sääntöihin liittyvien sanktioiden rinnalle. Tällaista kuria voi syntyä ainoastaan, jos on uskottavaa, että jäsenvaltion voidaan ääritilanteessa sallia ajautuvan maksukyvyttömäksi, mikäli se on hoitanut talouttaan huonosti.

E-kirje ei myöskään sisällä mitään linjauksia itse valtionvelkakriisin hallinnan osalta. Selkeä käsitys tavoitelluista kriisinhallinnan periaatteista puoltaisi kuitenkin paikkaansa, kun E-kirje toteaa Suomen suhtautuvan kriittisesti elpymisvälineen kaltaisten yhteisesti rahoitettujen kriisinhallintatoimien uusimiseen.

Vihreä ja digitaalinen siirtymä

E-kirje ottaa lähtökohdaksi EU-tason ilmastoneutraaliuden saavuttamisen vuoteen 2050 mennessä. Keinojen pääpainon tulee VN:n mukaan olla päästövähennyksissä ja toimien prioriteettina fossiilisten polttoaineiden käytön vähentäminen. Fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämisen tavoitteena on vähentää myös EU:n riippuvuutta kolmansista maista.

VN korostaa myös EU:n digitaalisen kyvykkyyden edellyttävän investointeja erityisesti murrosteknologioihin, kuten tekoälyratkaisut, suurteho- ja kvanttilaskenta, siruteknologia sekä 6G. Todetaan myös. että Euroopan strateginen kilpailukyky sekä häiriönsietokyvyn vahvistaminen vaativat tehostettujen riskinhallintatoimien lisäksi lisäpanostuksia kriittiseen digitaaliseen infrastruktuuriin, kuten mobiiliverkkoihin, merikaapeleihin, satelliitteihin, datakeskuksiin, tulevaisuuden teknologiaratkaisuihin ja kriittisiin teknologioihin sekä eurooppalaisten arvoketjujen kehittämiseen.

Vihreää ja digitaalista siirtymä koskevat peruslinjaukset ovat järkeviä. *Kustannustehokkaiden ratkaisujen toteutuminen edellyttää kuitenkin vahvoja, kaikkia toimijoita samalla tavoin koskevia kannustimia. EU:n päästökaupan laajennus ja päästöoikeuksien määrän supistaminen ovat tässä suhteessa luontevia toimintatapoja, kuten myös hiilirajamekanismi kilpailuolosuhteiden tasoittajana. Näitä koskevat linjaukset olisivat luonteva osa Suomen strategiaa.*

Linjauksessa olisi hyvä myös ottaa jollain tavalla kantaa siihen, missä määrin EU-rahoituksella tuetaan eri maiden vihreää siirtymää; päästöintensiteetithän ovat suurimpia Itä-Euroopan suhteellisesti köyhissä maissa, joiden voi olla vaikea toteuttaa tarvittavia investointeja pelkästään kansallisen rahoituksen turvin.

Kokonaisturvallisuus, vahvempi Eurooppa ja laajentuminen

E-kirjeen mukaan EU:n tulee olla vahvempi geopoliittinen toimija ja jatkaa vahvaa poliittista, taloudellista ja sotilaallista tukeaan Ukrainalle, niin kauan kuin on tarpeen. Suomi tukee Ukrainaa sen eurooppalaisella polulla.

Suomi korostaa tarvetta vahvistaa unionin kriisinsietokykyä eli kokonaisvaltaista ja laajaalaista varautumista mahdollisiin tuleviin kriiseihin ja hybridiuhkiin. Suomi tukee EU:n puolustusyhteistyön syventämistä.

Suomi tukee Euroopan puolustuksen huoltovarmuuden vahvistamista myös oikeudellisesti sitovin järjestelyin. Suomen tavoitteena on, että unioniin luotaisiin puolustustarvikkeiden yhteismarkkinat ja Suomi kannattaa EU:n puolustusteollisuuden sisällyttämistä kestävän rahoituksen taksonomiaan.

Osana pyrkimystä vahvistaa EU:n päätöksentekokykyä voisi VN:n mukaan olla erillisen puolustusministerineuvostokokoonpanon perustaminen. Toisaalta VN toteaa, että määräenemmistöpäätösten lisääminen EU:ssa on mahdollista vain rajatuilla ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa-alueilla.

VN liittää EU:n laajentumisen Euroopan turvallisuuden vahvistamiseen: E-kirjeessä todetaan, että hakijamaiden jäsenyysperspektiivi ja tuki niiden jäsenyysprosessille edistävät yhteistä turvallisuutta. Tämän vuoksi unionin tulee jatkaa tukea hakijamaille lähentymisen vauhdittamiseksi ja jäsenyyskriteerien täyttämiseksi. Suomi korostaa, että otettujen askelten tulee perustua kunkin hakijamaan meriitteihin ja olla tarpeen mukaan peruttavissa.

VN:n näkemyksen mukaan perussopimusmuutokset eivät ole ennakkoehto uusien jäsenvaltioiden hyväksymiselle unioniin, vaan EU:n toimintaa on uudistettava ja tehostettava ensisijaisesti nykyisten perussopimusten puitteissa

E-kirje tunnistaa, että laajentumisella tulee olemaan merkittävä vaikutus EU-rahoitukseen. Vaikka mikään ehdokasmaista ei vielä liittyisikään unioniin vuoden 2027 jälkeisellä rahoituskehyskaudella, tulevaan kehykseen kuitenkin odotetaan sisältyväni nykyistä huomattavasti merkittävämpää rahoitustukea ehdokasmaille. Lisäksi arvioidaan, että mahdollinen laajentuminen luo jo ennakollisesti painetta uudistaa ja modernisoida EU:n tulevaa rahoituskehystä. Toisaalta E-kirjeessä katsotaan, että vasta uusien jäsenvaltioiden liittymisen myötä osasta nykyisiä nettosaajamaita tulisi nettomaksajia ja nykyisten nettomaksajien nettomaksuasema entisestään kasvaisi.

E-kirjeen turvallisuutta koskevat tavoitteet ovat varsin yleisellä tasolla, ja niistä on vaikea olla eri mieltä. Ammustuotannon hidas kasvu huolimatta siitä, että Ukrainan sodan aikaansaama tarve on ollut tiedossa jo ainakin 1½ vuotta, osoittaa, että Eurooppa ei ole pystynyt määrätietoiseen puolustustarvikkeiden tuotannon kehittämiseen. Samoin edelleen unionin ja samalla Naton eurooppalaiset jäsenmaat kehittävät asejärjestelmiä erikseen hyödyntämättä yhteistoiminnan mahdollisuuksia läheskään siinä määrin kuin olisi mahdollista. Tavoitteiden edistämiseksi olisi hyödyksi, jos Suomi voisi täsmentää, millä tavalla puolustustarvikkeiden yhteismarkkinoihin parhaiten päästäisiin.

EU-maiden turvallisuuden parantaminen laajenemisen avulla on oikea ja tärkeä tavoite. Samalla jäsenyyden kytkeminen meriitteihin on kokemuksen perusteella olennaisen tärkeää. Tällainen prosessi edellyttää onnistuakseen, että EU tukee merkittävästi jäsenkandidaatteja ja ehdollistaa tuen ja jäsenyysprosessin seuraavat askeleet jäsenyyskriteerien saavuttamiseen.

Turvallisuuden kannalta tärkein jäsenyysprosessi koskee Ukrainaa. Ukrainan selviäminen sodasta kunnialliseen ja kestävään rauhaan edellyttää EU:lta ja EU-mailta huomattavan suurta taloudellista ja sotamateriaalin tuottamiseen liittyvää panostusta todennäköisesti usean vuoden ajan. Jälleenrakennus ja yhteiskunnan perusrakenteiden kehittäminen EU-jäsenyyden edellyttämälle tasolle vaatii vielä paljon pidempään suurta taloudellista tukea Ukrainalle. Tuen tarve ei lopu jäsenyyden myötä. Ukraina on väestöltään Puolan kokoinen ja sen tulotaso on noin 1/3 Puolan nykyisestä tulotasosta. Eräiden arvioiden mukaan erilaisten nykyisin koheesiopolitiikassa sovellettavien kriteerien voimassa ollessa Ukrainan vuotuinen nettosaanto olisi 20 miljardin euron suuruusluokkaan. Tämän valossa E-kirjeen arvio, että EU:n rahoituskehyksen ennakolliseen

uudistamiseen syntyy painetta, on varsin varovainen formulaatio. Eikä ole lainkaan selvää, että nykyisten nettomaksajien nettomaksut kasvaisivat vasta jäsenyyksien toteutumisen myötä.

Lopuksi*
Suomen perusasennetta EU:n toimintaan ja sen kehittämiseen voisi ehkä luonnehtia varaukselliseksi konstruktiivisuudeksi. Suomi on halunnut EU:n toimivan tehokkaasti asioissa, jotka ovat ainoastaan tai parhaiten unionin tasolla hoidettavissa. Suomi on pyrkinyt edistämään unionin kykyä sopia yhteisistä toimista ja ollut valmis kompromisseihin tämän saavuttamiseksi.

Suomi on toisaalta ollut varsin varauksellinen EU:n toimivaltojen ja resurssien lisäämisen suhteen. Tämä on ilmennyt etenkin kriittisessä asenteessa finanssipoliittisen toimintakyvyn luomiseen unionin tai euroalueen tasolle, rahoituskehyksen kasvattamiseen ja yhteiseen velkaan.

Tämä perusasenne ilmenee myös valtioneuvoston kirjelmässä. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko kirjelmässäkin tärkeiksi arvioidut tavoitteet saavuttaa vahvistamatta EU:n toimintakykyä ilman EU:n toimintakyvyn ja resurssien olennaista vahvistamista.

Pyrkimykset EU:n talouskasvun nopeuttamiseen, vihreään siirtymän edistämiseen, huoltovarmuuden ja strategisen autonomian lisäämiseen sekä Ukrainan tukemiseen niin, että se selviää sodasta ja kykenee liittymään unioniin ja edelleen konvergoitumaan kohti muita jäsenmaita aiheuttavat huomattavan suuren paineen unionin kokonaisrahoitukseen. Jos kaikki nämä tavoitteet halutaan saavuttaa, kyse ei ole EU-rahoituskehyksen noususta joillakin prosenteilla vaan kymmenillä prosenteilla. Tämä tarkoittaa samalla EU-budjetin koon kasvua suhteessa EU:n BKT:hen. Tällöinkään ei vielä puhuta siitä, että EU:n budjetista tulisi niin suuri, että sen vuotuisilla muutoksilla on olisi suhdannepoliittista merkitystä.

Edellä todetuissa menotarpeissa on voittopuolisesti kyse EU-tason julkishyödykkeiden aikaansaamisesta, ts. asioista, joista kaikki unionin jäsenet hyötyvät, vaikka eivät niiden rahoittamiseen osallistuisikaan. Tämän vuoksi niitä on vaikea jättää yksittäisten jäsenvaltioiden asiaksi; yksittäisellä maalla ei ole riittävää intressiä rahoittaa tällaisia asioita elleivät muutkin osallistu. Yhteinen rahoitus on välttämätöntä.

Valtioneuvoston linjauksen potentiaalisesti suurin ongelmakohta on näiden rahoitustarpeiden takia tavoite rahoituskehyksen kokonaistason säilyttämisestä kohtuullisena. Jos kohtuullinen tulkitaan tiukasti, riittävää rahoitusta EU:n yhteisille tutkimus- ja innovaatiopanostuksille, vihreän siirtymän rahoittamiseen, Ukrainan tukeen sekä huoltovarmuuden ja laajemmin strategisen autonomian edistämiseen tuskin syntyy. Eduskunnan tulisikin nähdäkseni indikoida, että Suomi on valmis rahoituskehyksen selvään kasvattamiseen edellyttäen, että lisärahoitus käytetään todettuihin keskeisiin yhteistä intressiä palveleviin tarkoituksiin.

Yhteinen lisärahoitus voi perustua EU:n uusiin omiin varoihin, käytännössä verotusoikeuteen, tai jäsenmaksuihin. Lähivuosien taakkaa voidaan toki siirtää tulevaisuuteen velalla. Olisi eduksi johdonmukaisen politiikan kannalta määrittää, mihin mittaan Suomi on halukas antamaan EU:lle verotusoikeutta jäsenmaksujen lisäyksen rajoittamiseksi. Yhteisvelkaan liittyvät ongelmat puoltavat sen käytön rajoittamista poikkeuksellisiin kriisitilanteisiin. Suomen kriittinen asenne on tässä suhteessa perusteltu.

Toinen potentiaalinen ongelma liittyy päätöksentekoa koskevaan linjaukseen. VN:n kanta on, että määräenemmistöpäätöksentekoa voidaan laajentaa vain rajatuilla ulko- ja turvallisuuspolitiikan osa-alueilla ja unionin toimintaa on ensi sijassa uudistettava nykyisen perussopimuksen puitteissa. Näinkin saatetaan päästä eteenpäin. Todennäköisempänä lienee kuitenkin pidettävä, että nykyinen

päätöksentekotapa johtaa kasvaviin ongelmiin, kun unionin jäsenmäärä edelleen kasvaa yli 30. Unkarin toiminta on tästä esimakua.

Yhdysvaltain viimeaikainen poliittinen kehitys viittaa vahvasti siihen, että Euroopan on jatkossa kyettävä huolehtimaan aikaisempaa selvästi itsenäisemmin turvallisuudestaan. Tämä alleviivaa riittävien yhteisten panostusten mahdollistamisen ja tehokkaan päätöksenteon tärkeyttä ja itse asiassa tätä koskevien muutosten kiireellisyyttä.

*Yksityiskohtaisempia perusteluita päätelmilleni olen esittänyt Tehokkaan tuotannon tutkimussäätiön julkaisemassa kirjassa: https://www.ttt-säätiö.fi/wp-content/uploads/Vihriala-raportti-FINAL.pdf