

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten suurelle valiokunnalle. Määräaika: 31.5.2021.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, valtioneuvoston kanslia
- ohjelmajohtaja Juha Jokela, Ulkopoliittinen instituutti
- puheenjohtaja Markku Ollikainen, Suomen ilmastopaneeli
- yliopistotutkija Timo Miettinen
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä
- valtiotieteen tohtori Sixten Korkman

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- johtaja Teija Tiilikainen, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Finanssiala ry
- Keskuskauppakamari
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- professori Päivi Leino-Sandberg

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Selonteon lähtökohdat

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta: Vahva ja yhtenäinen EU - kohti kestävämpää Euroopan unionia on laaja katsaus Suomen lähivuosien EU-politiikkaan. Sen lähtökohdat kytkeytyvät hallitusohjelman EU-poliittisiin painopisteisiin. Suomen tavoitteena on sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä Euroopan unioni.

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2021 vp

Talousvaliokunta käsittelee tässä lausunnossaan selontekoa toimialansa näkökulmasta keskityen erityisesti talous- ja rahaliiton tulevaisuuteen, talouden murrokseen, EU:n kilpailukyky politiikkaan sekä energia- ja ilmastopolitiikkaan. Monet talousvaliokunnan tarkastelemista ja asiantuntijakuulemisessa esiin nousseista näkökulmista kytkeytyvät laajemmin geopolitiikan ja -talouden kysymyksiin ja EU:n tulevaisuuteen. Talousvaliokunta pitää tervetulleena ja tarpeellisenä viitoittaa lähivuosien keskeisiä EU-politiikan kysymyksiä selonteon avulla. Tätä korostaa se, että edellinen selonteko Suomen EU-politiikasta annettiin vuonna 2013. Edellisellä hallituskaudella ei annettu EU-selontekoa, vaan EU-politiikkaa jäsennettiin eduskunnalle vuosittain annettavien vaikuttamisstrategioiden kautta. Näiden tavoitteena oli keskittyä ajankohtaisiin, konkreettisiin vaikuttamiskysymyksiin, mutta samalla pitemmän aikavälin EU-politiikan tavoitteiden ja globaalien kehityssuuntien tarkastelu jäi vähemmälle huomiolle. Viimeaikaiset periaatteellisesti merkittävät kysymykset erityisesti talous- ja rahaliiton suunnasta ja esimerkiksi talouden murroksesta korostavat selonteon tarvetta.

Talous- ja rahaliiton tulevaisuus

Suomen viime aikojen EU-politiikan ristiriitaisimmat kysymykset liittyvät talous- ja rahaliiton kehitykseen. Talousvaliokunta on käsitellyt asiaa useissa asiayhteyksissä, erityisesti elpymisrahastoon liittyvissä lausunnoissaan (ks. erityisesti TaVL 15/2020 vp — E 64/2020 vp sekä TaVL 4/2021 vp — HE 260/2020 vp). Talousvaliokunta on lausunnossaan arvioinut, että elpymisrahasto merkitsee pitkän aikavälin muutosta. Talousvaliokunta on omien varojen päätöstä koskevassa lausunnossaan arvioinut asiaa osin varsin kriittisesti ja kiinnittänyt huomiota asiaan liittyviin epävarmuustekijöihin:

”Elpymisrahaston toiminta on enemmän kuin jäsenmaiden omien finanssipolitiikan toimien koordinaatiota; se täyttää EU-tason yhteisen finanssipolitiikan tunnusmerkistön. Yhteisesti taattujen velkakirjojen liikkeeseenlaskun avulla hankitut varat käytetään merkittävältä osin tulonsiirtoihin. Järjestely syrjäyttää tiukkaan ehdollisuuteen perustuvan kriisinhallintainstrumentin väljemmin ehdoin myönnettävillä tuilla ja lainoilla. Muodollis-juridisesti kysymys on kertaluonteisesta ratkaisusta, mutta se on ennakkotapaus. Jos aiemmin mahdottomana pidetty menettely todetaan uudella perussopimuksen tulkinnalla mahdolliseksi, on seuraava velkaantumiskerros matalamman kynnyksen takana.”

”Yhteiseen velkaantumiseen sisältyy pitkällä aikavälillä sekä talouden vakauteen että maiden väliseen vastuiden jakoon liittyviä epävarmuuksia. Tämän vuoksi tarvitaan selkeät suuntaviivat jäsenvaltioiden velvoitteiden kehittymisestä akuutin kriisin väistyttyä ja mahdollisuus nykyistä voimakkaammin ohjata jäsenmaiden taloudenpitoa.”

Toisaalta valiokunta on punninnut elpymisvälineen ja Suomen toimintalinjan vaikutuksia Suomen talouteen:

”Jos elpymisrahasto syntyisi, mutta Suomi jättäytyisi siitä pois, Suomen asema tulevissa neuvotteluissa voisi vaikeutua. Jos elpymisrahastoa ei synny ja seurauksena on laaja EU:n laajuinen talouden kriisi, voitaneen pitää jokseenkin varmana, että kielteiset vaikutukset Suomelle ovat niin suuria, että ne ohittaisivat Suomen arvioidun nettomaksuosuuden määrän. Kuten talousvaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (TaVL 15/2020 vp — E 64/2020

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2021 vp

vp) todennut, Suomi on avoin, vientivetoinen, pieni talous, jolla on tiivis taloudellinen koh- talonyhteys muun Euroopan kanssa. Suomella on siten taloudellinen intressi olla mukana ehdotetun kaltaisessa järjestelyssä.”

Talousvaliokunta on lausunnossaan TaVL 4/2021 vp — HE 260/2020 vp korostanut myös tarvet- ta kytkeä elpymisväline rakenneuudistuksiin, kestäväan kehitykseen ja tulevaisuusinvestointei- hin. Näihin liittyvät myös laajemmat kysymykset EU:n omien varojen järjestelmän kehittämises- tä ja siitä, millaisia eurooppalaisia julkishyödykkeitä — esimerkiksi tutkimukseen ja yhteiseen puolustukseen liittyen — EU:n tasolla on tarkoituksenmukaista kehittää:

”Suomen tulee edistää toimintalinjaa, jolla voidaan varmistaa, että varat tulevat käytetyksi tehokkaasti ja niiden käyttöön liittyy rakenneuudistuksia, jotka tukevat talouden kasvua ja valtioiden velanhoitokykyä. Suomen tulee samalla ajaa markkinakurin edellytysten pa- rantamista poistamalla valtioiden velkajärjestelyn toteuttamiskelpoisuutta heikentäviä es- teitä.”

”Neuvoteltaessa mahdollisista uusista EU:n tulonlähteistä tulee ottaa vakavasti huomioon niiden vaikutus EU:n kilpailukykyyn. Mahdolliset uudet verot on kyettävä perustelevaan esim. ympäristöpolitiikan ohjauskeinoina, mutta samasta syystä niitä ei voida välttämättä pitää pysyvinä fiskaalisina tulonlähteinä unionille. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, ettei suomalaisten kokonaisveroaste nouse kohtuuttomaksi.”

”Suomi suhtautuu kriittisesti, mutta rakentavasti EU:n omien varojen järjestelmän eli ra- hoituskehityksen tulopuolen kehittämiseen ottaen huomioon myös elpymisvälineen rahoit- tamiseen liittyvät näkökohdat. Suomi osallistuu aktiivisesti keskusteluun unionin uusista omista varoista ja arvioi tulevia ehdotuksia, kuten hiilidioksidipäästöjen tullimekanismia ja digitaaliveroa kansallisen kokonaisedun näkökulmasta. Talousvaliokunta korostaa, että mahdolliset muutokset omien varojen järjestelmään eivät saa suhteettomasti lisätä Suo- men maksuosuutta.”

Selonteon linja, jossa korostetaan elpymisrahaston kertaluonteisuutta ja rajattua kesto- ta, on ta- lousvaliokunnan näkemyksen mukaan sinänsä perusteltu. Talousvaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että selonteossa käsitellään sekä elpymisvälineeseen että talous- ja rahaliiton tu- levaisuuteen liittyviä kysymyksiä varsin kapeasti, eikä selonteko juuri tarjoa näkemyksiä näitä koskeviin suurin periaatteellisiin kysymyksiin ja niistä käytävään keskusteluun. Monissa maissa ja EU-instituutioissa ratkaisu nähdään kuitenkin päänavauksena säännönmukaisemmille EU-ta- son finanssipolitiikan toimille. Tässä katsannossa voi olla ongelmallista, jos kansallinen keskus- telu keskittyy yksinomaan välineen kertaluonteisuuden korostamiseen.

Talousvaliokunta pitää niin ikään valitettavana, että selonteko ei tarkastele EU:n vakaus- ja kas- vusopimuksen tulevaisuutta: eurooppalaisen sääntökehikon tulevaisuuteen liittyy suuria kysy- myksiä tilanteessa, jossa komissio on ilmoittanut pitävänsä velka- ja alijäämäsäännöt hyllytetyi- nä ainakin vuoden 2022 loppuun asti. Selonteossa pidetään eurooppalaista ohjausjaksoa keskei- seinä välineenä jäsenvaltioiden talouspolitiikan koordinoinnissa alueellisten erojen tasaamiseksi, työllisyyden sekä sosiaalisen koheesion edistämiseksi ja euroalueen vakauden ylläpitämiseksi. Selonteko tuntuu kuitenkin sivuuttavan ohjausjaksoon kohdistuvan kritiikin ja uudistamistar-

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2021 vp

peet: ohjausjakson tehokkuutta on kritisoitu sekä siihen liittyvien sanktioiden tehostumisen että myötäsyklisen luonteen perusteella.

Rahaliiton kestävyys edellytyksenä on yleisesti pidetty uskottavan no bail out -säännön olemassaoloa. Tältä kannalta keskeisenä voidaan pitää uskottavan valtiollisen velkajärjestelymekanismin luomista. Selonteossa on todettu valtioiden pankkien välinen noidankehä merkittäväksi esteeksi hallituille jäsenvaltioiden velkajärjestelyille. Talousvaliokunta pitää keskeisenä arvioida pankkien valtionlainsäädännön rajoittamista pankkisektorin riskien vähentämiseksi. Selonteossa on myös tunnistettu tarve muuttaa valtiolainojen vakavaraisuuskohtelua niin, että pankeilla olisi kannuste hajauttaa valtiolainaportfoliotaan. Talousvaliokunta yhtyy myös arvioon tarpeesta laatia riskejä vähentävä tiekartta, palauttaa kriisiratkaisujärjestelmän uskottavuus ja uudistaa pankkisääntelyä valtioiden velkajärjestelyjen mahdollistamiseksi. Selonteossa kuitenkin sivuutetaan laajempi jäsenvaltioiden velkajärjestelyä koskeva pohdinta ja tarve arvioida EU:n vakausmekanismia tilanteessa, jossa hallitun velkajärjestelyn edellytyksiä kehitettäisiin.

Talous- ja rahaliiton tulevaisuuteen liittyvän EU-vaikuttamisen lähtökohtana talousvaliokunta viittaa EU:n omien varojen päätöksen yhteydessä hyväksytyihin eduskunnan lausumiin (E/2020 vp — HE 260/2020 vp). Talous- ja rahaliiton tulevaisuuteen liittyvä aiempaa avoimemman, laajemman ja eteenpäin suuntautuvan keskustelun tarve, joka voidaan nähdä myös keskeisenä legitimeetien perustana.

Kilpailukyky, talouden murros ja digitalisaatio

Talousvaliokunta pitää keskeisenä ja Suomen EU-politiikan pitkän linjan mukaisena sisämarkkinoiden painottamista yhtenä EU:n suurimmista saavutuksista ja edellytyksenä EU-alueen kestäväälle kasvulle ja kilpailukyvyille. Selonteon korostukset palveluiden sisämarkkinoista, sisämarkkinasääntöjen tehokkaasta täytäntöönpanosta sekä uudistavasta ja innovaatioita tukevasta, vihreästä, digitaalista siirtymää vauhdittavasta teollisuuspolitiikasta ovat kannatettavia mutta varsin tuttuja aiemmilta vuosilta. Selonteko ei kuitenkaan juuri avaa sitä, mitkä ovat keskeiset nykytilan puutteet ja mitä tavoitteiden edistämiseksi tulisi EU:n tasolla eri politiikka- ja lainsäädäntöalueilla edelleen tehdä. Koronapandemia on merkinnyt monessa mielessä vakavaa häiriötä myös sisämarkkinoiden toimintaan. Tilanteen vähittäisen normalisoitumisen ei tule merkitä vain palautumista pandemiasta edeltäneeseen tilanteeseen, vaan sisämarkkinoiden kehittämisen merkitys EU:n kilpailukyvyn kannalta korostuu entisestään.

Selonteossa on osuvasti tunnistettu niin sanottuun kaksoissiirtymään — kestäväan kehitykseen ja digitalisaatioon — liittyviä muutostarpeita. Monet politiikka-alueet kytkeytyvät tässä toisiinsa, ja siten jäljempänä tarkasteltavat energia- ja ilmastopolitiikan kysymykset liittyvät myös tässä todettuun. Talousvaliokunta pitää selonteon painopisteitä esimerkiksi kiertotalouden kehittämisestä, tutkitun tiedon hyödyntämisestä ja uuden teknologian ja digitalisaation hyödyntämisestä keskeisinä, mutta tältäkin osin selonteosta jää melko epäselväksi, miten Suomen tulisi näitä tavoitteita edistää.

Kilpailu- ja valtioneuvoston politiikan rooli — myös geopolitiisissa ja -taloudellisissa mielessä — on keskeinen, ja talousvaliokunta pitää hyvänä, että aihealueen merkitys on selonteossa tunnistettu. Suomen etu pienenä avoimena taloutena on tehokas kilpailu- ja valtioneuvoston politiikka. Tältä kan-

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2021 vp

nalta on yllättävää, ettei selonteossa ole tarkasteltu koronakriisin hoidon ja elpymisrahaston tukitoimiin liittyviä potentiaalisia kilpailunvääristymiä. On tärkeää, etteivät pandemian vuoksi omaksumat poikkeukset ja ajatusmallit muodostu pysyviksi. EU:n kilpailupolitiikan on kuitenkin yleisesti arvioitu viime vuosina olleen esimerkiksi Yhdysvaltoja tehokkaampaa eurooppalaisten kulluttajien eduksi. Asiaan liittyy toisaalta merkittäviä kauppapoliittisia kysymyksiä, joita tulee arvioida esimerkiksi digitaloutta koskevien ajankohtaisten sääntelyhankkeiden osalta. Toisaalta EU:lla voi olla tilaisuus käyttää sääntelyvoimaansa ja toimia suunnannäyttäjänä kansainvälisten standardien asettamisessa.

Energia- ja ilmastopolitiikka

Energia -ja ilmastopolitiikan kysymykset kytkeytyvät monin tavoin edellä tarkasteltuun kilpailukykypolitiikkaan. Selonteossa on hyvin tunnistettu, että edelläkävijyys ja innovaatiot ilmastotyössä mahdollistavat kestävä kasvun. Keskeistä on, että kaikilla yhteiskunnan ja talouden osaluilla on merkitystä ilmastoneutraalissa siirtymässä eikä eri politiikkojen tulisi toimia oikeudenmukaista ja menestyksestä vihreää siirtymää vastaan.

Selontoeossa on todettu, että päästöjen vähentämisen on oltava ensisijainen tavoite EU:n ilmastoto- ja energiapoliittista lainsäädäntökehystä uudistettaessa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että selonteossa on nostettu kustannustehokkuus tätä työtä ohjaavaksi periaatteeksi. Talousvaliokunta yhtyy selonteon arvioon siitä, että tärkein väline vähähiilisten ratkaisujen edistämiseen on päästökauppa: yhtenäinen ja riittävän korkea päästöjen hinnoittelu on kustannustehokkain tapa päästä päästötavoitteisiin. Selonteossa on todettu, ettei Suomi tässä vaiheessa kannata tieliikenteen sisällyttämistä yleiseen päästökauppaan, koska se ei todennäköisesti johtaisi tieliikenteessä tarvittaviin päästövähennyksiin ja saattaisi lyhyellä aikavälillä haitata päästökaupan toimintaa. Selonteossa suhtaudutaan kuitenkin avoimesti tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen kattavan erillisen päästökaupan selvittämiseen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä arvioida jatkossa edelleen päästökauppajärjestelmän laajentamismahdollisuuksia.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei selonteossa ole tarkasteltu EU:n ilmastopolitiikan sektorikohtaiseen rakenteeseen liittyviä mahdollisia ongelmia tai päällekkäisyyksiä. Selonteossa on kuitenkin varsin yksiselitteisesti ja selkeästi linjattu, että metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin EU:ssa kansallisen päätäntävällän piirissä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä myös selonteossa korostettua ns. maankäyttösektorin hiilinielujen ja varastojen todenmukaista huomioon ottamista ilmastolaskelmissa. Ratkaisevassa asemassa EU:n vihreän kehityksen täytäntöönpanon kannalta ovat heinäkuussa julkaistavaan ns. ilmastolakipakettiin sisältyvät ehdotukset. Talousvaliokunta korostaa näihin liittyvän aktiivisen ennakkovaikuttamisen ja keskustelun tarvetta.

Onnistuneen vihreän siirtymän ja ilmastopolitiikan rahoituksen kannalta on keskeistä huolehtia samalla teollisuuden kilpailukyvästä. Yksi ilmeinen ja ajankohtainen ratkaisukeino ovat ns. hiilitullit. Talousvaliokunta pitää tässä yhteydessä keskeisenä tunnistaa myös ilmastopolitiikan ja kauppapolitiikan yhtymäkohdat: mikäli EU-tasolla harkittuja hiilitulleja otettaisiin käyttöön, on tärkeää korostaa niitä osana EU:n ilmastotavoitteiden toteutumista ja tasavertaisia kilpailuedellytyksiä. Riskinä on joka tapauksessa EU:n toimien tulkitseminen protektionistisiksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2021 vp

Kokoavia huomioita

Selonteko on monessa mielessä Suomen EU-politiikan pitkän linjan jatkumoa: se korostaa myönteisen, rakentavan ja yhteistyökykyisen jäsenvaltion profiilia. Toisaalta selontekoa vaivaa rohkeuden puute: suuria EU:n päätöksentekojärjestelmän kehittämiseen tai Euroopan talous- ja rahaliiton tulevaisuuteen liittyviä linjauksia ei ole tehty. Yhtä lailla puutteena voidaan pitää sitä, että selonteko on luonteeltaan keskeisten ajankohtaisten EU-politiikan asioiden listaus, josta ei ole helppoa hahmottaa asioiden keskinäistä painoarvoa.

Sekä EU:n tulevaisuudesta käytävään keskusteluun että EU-vaikuttamistyöhön liittyy usein myös ajoituksellinen paradoksi: ensin arvioidaan, ettei asia ole ajankohtainen, koska asiaa koskeva EUn tason esitystä ei ole vielä tehty, ja myöhemmin todetaan, ettei esityksen perusratkaisuihin enää voida vaikuttaa, vaan kyse on ota tai jätä -tilanteesta. Tältä kannalta selonteossa on perustellusti korostettu myös toimivan EU-valmistelun, ennakkovaikuttamisen ja samanmielisten maiden yhteistyön merkitystä. Talousvaliokunta korostaa sekä oikea-aikaisen ja aktiivisen vaikuttamisen että avoimen ja osallistavan keskustelun tarvetta. Tässä tulisi hyödyntää myös käynnissä olevan EU:n tulevaisuutta koskevan konferenssin tarjoamia mahdollisuuksia.

Talousvaliokunta pitää selontekoa tärkeänä ja sinänsä johdonmukaisena ja tarpeellisena Suomen tavoitteiden kuvauksena, mutta katsoo, että monien edellä tarkasteltujen aihealueiden osalta sitä ei pitäisi nähdä kattavana ja lopullisena Suomen EU-politiikan linjana, vaan pikemminkin alkuna strategisemmalle keskustelulle unionin keskeisistä tulevaisuuden painopisteistä ja niihin vaikuttamisesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2021 vp

Helsingissä 28.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Anders Adlercreutz r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen