1.6.2025

Arvoisa Eduskunnan suuri valiokunta,

Valtiokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta lausuntoa koskien EU:n koheesiopolitiikkaa ja sen liittymistä kilpailukykykyyn Valtioneuvoston selvityksessä E 31/2024 vp - EJ 2/2025 vp: *Ennakkovaikuttaminen tulevaan EU:n monivuotiseen rahoituskehykseen (2028–)*. Kiitän valiokuntaa luottamuksesta ja annan seuraavan lausunnon koheesiopolitiikan ja Suomen alueiden kilpailukyvyn näkökulmista.

Koheesiopolitiikka ja sen kytkeytyminen alueiden kilpailukykyyn

EU:n koheesiopolitiikkaa voi tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin sitä voidaan tarkastella laajasta EU-alueen yhtenäistämisen näkökulmasta. Näin koheesiopolitiikalla pyritään alueiden lähentymiseen ylikansallisessa viitekehyksessä. Toisaalta koheesiopolitiikkaa voi lähestyä suppeammasta kansallisesta näkökulmasta. Jälkimmäisessä tapauksessa tarkastelun kohteeksi nousee usein kapeasti se, kuinka monta euroa Suomi saa koheesiorahoituksena kotiutettua yhtä investoimaansa euroa vastaan.

Laaja eurooppalainen näkökulma koheesiopolitiikkaan korostaa sitä, että EU:n koheesiopolitiikan tehtävä poikkeaa kaikista muista EU:n sektoripolitiikan aloista. Koheesiopolitiikan historia ulottuu Rooman sopimukseen (1957) asti. Koheesiopolitiikka on perinteisesti korostanut EU:n ja sen edeltäjien heikoimpien alueiden tukemista ja alueellisten erityispiirteiden tunnistamista. Tavoitteena on ollut heikkojen alueiden kehittäminen ja kehityserojen tasaaminen jäsenmaiden ja jäsenmaiden sisäisten alueiden välillä. Nykyään koheesiopolitiikka on EU:n merkittävä politiikan ala, jonka rahoitus on vuonna 2027 päättyvällä kaudella noin 380 miljardia euroa.

EU:n alueellisen koheesion edistäminen korostuu nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa. Monet tutkijat ovat esittäneet, että Euroopan integraation yksi haaste ei ole niinkään ulkoinen kilpailu eikä edes sisäinen tehottomuus, vaan EU:n alueella asuvien ihmisten tyytymättömyys ja kiihtyvä

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

HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

euroskeptisyys. Tämä tyytymättömyys leimaa eritoten taantuvia alueita ja kielii alueiden heikkoudesta vastata useiden peräkkäisten kriisien aiheuttamiin muutoksiin. Tällaisesta näkökulmasta asiaa tarkastellen koheesiovarat liittyvät EU-projektin vahvistamiseen alueilla, joihin talouden rakennemuutos, talouden taantuma ja myös äskettäiset COVID19-pandemia ja Venäjän hyökkäyssota ovat perusteellisesti vaikuttaneet. Koheesiorahoitus liittyy toisin sanoen paitsi pyrkimykseen tasoittaa EU:n alueellistaloudellisia eroja myös EU-projektin poliittiseen legitimiteettiin ja turvallisuuspolitiikkaan. Alueellisesti jakautunut EU ei yksinkertaisesti ole paras mahdollinen lähtökohta globaalissa kilpailussa menestymiselle, sisämarkkinoiden kehittämiselle tai kestävyyssiirtymän toteuttamiselle. Mahdollisuuksien tasa-arvon puute, palveluiden rapautuminen/puuttumine sekä heikko talouskehitys ovat parhaita alustoja EU-kriittisyydelle. Näin asiaa tarkastellen koheesiopolitiikka viittaa EU-alueen sosiaalis-taloudelliseen kiinnitysaineeseen, joka sitoo EU:n kansalaiset yhteen yhteisessä pyrkimyksessä kohti kilpailukylyä, vaurautta, kestävyyttä ja rauhaa.

Valtioneuvoston selvityksessä kansallinen näkökulma koheesiopolitiikkaan korostuu voimakkaasti. Olen Suomen hallituksen selvityksen kanssa samaa mieltä siitä, että koheesiopolitiikan varojenjakokriteereistä syrjäinen ja pohjoinen sijainti, muuttoliike sekä harva-asutus ja pitkät etäisyydet ovat tärkeitä. Etäisyyksien painottamisen lisäksi tai asemesta yhtenä kriteerinä voisi hyvin toimia ”saavutettavuus”. Lisäksi pohjoisten harvaan asuttujen alueiden NSPA-erityisrahoitus on Suomen koheesiorahoituksen kokonaissaannon kannalta merkityksellinen. Väestön ikärakenteen liittäminen varojenkajokokriteeristöön tietenkin edesauttaisi koheesiovarojen nykyistä suurempaa kanavoitumista Suomeen.

Koska Suomen saanti koheesiorahoituksen kokonaisuudesta on noin 0,25 euroa jokaista EU:lle maksettua euroa kohden, olisi helppoa esittää, että on Suomen edun mukaista vähentää koheesiorahoituksen osuutta EU-rahoituksen kokonaisuudessa ja siirtää varoja esimerkiksi sellaisten puiteohjelmien rahoitukseen, joissa Suomen saanto on suurempaa. Alueiden erot niin EU-tasolla kuin Suomessakin ovat kuitenkin yhä sen verran merkittäviä, ettei varsinkaan nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa alueiden taloudellisen lähentymisen heikentäminen tunnu yksiselitteisesti järkevältä. Sen sijaan Suomi voisi vaikuttaa koheesiopolitiikan sisältöön siten, että esimerkiksi innovaatioiden, tutkimuksen ja ylipäätään kilpailukyvyn rahoittaminen olisi nykyistä selvemmin esillä koheesiorahaa jaettaessa. Näiltä osin pidän Suomen muotoilua siitä, että ”tulevan koheesiopolitiikan sisällöllisten painopisteiden osalta Suomi korostaa EU:n strategista kilpailukykyä ja EU:n kokonaisturvallisuutta”, pääosin järkevänä. Parhaimmillaan koheesiopolitiikan välineiden soveltaminen innovaatioihin, puhtaaseen siirtymään ja osaamisen kehittämiseen tasoittaisi aluekehitystä myös Suomessa ja lisäisi maan kokonaiskilpailukykyä.

Hallituksen selvityksessä ei tietenkään käsitellä sitä, miten koheesiovaroja tulisi Suomessa alueellisesti jakaa. Haluan tässä yhteydessä sen sijaan korostaa, että koheesiorahoituksessa on jo nyt piirteitä niiden puiteohjelmien teemoista, joilla pyritään vahvistamaan EU:n kilpailukykyä. Tutkijat ovatkin panneet merkille, että puiteohjelmien ja koheesiopolitiikan välille on jo jonkin aikaa pyritty rakentamaan synergiaa, eikä kilpailukykyä korostavia puiteohjelmia voi tarkastella täysin irrallaan EU:n koheesiopolitiikasta.

Joidenkin Suomen alueiden näkökulmastakin on selvää, että koheesiorahoitusta ja kansallista tukirahoitusta käytetään enenevässä määrin TKI-investointeihin. Niillä pyritään vivuttamaan yksityistä pääomaa. Joillakin Suomen alueilla, jotka eivät muutoin juuri saa julkista TKI-rahoitusta, merkittävä osa rakennerahastovaroista kanavoidaan juuri TKI-toimintaan. Koheesiovaroilla tehdään toisin sanoen jo nyt kilpailu- ja kasvupolitiikkaa, jonka korvaaminen eritoten Itä- ja Pohjois-Suomessa on vaikeaa. Monet Suomen alueet kokevat ylipäätään, että

koheesiorahoitus on tärkeä osa alueiden kilpailukykyä. Tämä perustuu esimerkiksi siihen, että koheesiorahoituksella on tuettu pitkäjänteistä TKI-työtä. Hyvä esimerkki on Etelä-Karjala, joka ei tosin kuulu Itä- ja Pohjois-Suomen suuralueeseen. Siellä esimerkiksi LUT-yliopiston sähkö- ja energiatekniikan tutkimusinfraa on rahoitettu koheesiovaroin. Kyseiset alat ovat nykyään maakunnan selkeitä kasvualoja. Onkin syytä huomata, että koheesiovaroja on käytetty myös Suomessa kansainvälisessä kestävyyssiirtymään liittyvässä investointikilpailussa menestymiseen. Tuossa kilpailussa pysyy mukana vain, jos perusinfrastruktuurit koulutuksesta liikkumiseen ja energiansiirtoon ovat kunnossa.

Koheesiorahoitus liittyy kilpailukykyyn myös suorien pk-yritystukien kautta. Näillä on ollut positiivinen vaikutus Suomen alueilla. ELY-keskusten kautta kohdentuva koheesiorahoitus suoraan yrityksille on kasvua tukevaa rahoitusta, jonka avulla yritykset voivat päästä mukaan kansallisiin ja EU:n rahoitusohjelmiin. Tämä ja muut mahdolliset esimerkit alleviivaavat, että koheesiorahoituksella on parhaimmillaan merkittäviä taloudellisia kerrannaisvaikutuksia. Näin ollen pidän tärkeänä, että jatkossa koheesiorahoituksen ja kilpailukykyrahoituksen (tuleva ”eurooppalainen kilpailukykyrahasto”, jonka varoja voisi hyödyntää myös teollisen tuotantokapasiteetin rakentamiseen) välillä on nykyistä vahvempaa koordinaatiota. Pidän lisäksi hallituksen kannan mukaisesti tärkeänä, että tutkimus-, kehitys-, ja innovaatiorahoitus säilyy jatkossakin avoimeen kilpailuun ja korkeaan laatuun perustuvana EU-rahoituksena.

Osana ennakkovaikuttamista hallitus kertoo Suomen tarkastelevan mahdollista uutta EU:n itäisiin ulkoraja-alueisiin liittyvää kriteeriä ja sen edullisuutta Suomelle nettomaksuaseman näkökulmasta. Tämä on tärkeä seikka. Itäistä ulkorajaa koskevan kriteerin tuominen koheesiopolitiikkaan lisäisi tietenkin suurella todennäköisyydellä Suomen kokonaissaantoa koheesiorahoituksesta. Mutta varsinkin sotilaallisen kapasiteetin (oli se mitä hyvänsä) rahoittaminen aluekehitysvaroista on hankala asia. Hallituksen tulisi toisin sanoen harkita sitä, pitäisikö kokonaissaannon näkökulmasta EU:n itäisille raja-alueille pyrkiä sittenkin saamaan oma erillinen ja suhteellisen vahva rahoitusinstrumentti, jossa Suomella olisi keskeinen rooli. Tällaisen erillisen instrumentin ei kuitenkaan tulisi korostaa lähtökohtaisesti ainoastaan perinteistä puolustuspolitiikkaa, vaan sen pitäisi painottaa EU:n itäisten raja-alueiden kaikinpuolista kehittämistä niin, että jaettavat rahat täydentäisivät koheesiorahoitusta alueiden kilpailukyvyn näkökulmasta (esimerkiksi infrastruktuurien kehittäminen). Kanavoituupa itäisten raja-alueiden rahoitus tulevaisuudessa mistä tahansa instrumentista, rahoituksen tulisi olla mahdollisen joustavaa eli rahoituksen käyttökohteita pitäisi voida muuttaa alueiden tarpeista käsin geopoliittisen toimintaympäristön muuttuessa.



Sami Moisio
Aluesuunnittelun ja -politiikan professori
Helsingin yliopisto