

Juha Jokela
Ohjelmajohtaja
EU-tutkimusohjelma
Ulkopoliittinen Instituutti

Talousvaliokunta
Eduskunta

16.2.2021

Asia: HE 260/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä annetun neuvoston päätöksen (EU, Euratom) 2020/2053 hyväksymisestä

Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi asian käsittelyn yhteydessä. Lausunnossa tarkastellaan hallituksen esitystä Ulkopoliittisen instituutin EU-tutkimusohjelman painopisteiden valossa. Tätä taustaa vasten tarkastelu rajoittuu esityksen EU-poliittisiin vaikutuksiin.

Unionin toimintakyky, rahoitus ja yhtenäisyys

Euroopan unionin toiminnan rahoittamisesta on keskusteltu vilkkaasti viime vuosina. Ison-Britannian EU-ero muodostaa merkittävän loven unionin rahoitukseen tilanteessa, jossa kansalaisten odotukset EU:n toimintaa kohtaan ovat kasvaneet ja jäsenvaltiot sekä EU-instituutiot ovat asettaneet unionille uusia merkittäviä poliittisia prioriteetteja mukaan lukien muuttoliikkeen ja ilmastomuutoksen hallinnan, digitaalisen siirtymän, sisämarkkinoiden tehostamisen, sisäisen turvallisuuden ja puolustusyhteistyön vahvistamisen.

Tutkimuskirjallisuuden ja asiantuntija-arvioiden valossa EU:n yhdessä asetettujen poliittisten tavoitteiden toteutumisen yhdeksi kompastuskiveksi on muodostunut EU:n rahoitus. Vaikka keskustelussa on kiinnitetty huomiota EU:n käytössä olevien budjettivarojen tasoon, keskeiseksi haasteeksi on nostettu vaikeudet suunnata EU:n rahoitusta uudelleen siten, että se vastaisi paremmin asetettuja poliittisia prioriteetteja. Jäsenvaltiot ovat ymmärrettävästi puolustaneet perinteisiä saantojaan EU:n budjetista arvioidessaan kantojaan rahoitukseen.

Ison-Britannian EU-eron ja EU:n rahoituksen uudistamisen vaikeuksien takia riittävän rahoituksen turvaamisen arvioitiin muodostuvan vakavaksi haasteeksi unionille. Komission 2018 esityksen vastaanotto hälvensi vain osittain rahoituksen tasoon liittyviä huolia. Suomen neuvoston puheenjohtajuuskaudella 2019 esittämä pohjaesitys ja sen vastaanotto puolestaan osoitti rahoituskehityksen uudistamisen vaikeudet. Lisäksi huomioitavaa on se, että myös suhteellisen konservatiivisen rahoituskehysesityksen etenemiseen liittyi merkittäviä poliittisia haasteita vielä pandemiakriisin aattona eli alkuvuonna 2020.

Tätä taustaa vasten heinäkuussa 2020 saavutettua poliittista sopua EU:n uudesta rahoituskehyksestä voidaan pitää merkittävänä EU:n toimintakyvyn turvaamisen kannalta. Globaalin pandemiakriisin kohdanneen unionin rahoitus pysyi riittävällä tasolla, vaikka Iso-Britannia ei enää rahoita EU:ta, pois lukien erosopimuksessa sovitut vastuut.

Suomen EU-jäsenyyden tavoitteena on ollut taloudellisesti ja poliittisesti vahva sekä toimintakykyinen unioni. Maailmanpolitiikan ja -talouden kehitystrendien valossa, mukaan lukien suurvaltapoliittiset jännitteet ja laaja-alainen kilpailu, EU:n merkitys Suomen etujen edistämisessä ja turvaamisessa on kasvanut.

Rahoituskehyn yhteydessä jäsenvaltiot sopivat myös elpymis- ja palautumisvälineestä. Suomessa on käyty intensiivistä keskustelua välineen luonteesta mukaan lukien sen oikeusperusta, jaettavien avustusten ja lainojen suhde, vastuiden tarkkarajaisuus sekä välineen taloudelliset ja poliittiset vaikutukset. Keskustelu on ollut perusteltua välineen poikkeuksellisuuden takia, johon palaan lausunnon lopussa.

Omien varojen järjestelmästä ja unionin rahoituksesta Suomen näkökulmasta

Rahoituskehysneuvottelutulos on Suomen rahoitusaseman kehityksen valossa (erityisesti Brexitin oloissa) hyvä, mikäli Suomen nettomaksuosuus kasvaa esitettyjen laskelmien valossa 4% ja Suomen suhteellinen nettomaksuosuus hieman pienenee tilanteessa, jossa suuri nettomaksaja Iso-Britannia ei enää osallistu unionin rahoitukseen.

Neuvottelutulosta rahoituskehyksestä ei kuitenkaan pitäisi tarkastella puhtaasti Suomen nettomaksuosuuden kehityksen valossa, vaan myös Suomen keskeisten EU-poliittisten tavoitteiden ja yhdessä muiden jäsenvaltioiden ja EU-instituutioiden kanssa asetettujen poliittisten prioriteettien toimeenpanon turvaamisen valossa (mm. Eurooppa-neuvoston strateginen ohjelma 2019-24 ja nykyisen komission vahvistetut painopisteet ja työohjelma).

Uusien omien varojen luokkien luominen nousee vahvasti unionin poliittiselle agendalle erityisesti elpymis- ja palautumisvälineen rahoituksen takia. Uusilla omien varojen luokilla voidaan vaikuttaa jäsenvaltioiden BKTL-maksujen tasoon ja hallita niihin kohdistuvaa korotuspainetta.

Keskustelun yhteydessä on syytä kiinnittää huomioita myös siihen, millaisia mahdollisuuksia uusien omien varojen luokkien kehittäminen mahdollisesti avaa EU:n rahoituksen uudistamiseksi ja budjetin modernisoimiseksi edellä esitettyjen haasteiden valossa.

Selvitystyö Suomen kannalta tarkoituksenmukaista uusista omien varojen luokista ja niiden vaikutuksista on syytä aloittaa viipymättä. Kustannusten lisäksi arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota niiden vaikutukseen Suomen EU-poliittisten päämäärien edistämisessä.

Elpymis- ja palautumisväline

Elpymis- ja palautumisvälineestä on Suomessa käyty laaja-alaista poliittista keskustelua välineeseen liittyvistä poliittisista, oikeudellisista ja taloudellisista näkökannoista. Saksan ja Ranskan toukokuussa 2020 antaman julkilausuman on nähty mahdollistaneen komission esityksen välineestä ja siitä syntyneen poliittisen sovun Eurooppa-neuvostossa heinäkuussa 2020.

Joissakin arvioissa on esitetty, että kyseisen ratkaisun syntymisen mahdollisti koronapandemian ja Saksan suunnanmuutoksen lisäksi Ison-Britannian EU-ero. Arviot pitänevät paikkansa, joskin tätä on mahdotonta todentaa, koska UK poistui unionin päätöksenteon rakenteista 1.2.2020 ja unioniin jäämistä puoltavan kansanäänestystuloksen jälkeisistä mahdollisista poliittisista kehityskulkuista Britanniassa pystytään esittämään vain erilaisia skenaarioita.

Huomion arvoista nyt syntyneessä ratkaisussa on se, että toisin kuin 2007/8 globaalin rahoitusmarkkinoiden kriisin jälkeen seuranneen eurokriisin hallinnan yhteydessä kaikki unionin 27 jäsenvaltiota ovat mukana elpymis- ja palautumisvälineessä.

Välineen kertaluonteisuudesta käydyssä keskustelussa on esitetty, että elpymis- ja palautumisvälineen kaltaista järjestelyä voitaisiin tarvittaessa käyttää myös tulevaisuudessa kriisitilanteissa. Keskustelussa on myös huomautettu sen resonoivan joidenkin jäsenvaltioiden pyrkimysten kanssa merkittävän finanssipoliittisen kapasiteetin luomiseksi unionitasolle. Nähdäkseni nämä arviot nojaavat ensi sijassa analyyseihin unionin poliittisesta kehityksestä, johon liittyy monia epävarmuustekijöitä.

Elpymis- ja palautumisvälineen kaltaisen järjestelyn käyttäminen tulevaisuudessa kriisitilanteissa saattaa olla mahdollista. Tämän todennäköisyydestä ei kuitenkaan voida esittää kovin pitkälle meneviä arvioita, koska mahdollisesti käytettävien välineiden tarkoituksenmukaisuuden arviointiin vaikuttaa mahdollisen uuden kriisin luonne ja syvyys sekä nyt sovitusta välineestä saadut kokemukset. Mikäli vastaavan mekanismin käyttämisen harkinta tulisi ajankohtaiseksi, sen hyväksyminen edellyttää poliittista yksimielisyyttä. Vaikka välineestä saadut kokemukset voivat ajan myötä vaikuttaa EU:n finanssipoliittisesta kapasiteetista käytyyn keskusteluun ja jäsenvaltioiden kantoihin, pysyvien ratkaisujen tekeminen edellyttää niin ikään yksimielisyyttä jäsenvaltioiden piirissä.

Taloudellisesta ja poliittisesta näkökulmasta välineen merkitystä tulisi lähestyä myös unionin jäsenvaltioiden syvän keskinäisriippuvuuden ja eriytymisen riskien näkökulmasta. Koronapandemian on arvioitu kiihdyttävän jo aiemmin tunnistettuja kehityskulkuja maailmanpolitiikassa ja -taloudessa. Suomen kaltaisen suhteellisen pienen, avoimen ja vientivetoisen EU:n jäsenvaltion näkökulmasta merkittävimmät riskit liittyvät pandemiasta johtuviin globaaleihin taloudellisiin haasteisiin sekä suurvaltopoliittisen geopoliittisen ja -ekonomisen kilpailun yhteisvaikutuksiin.

Tätä taustaa vasten EU-jäsenyyden merkitys Suomelle on kasvussa sekä EU:n sisämarkkinoiden että unionin taloudellisten ulkosuhteiden osalta. Suomelle elintärkeää avoimeen ja sääntöpohjaiseen globaaliin kauppajärjestelmään voidaan vaikuttaa parhaiten EU-jäsenyyden kautta. Globaalin kilpailun kiristymisen takia, EU:n omat sisämarkkinat tarjoavat turvasataman suomalaisille yrityksille.

Koronapandemiasta johtuva EU:n ja sen sisämarkkinoiden mahdollinen taloudellinen (tai poliittinen) eriytyminen ei ole Suomen intressi.

Arvioni on, että elpymis- ja palautumisvälineellä pyritään edistämään EU:n talouden ja sisämarkkinoiden toimivuutta ja EU:n talouden palautumista kriisistä sekä vaalimaan unionin poliittista yhtenäisyyttä. Lisäksi arvioin, että välineestä johtuviin taloudellisiin ja poliittisiin riskeihin voidaan nykytilanteessa vaikuttaa parhaiten kiinnittämällä huomio välineen asianmukaiseen toimeenpanoon ja suuntaamalla huomio sen mittavien tavoitteiden toteutumiseen sekä EU:n jäsenvaltioissa että toimielimissä.