

EURAASIAN TALOUS- UNIONI JA SEN VAIKUTUKSET SUOMEEN

MARKUS HOLMGREN

Euraasian talousunioni on 1.1.2015 syntynsä saanut Venäjä-vetoinen talousintegraation ja aluehallinnan projekti, jonka tarkoituksena on vahvistaa alueen markkinoiden kilpailukykyä, hajauttaa tulorakennetta, modernisoida tuotantoa ja tarjota suojaa ulkopuolista kilpailua vastaan sekä vahvistaa jäsenmaiden globaalipoliittista neuvotteluasemaa.

Euraasian talousunionin kehitys on vielä kesken ja siksi sen vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi. Kehitystä ovat hidastaneet monet tekijät institutionaalista tehottomuudesta ja korruptiosta aina jäsenvaltioiden kompromissihaluttomuuteen. Erityisesti Euroasian talousunionille keskeisten energia-alan hinnoittelumekanismien ja tuotantokäytänteiden harmonisointisopimukset ovat muodostuneet pullonkauloiksi integraatiokehityksen jatkumiselle.

Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö tilanne voisi muuttua, ja siksi Euroasian talousunionia on syytä pitää silmällä. Erityisesti venäläisestä energiasta riippuvaiselle Suomelle Euroasian talousunioni voi kehittyä merkittäväksi niin kuluttajahintojen kuin huoltovarmuudenkin kannalta. Koska Euroasian talousunioni on osa Venäjän vastausta Kiinan vahvistuneeseen läsnäoloon Keski-Aasiassa, myös Kiinan-kaupasta kiinnostuneiden kannattaa pitää unionin kehitystä silmällä.

SISÄLTÖ

1. Johdanto 3
 2. Euraasian talousunionin tavoitteet 5
 3. Euraasian talousunioni instituutiona 8
 4. Euraasian talousunionin kehityksen esteet 10
 5. Euraasian talousunionin vaikutukset Suomeen 13
 - 5.1 Kiista Ukrainasta ja sitä seuranneet talouspakotteet 13
 - 5.2 Energiamarkkinoiden ja kilpailuasetelman muutokset 14
 - 5.3 Venäjän globaalipoliittisen neuvotteluaseman vahvistuminen 16
 - 5.4 Yhteinen ulkotulli ja sisämarkkinoiden suojele Kiinan kasvavalta paineelta 17
 6. Yhteenveto 19
- Lähteet 21**

1. JOHDANTO

EURAASIAN TALOUSUNIONI ON osa pian Neuvostoliiton sortuman jälkeen alkanutta euraasialaisen integraatioprosessin jatkumoa. 1990-luvun alkupuolella ajatus entisten Neuvostotasavaltojen [uudelleen]integraatiosta eli vahvana lähinnä Keski-Aasian tasavaltojen keskuudessa, sillä Neuvostoliiton sortuman valmistelleilla poliitikoilla¹ ei ollut kiirettä [uudelleen]integroitua itsenäistyneiden alueiden kanssa. Alun perin Venäjän integraatiokehitys suuntautui kohti länttä, ja vasta kun tämän mahdottoisuus oli käynyt ilmeiseksi, alkoi ajatus erityisestä euraasialaisesta integraatiosta saada vastakaikua Kremlissä.²

Sopimus Euraasian talousunionin perustamiseksi allekirjoitettiin 29.5.2014. Sopimus astui voimaan Venäjän, Kazakstanin ja Valko-Venäjän välillä 1.1.2015. Armenia liittyi sopimuksen piiriin 2.1.2015 ja Kirgisian jäsenyys astui virallisesti voimaan 6.8.2015, mutta se oli ollut alusta asti mukana päätöksenteossa liittymistä valmistlevana valtiona.

Euraasian talousunionin synty ja kehitys on jäänyt läntisessä keskustelussa vähälle huomiolle ainakin osittain vuonna 2014 alkaneen Ukrainan konfliktin ja Krimin alue-liitoksen saaman huomion takia. Syitä vähäiselle huomiolle on kuitenkin muitakin. Yksi niistä voi olla Euraasian talousunioniin liittyvien prosessien avoimuuden puute ja unionin erot Euroopan talousunioniin verrattuna.

Euraasian talousunioni on keskeneräisyydestään huolimatta nimensä mukaisesti talousunioni, kansainvälinen yhteistyöorganisaatio, tulliliittoa pidemmälle etenevä talousyhteistyön koordinoija ja suunnittelufoorumi, jonka piirissä solmittuja sopimuksia jäsenmaat sitoutuvat noudattamaan. Se on askel kohti yhtenäisempää ja talouspoliittisesti voimakkaampaa Euraasiaa, ja siksi Euraasian talousunionin kehitystä kannattaa pitää silmällä.

Venäläisestä energiasta riippuvaiselle Suomelle Euraasian talousunionin rakentamiseen liittyvät tullirakenteiden ja siirtoinfrastruktuurin modernisointi- ja yhtenäistämishankkeet voivat vielä osoittautua merkittäviksi niin kuluttajahintojen kuin huoltovarmuudenkin kannalta.

Samalla Euraasian talousunioni vaikuttaa monin tavoin jäsenvaltioiden tapaan suhtautua Kiinaan ja Kiinan Uusi silkkitie -hankkeeseen ja on osittain määräävässä asemassa siinä, missä määrin Kiinan Uusi silkkitie ulottuu Suomeen ja kuinka vaittomasti tuotteet pääsevät kulkemaan alueen läpi ja koillisväylää pitkin.

Euraasian talousunioni on alueellisiin kilpakumppaneihinsa Kiinaan ja Euroopan unioniin verrattuna kuitenkin taloudellisesti pieni ja siltä kannalta heikossa neuvotteluasemassa. Virallisen tiedoksiannon mukaan Euraasian talousunionin yhteenlaskettu bruttokansantuote on 2,2 biljoonaa dollaria ja väkiluku noin 182,7 miljoonaa henkeä (josta Venäjän osuus noin 143,4 miljoonaa). Energian viejänä Euraasian talousunioni on kuitenkin maailman suurimpia. Virallisen tiedoksiannon mukaan Euraasian talousunioni tuottaa 14,5 prosenttia maailman öljystä (625,3 miljoonaa tonnia), 19,3 prosenttia maailman kaasusta (687,6 miljoonaa kuutiometriä) ja 5 prosenttia maailman sähköenergiasta (1 239,6 miljoonaa kilowattituntia).³

Kokonaisuutena Euraasian talousunionin talous nojaa voimakkaasti energian vientiin, mutta lähemmin tarkasteltuna Euraasian talousunioni on taloudelliselta fokukseltaan jokseenkin epäyhtenäinen, sillä vaikka kaikkien jäsenvaltioiden talous

¹ Neuvostoliiton sortuman yli vallassa pysyneestä valtiotason poliittisesta eliitistä ks. Rivera 2000.

² Molchanov 2015, 39.

³ Euraasian talousunionin kotisivut. Kaikki luvut ovat vuodelta 2016.

pohjaa voimakkaasti energia- ja kaivannaisalan tuotteisiin, on vaihtelu varsinkin alkutuotantoon ja jatkojalosteisiin panostamisen välillä huomattavaa. Tämän lisäksi alueelliset erot yleisen koulutus- ja työllisyysasteen välillä ovat merkittäviä.

Erot Venäjän alueiden välillä ovat kuitenkin vähintään yhtä suuret kuin jäsenvaltioiden välillä. Tämän lisäksi maiden välinen muuttoliike on merkittävää ja erityisesti Venäjän koulutusta vaatimattomat alat vetävät runsaasti maahanmuuttajia kaikkien muiden maiden paitsi Valko-Venäjän maaseudun vähävaraisten keskuudesta. Valko-Venäjältä Venäjälle hakeutuu erityisesti korkeakoulutettua työvoimaa, kuten lääkäreitä, johtajia ja tutkijoita, kun taas Valko-Venäjän öljynjalostusteollisuus vetää erityisesti koulutettua venäläistä työvoimaa puoleensa.⁴

Toisaalta kulttuuriset erot jäsenvaltioiden välillä ovat verrattain pienet, ja Venäjän kielellä ja televisiolla on vahva asema kaikissa jäsenmaissa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että erimielisyyksiltä vältyttäisiin: Euraasian talousunionin kehitys onkin huomattavasti jäljessä alkuperäisestä aikataulusta.

⁴ Liikanen, Scott & Sotkasiira 2016.

KANSAINVÄLISEN POLITIIKAN TOIMIJANA EURAASIAN TALOUSUNIONI ON EDELLEEN UUSI TULOKAS.

Kansainvälisen politiikan toimijana Euraasian talousunioni on edelleen uusi tulokas, eikä esimerkiksi Euroopan unioni ole tunnustanut sitä neuvottelukumppaniksi – ainakin osittain siitä syystä, että käytännössä Venäjä hoitaa kaikki Euraasian talousunionin kolmansien osapuolten kanssa suorittamat neuvottelut. Kiina sen sijaan on tunnustanut Euraasian talousunionin ja tehnyt esityksiä välien tiivistämisen ja kaupan osittaisen avaamisen puolesta esimerkiksi Uusi silkkitie-kärkihankkeeseen liittyen.

Tähän Venäjä on suhtautunut varovaisen myöntävästi kahdesta syystä. Ensinnäkin Venäjä tiedostaa, ettei se kykene taloudellisesti kilpailemaan Kiinan kanssa⁵ ja toiseksi Venäjä toivoo, että, sopimus olisi mahdollista muotoilla Venäjälle sopivalla tavalla, kunhan meneillään oleva alueiden taloudellisten yhteyksien tiivistämisen mahdollisuuksia kartoittava selvitys on tehty. Molempia osapuolia tyydyttävän, yksittäisiä kauppasopimuksia laajemman sopimuksen aikaansaaminen on kuitenkin epävarmaa, eivätkä jäsenmaat ole valmiita laajamittaiseen kaupan avaamiseen.⁶

Euraasian talousunionin perustus sopimuksessa Unionin kerrotaan tehostavan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä, vahvistavan Unionin sisämarkkinoiden kansainvälistä kilpailukykyä, turvaavan jäsenvaltioiden talouksien ja elinolojen vakaan kohentumisen ja tarjoavan taloudellista lisäsuojaa ulkopuolista kilpailua vastaan. Virallisesti lausuttujen tavoitteiden lisäksi Euraasian talousunioniin liitetään lukuisia julkilausumattomia tavoitteita⁷, joita käsittelem tarkemmin seuraavassa luvussa.

Tämänkin paperin kriittisestä sävystä huolimatta on syytä huomata, että Euraasian talousunioni on kansainvälisenä organisaationa erittäin nuori ja paljon voi vielä tapahtua. Heti vuonna 2015 Richard Sakwa ennusti Euraasian talousunionin kaatuvan Venäjän haluttomuuteen todella sitoutua integraatioon.⁸ Nyt kolme vuotta myöhemmin Euraasian talousunioni ei näytä varsinaisia kaatumisen merkkejä. Venäjä on investoinut siihen liikaa sekä rahaa että arvovaltaa antaakseen sen vain kaa-

⁵ Kaczmarek 2015.

⁶ Euraasian kehityspankki 2017.

⁷ Euraasian talousunioni on jäsenvaltioidensa tavoin hyvin ei-avoin instituutio, mikä johtaa myös siihen, että luotettavaa dataa Unionista ja prosessin etenemisestä on saatavilla hyvin niukalti. Euraasian talousunionin tavoitteiden ja kehitysten seuraaminen nojaa siksi vahvasti julkaistujen sopimusten ja asiakirjojen analysoimisen lisäksi toissijaiseen aineistoon.

⁸ Sakwa 2015, erit. 64–67.

tua, mutta toisaalta Venäjän haluttomuus todella sitoutua integraatioon uhkaa jättää Unionin kehittymättömäksi. Näyttää siltä, että Venäjä on tyytyväinen onnistuttuaan luomaan talousunionin, eikä sillä ole varsinaista kiirettä kehittää tai hyödyntää sitä.⁹

9 Wolczuk & Dragneva 2017.

2. EURAASIAN TALOUSUNIONIN TAVOITTEET

EURAASIAN TALOUSUNIONIIN LIITETTYJEN tavoitteiden asettamisen ja niiden toteutumisen varmistamisen taustalla vaikuttaa useita keskenään kilpailevia valtapositiioita ja intressejä. Palaan Euraasian talousunioniin liittyviin valtakysymyksiin tarkemmin seuraavassa luvussa, mutta tässä vaiheessa riittää huomio, että Euraasian talousunionissa lähes kaikki valta on keskitetty jäsenvaltioiden päämiehistä koostuvan Euraasian talousunionin korkeimman neuvoston¹⁰ käsiin.

Euraasian talousunioniin liitetään runsaasti keskenään kilpailevia tavoitteita ja odotuksia. Osa tavoitteista sanotaan suoraan asiakirjoissa ja puheissa, ja osa tavoitteista elää kulisseyksissä. Tämän lisäksi osalla julkilausutuista tavoitteista on hyvin vähän painoa silloin, kun valintoja on oikeasti tehtävä. Euraasian talousunionin tavoitteiden painoarvojen arvioiminen on kuitenkin ongelmallista, ja siksi esittelen tässä paperissa keskeisimmät tavoitteet pyrkimättä asettamaan niitä sen kummemmin järjestykseen.

Tiivistäen voidaan sanoa, että Euraasian talousunionille annetaan viisi konkreettista tavoitetta. Ensinnä tavoitteena on kehittää paikallisten markkinoiden kilpailukykyä ja vähentää jäsenvaltioiden riippuvuutta energiamyynnistä poistamalla tulleva ja muita taloudellisia ja kilpailuteknisiä rajoitteita jäsenvaltioiden väliltä. Toiseksi yhteisien ulkotullien vahvistamisen on tarkoitus tarjota suojaa ulkopuolisia markkina-toimijoita vastaan. Kolmanneksi tarkoituksena on talousintegrointiin keinoin kehittää tuotantorakenteita ja tuotantoketjuja vastaamaan paremmin globaalikapitalismin¹¹ vaateisiin. Neljänneksi tavoitteena on kannustaa yrityksiä modernisoimaan tuotantolaitoksiaan, menetelmiään ja tuotantokalustoa sekä linkittää jäsenmaiden välinen kuljetus- ja siirtoinfrastruktuuri paremmin yhteen.¹² Viidenneksi tavoitteena on edellisten tavoitteiden avulla ja Venäjän alueellista otetta vahvistamalla parantaa jäsenmaiden neuvotteluasemaa kolmansien osapuolten suhteen.

Euraasian talousunionin jäsenvaltioiden ja erityisesti Venäjän suuren linjan tavoitteet Unionin suhteen voidaan mielekkäästi kategorisoida kahdella tavalla: talouspoliittisiin ja geopoliittisiin tai ulkopoliittisiin ja sisäpoliittisiin. Molemmat jakotavat ovat pitkälti päällekkäisiä, sillä geopoliittiset tavoitteet vaativat usein taloudellisen aseman parantamista ja ulkopoliittisen vallan kasvattamiseen puolestaan pyritään pitkälti sisäpoliittista integriteettiä ja toimintakykyä tehostamalla.

Talouspoliittis-geopoliittisessa jaossa Euraasian talousunioni voidaan nähdä yhtäältä aitona yrityksenä vapauttaa kilpailua ja tullisääntelyä sekä kehittää taloudellista kilpailukykyä,¹³ tai se voidaan nähdä Venäjän pyrkimyksenä piilottaa geostrategiset intressinsä integraatiokehityksen verhon taakse.¹⁴ Vaikka edellä mainittuja tavoitteita usein pidetään toisensa poissulkevinä¹⁵ ei tätä johtopäätöstä pidä tehdä liian hätäisesti, ja ainakin on syytä olettaa molempia tavoitteita ajettavan samanaikaisesti.

Ulkopoliittisesti jäsenvaltiot pyrkivät Euraasian talousunionin avulla parantamaan neuvotteluasemaansa kolmansien tahojen suhteen,¹⁶ kompensoimaan taloudellisia heikkouksia¹⁷ ja kohentamaan kansainvälisen toimijan identiteettiään¹⁸. Sisäpoliittisesti jäsenvaltiot tavoittelevat Euraasian talousunionin avulla kilpailu- ja tuotantorakenteidensa päivittämistä. Pyrkimyksenä on vahvistaa kotimaisia mark-

10 Jatkossa myös Korkein neuvosto.

11 Globaalikapitalismi-termin käytössä nojaan Wallersteinin tapaan käsitellä aihetta (ks. Wallerstein 1976; 1977). Tämän tekstin kannalta on riittävää nähdä globaalikapitalismin yksinkertaisesti kapitalismin globaalina tasona tai toimintaympäristönä. Tarkemmin hahmoteltuna globaalikapitalismitermillä viitataan tuotannon ja vaihdannan globaaliin järjestelmään, jossa markkinatoimijat ovat nousseet monin paikoin valtiotoimijoita keskeisempään asemaan ja jossa keskeistä on, että markkinatoimijoilla on mahdollisuus siirtää toimintansa muiden valtioiden alueelle tai vedota oman valtionsa poliittisiin päättäjiin, jotta nämä tekisivät heidän markkinatoiminnastaan kannattavampaa kyseisen valtion alueella.

12 Putket, johdot, tiet ja radat.

13 Esim. Glazyev 2015.

14 Esim. Akaev & Pantin 2017; Roberts 2017; Lane & Samokhvalov 2015; Zagorski 2015.

15 Esim. Sussex & Kanet 2015; Lane & Samokhvalov 2015; Popescu 2014; Sakwa 2015; Vymyatnina & Antonova 2014; Zagorski 2015.

16 Duchâtel ym. 2016.

17 Dutkiewicz & Sakwa 2015, 6.

18 Lane 2016; Tsygankov 2012.

PYRKIMYKSENÄ ON VAHVISTAA KOTIMAISIA MARKKINOITA JA TARJOTA SUOJAA ULKOPUOLISTA KILPAILUA VASTAAN.

kinoita ja tarjota suojaa ulkopuolista kilpailua vastaan. Tähän pyritään kasvattamalla sisämarkkinoiden kokoa ja niille annettavia tukia sekä lisäämällä rajoitteita ulkopuoliselle kilpailulle.

Valitettavasti kehityksen kanssa kuitenkin kilpailee monta muutakin intressiä. Ensinnä useat jäsenmaiden talouksille keskeiset yritykset ovat luonnollisia monopoleja, joilla on omat intressinsä ja jäsenvaltioiden energiariippuvuudesta johtuen myös runsaasti vaikutusta poliittiseen johtoon. Luonnollisten monopolien alan merkittävyys Euraasian talousunionin markkinoilla tuo myös omat haasteensa kilpailun tukemiselle ja tehostamiselle.

Toiseksi heikko valtiontalous vähentää valmiutta tehdä kalliita investointeja ja usein riskialttiiksi koettuja uudistuksia. Toisaalta valtiontalouden kohentuminen esimerkiksi öljyn hinnan seurauksena saattaisi hyvinkin kannustaa olemaan tekemättä kipeitä uudistuksia, koska ilmankin pärjää.

Kolmanneksi ja edelliseen liittyen poliittisen vallan ja taloudellisen vallan läheinen suhde vaikeuttaa kipeiden uudistusten tekemistä. Kyseessä on resurssikiroushypoteesin kuvaama tilanne, jossa resurssirikkaan ei-demokraattisen valtion eliitin ei kannata ottaa epäsuosittuihin ja taloudellisesti epävarmoiniin uudistuksiin liittyviä riskejä, koska heidän valtansa ei uudistu koulutetun työvoiman vaan resurssien avulla.¹⁹

Luonnollisten monopolien asemaa vahvistetaan Euraasian talousunionin perustuspöytäkirjassa monin tavoin ja samalla varmistetaan, että monopolin luonnollisuuden määrittely on kokonaan Korkeimman neuvoston käsissä. Luonnollisella monopolilla tarkoitetaan sellaisella alalla toimivaa yritystä, jossa tehokkain mahdollinen tilanne saavutetaan yhdellä ainoalla tuottajalla. Esimerkkejä tällaisista ovat energiantuotanto, energian ja veden jakelu sekä ratakiskojen rakentaminen.

Luonnollisen monopolin synnyn taustalla on usein skaalaetu ja markkinoille pääsyn korkeat kustannukset suhteessa markkinoiden kokoon. Euraasian talousunionin piirissä monopolien luonnollisuuden määrittelee Euraasian talousunionin korkein neuvosto myöntämällä yritykselle luonnollisen monopolin mandaatin tai tittelin. Korkein neuvosto voi myös ottaa mandaatin pois yritykseltä joutumatta perustelemaan päätöstään edes jäsenmaiden hallituksille. Näin luonnollisen monopolin mandaattia voidaan käyttää sekä suurten yritysten kehityksen tukemiseen että kurissa pitämiseen.

Luonnollisen monopolin mandaatti antaa yritykselle oikeuden jättää vapaan kilpailun säännöt noudattamatta, mikä antaa sille valtavan kilpailuedun niitä noudattaviin yrityksiin verrattuna. Vastaavasti jos mandaatti otetaan yritykseltä pois, kuten Korkein neuvosto voi ilman varoitusta ja joutumatta perustelemaan päätöstään tehdä, rikkoo yritys tällöin vapaan kaupan sääntöjä ja Korkein neuvosto voi määrätä yritykselle minkä tahansa rangaistuksen (esimerkiksi antaa minkä tahansa suuruiset sakot tai takavarikoida koko yrityksen valtiolle).²⁰ Asetelma kannustaa yrityksiä olemaan myötämielisiä valtiojohtoon toimia kohtaan.

¹⁹ Gel'man & Marganiya 2010.

²⁰ Euraasian talousunioni 2014, SXIX, A78, P7, Liite 20, jälkiliite 1 & 2; tarkempi analyysi ks. Holmgren 2018a, 30–37.

Koska luonnollisten monopolien tapauksessa markkinat eivät riitä rajoittamaan yritysten voitontavoittelua, valtionohjauksen tärkeys korostuu. Samalla kuitenkin korostuvat myös ei-demokraattisuuden tuomat ongelmat, ja valtionjohdon läheinen suhde luonnollisen monopolin tuottamiin voittoihin johtaa usein tilanteeseen, jossa voitot eivät jakaudu erityisen tasaisesti. Tällöin valtion tai ylikansallisen toimielimen ohjaus on kansan kannalta huomattavasti ongelmallisempaa kuin demokratioissa ja medialtaan vapaissa maissa, ja se aiheuttaa aiemmin mainitsemani resurssikriisihypoteesin kuvaaman tilanteen kaltaisia ongelmia.

Euraasian talousunionin kehitykseen vaikuttavat kuitenkin myös muut kuin taloudelliset intressit, ja yksi suosittu tapa lähestyä niitä on tietyn ulkopoliittisen ideologian, eurAsianismin, suosion nousun kautta. Eurasianismilla tarkoitetaan pitkään venäläisessä poliittisessa kulttuurissa vaikuttanutta liikettä ja aatesuuntaa, joka nyky muodossaan painottaa Euraasian omaehtoisen politiikan tarvetta ja lännen toiveista riippumatonta politiikkaa.²¹

Euraasian talousunioni voidaankin nähdä osana Putinin ajan eurAsianistista²² agenda, jonka pyrkimyksenä on siirtää Venäjä pois länsimaisen ja kapitalistisen maailmanjärjestyksen reunamilta, jonne se Neuvostoliiton sortumisen jälkeen painettiin.²³ Eurasianismin suosion lisääntyminen saattaa myös kyetä osaltaan selittämään Euraasian talousunionin syntyä.²⁴ Eurasianismia on käytetty myös muiden jäsenvaltioiden innostusta selittävänä tekijänä.²⁵

Toinen jäsenvaltioiden viimeaikaista kiinnostusta Euraasian integraatioprojektia kohtaan lisäävä tekijä on Kiinan vahvistunut läsnäolo Keski-Aasiassa, ja Kiina onkin pyrkinyt vaikuttamaan Euraasian talousunionin kehitykseen niin diplomaattisin kuin talous- ja kauppapoliittisinkin keinoin.²⁶ Samaan tapaan muille jäsenvaltioille yhteistyön tiivistäminen Kiinan kanssa näyttää keinoon vastustaa Venäjän vallan kasvamista alueella.²⁷ Samalla Venäjä pyrkii Euraasian integraatioprojektin avulla muistuttamaan Kiinaa siitä, että alueella toimittaessa Venäjän intressit on otettava huomioon.²⁸

Hankkeet eivät kuitenkaan ole toisensa poissulkevia, vaan voivat jopa tukea toisensa kehitystä.²⁹ Suurin Uuden silkkiteiden ja Euraasian talousunionin kohtaamiseen liittyvä riski on, että Venäjä ja Kiina erehtyvät pitämään vallitsevaa status quoa stabiilina investointiympäristönä, jolloin yllättävä eturistiriita voisi johtaa suhteiden nopeatempoiseen tulehtumiseen.³⁰

Edellisessä, Kiinan Uusi silkkiteiden -hanketta käsittelevässä Impulsseja-sarjan julkaisussani esitin Kiinan tavoittelevan oman huoltovarmuutensa parantamista Keski-Aasian ja Venäjän yhteyksiään kehittämällä.³¹ Samaan tapaan, ja osittain Kiinan tavoitteiden kanssa kilpaillen, yksi Venäjän keskeisistä tavoitteista Euraasian talousunionille on huoltovarmuuden varmistaminen. Venäjän huoltovarmuudellinen

21 Shlapentokh 2007.

22 Ks. Turoma & Waldstein 2013.

23 Laruelle 2008.

24 Ks. esim. Dutkiewicz & Sakwa 2015, ks. myös Papava 2015.

25 Kudaibergenova 2016.

26 Ks. Kazcmarski 2017; Holmgren 2018a.

27 Clarke 2014.

28 Kazcmarski & Rodkiewitzc 2016.

29 Kazcmarski 2015; Holmgren 2018a.

30 International Crisis Group 2017.

31 Holmgren 2018b.

VENÄJÄ PYRKII EURAASIAN INTEGRAATIOPROJEKTIN AVULLA
MUISTUTTAMAAN KIINAA SIITÄ, ETTÄ ALUEELLA TOIMITTAESSA
VENÄJÄN INTRESSIT ON OTETTAVA HUOMIOON.

heikkous pohjaa siihen, että aluepoliittisista syistä Neuvostoliiton aikana useita Venäjän huoltovarmuuden kannalta edelleen keskeisiä tuotantolaitoksia sijoitettiin nykyään itsenäisten valtioiden alueille.

Erityisesti Kazakstanin, Valko-Venäjän ja Ukrainan alueille jäi useita Venäjälle keskeisiä energia-, sota- ja raskaskoneteollisuuden tuotantolaitoksia. Huoltovarmuuden varmistaminen on kuitenkin toisinaan hyvin erilainen prosessi kuin taloudellisen tuoton maksimoiminen, minkä lisäksi muut jäsenvaltiot voivat olla haluttomia luopumaan Venäjän huoltovarmuuden puutteen tuomasta neuvotteluedusta ja päinvastoin.

Toinen Neuvostoliiton tuotantorakennemallin ja aluepolitiikan tuottama ongelma on nykyisen globaalikapitalismin suosimien pitkien ja kansainvälisten tuotantoketjujen puuttuminen, mikä johtuu siitä, että huoltovarmuudellisista syistä Neuvostoliiton tuotantolaitokset tyypillisesti erikoistuivat tuottamaan kaikki lopputuotteen valmistamiseen tarvittavat vaiheet paikallisesti. Jäsenvaltiot ovat tästä johtuen olleet hitaita vastaamaan globaalikapitalismin tuomiin haasteisiin, ja yksi Euraasian talousunionin tavoitteista onkin helpottaa tuotantorakennejärjestelmän päivittämistä ja uudistamisen kansainvälistä koordinoimista.

3. EURAASIAN TALOUSUNIONI INSTITUUTIONA

ENNEN EURAASIAN TALOUSUNIONIIN liitettyjen tavoitteiden ja oletusten tarkempaa tarkastelua huomio on syytä siirtää Euraasian talousunionin toimielimiin. Tarkempi katsaus instituutioon auttaa meitä ymmärtämään Euraasian talousunionin toimijuutta ja arvioimaan sen yhtenäisyyttä ja kestävyyttä.

Euraasian talousunionissa valta on keskitetty voimakkaasti jäsenvaltioiden päämiehistä koostuvan Euraasian talousunionin korkeimman neuvoston käsiin. Euraasian talousunionin suunnan ja strategian määrittämisen lisäksi Korkein neuvosto hyväksyy Euraasian talousunionin budjetin ja siihen tehtävät muutokset sekä vastaa budjetin käytöstä. Lisäksi Korkein neuvosto määrittää Euraasian talousunionin muiden toimielinten muodon ja budjetin sekä nimittää ja erottaa toimielinten puheenjohtajat.³²

Korkein neuvosto tekee päätöksensä konsensusmenetelmällä, mikä on nähdäkseen huomattava parannus euraasialaisen talousintegraatioprojektin aikaisempien organisaatioiden päätöksentekomenetelmiin verrattuna, sillä se antaa muille jäsenvaltioille tilaa vastustaa ei-toivottuja uudistuksia muutenkin kuin implementaativaiheessa niskuroimalla. Vaikka hankkeet ja uudistukset jäävät aiempaan verrattuna vähemmän todennäköisesti pelkästään sopimustasolle, varmistaa konsensusmenetelmä samalla

³² Euraasian talousunioni 2014, SIII, A8–13.

EURAASIAN TALOUSUNIONISSA VALTA ON
KESKITETTY VOIMAKKAASTI JÄSENVALTIOIDEN
PÄÄMIEHISTÄ KOOSTUVAN EURAASIAN TALOUSUNIONIN
KORKEIMMAN NEUVOSTON KÄSIIN.

kuitenkin sen, ettei Euraasian talousunioni instituutiona voi pakottaa jäsenvaltioitaan tekemään mitään. Tästä johtuen Euraasian talousunioni on luonteeltaan enemmän yhteistyöfoorumi kuin ylikansallinen säädöselin.³³

Muut Euraasian talousunionin keskeiset toimielimet ovat Euraasian talousunionin hallitustenvälinen neuvosto, Euraasian talousunionin komissio ja Euraasian talousunionin tuomioistuin.³⁴ Euraasian talousunionin toimielimet ovat suoraan Korkeimman neuvoston alaisuudessa. Ne vastaavat säädösvalmistelusta ja voivat joissain tapauksissa tehdä itsenäisiä päätöksiä, mutta Korkeimmalla neuvostolla on lähtökohtaisesti aina mahdollisuus perua tai muokata alempien toimielinten tekemiä päätöksiä ilman rajoitteita.

Hallitustenvälinen neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden hallitusten päämiehistä, jotka kokoontuvat kaksi kertaa vuodessa. Ylimääräinen kokous järjestetään minkä tahansa jäsenvaltion aloitteesta. Hallitustenvälisen neuvoston vastuulla on Korkeimman neuvoston päätösten ja Euraasian talousunionin piirissä solmittujen kansainvälisten sopimusten implementointi ja implementoinnin valvonta.³⁵

Euraasian talousunionin komissio koostuu kahdesta osasta eli neuvostosta ja kollegiosta ja toimii Euraasian talousunionin institutionaalisenä ja toimintaa sääntelevänä elimenä. Komission kollegio tekee päätöksensä enemmistöperiaatteella (2/3 annetuista äänistä) ja hallitus konsensusmenettelyllä. Komission tarkoituksena on myös osaltaan osallistua Euraasian talousunionin piirissä tehtyjen sopimusten implementoimiseen.³⁶

Jäsenvaltioiden osallistuminen säädösvalmisteluun ja neuvotteluihin on hyvin epätasaisesti jakautunut. Venäjä vastaa selkeästi suurimmasta osasta Euraasian talousunionin budjettia, ja merkittävä osa Unionin virkamiehistöstä on venäläisiä. Myös Komission toimitilat sijaitsevat Moskovassa, mikä osaltaan vahvistaa Venäjän asiantuntijan ja agendanasettajan valtaa Euraasian talousunionissa. Jonkin verran virkamiehistössä on myös valkovenäläisiä, ja Euraasian talousunionin päämaja sijaitsee Minskissä, mutta muut kolme jäsenvaltiota jäävät käytännössä täysin vaille sananvaltaa säädösvalmisteluvaiheessa.

Venäjän vahva rooli sopimusvalmistelussa tarkoittaa, ettei muiden jäsenmaiden kansallisia tarpeita oteta valmisteluprosessin alkuvaiheessa täysipainoisesti huomioon eikä kansallisten lainsäädäntöjen yhteensovittamista päästä aloittamaan kuin vasta sopimusten solmimis- tai implementaatiovaiheessa. Tämä selittää osaltaan Euraasian talousunionin kohtaamia vaikeuksia ja entisestään heikentää muiden jäsenvaltioiden asemaa Euraasian talousunionissa.

Euraasian talousunionin yhteyteen on myös liitetty kansainvälinen oikeus-toimielin, Euraasian talousunionin tuomioistuin. Ennen Tuomioistuimen tarjoamien mahdollisuuksien ja mahdollisten tarkoituserien avaamista on syytä kiinnittää huomiota siihen, keitä varten se on perustettu. Tuomioistuimen tuomiovalta on tiukasti sidottu Euraasian talousunionin poliittiseen johtoon. Tuomioistuimen on määrä toimia Euraasian talousunionin institutionaalisenä ja oikeudellisena elimenä, ja siinä työskentelee kaksi vakituista tuomaria jokaisesta jäsenmaasta.³⁷

Tuomioistuimen poliittisesta riippuvuudesta kertoo paljon esimerkiksi se, että Korkein neuvosto määrittää Tuomioistuimen budjetin määrän, valuutan, maksun ja käytön.³⁸ Tuomioistuimen autonomisuutta heikentää myös se, että Korkein neuvosto nimittää ja erottaa tuomioistuimen tuomarit.³⁹ Erottamisen ehdoksi vaaditaan vähintään yhden liitteen 2 artiklan 12 määrittämän erottamisen ehdon toteutuminen. Tämä on kuitenkin nähtävä näennäisvaatimuksena, sillä edellä mainitut määritelmät

33 Palaan aiheeseen luvussa 4.

34 Jatkossa myös yksinkertaisemmin Hallitustenvälinen neuvosto, Komissio ja Tuomioistuin.

35 Euraasian talousunioni 2014, SIII, A14–17.

36 Euraasian talousunioni 2014, SIII, A14–17, Liite 1.

37 Euraasian talousunioni 2014, SIII, A19, Liite 2.

38 Euraasian talousunioni 2014, SIII A19, Liite 2, A65.

39 Euraasian talousunioni 2014, Liite 2, A10–11.

on määritelty niin joustavasti, ettei yksikään tuomari voi olla niitä täyttämättä, varsinkaan kun otetaan huomioon, ettei valitusporrasta ole.⁴⁰

Euraasian talousunionin tuomioistuin tarjoaa jäsenvaltioiden johdolle keinon siirtää tapauksia käsiteltäväksi riippumattomaksi mainostettuun kansainväliseen oikeusportaaseen, jolla toivotaan olevan kansallisia tuomioistuimia korkeampi legitimitetti. Valtionjohto voi hyödyntää Euraasian talousunionin tuomioistuinta julkisuuskvaltaan arkaluonteisten oikeusprosessien käsittelyssä, ja koska Tuomioistuin on kansallisiin tuomioistuihin verrattuna askeleen kauempana kansallisten media- ja oppositio toimijoiden vaikutuspiiristä, on mielekästä nähdä Tuomioistuin valtion johdolle valtaa keskittävänä instanssina.

40 Euraasian talousunioni 2014, Liite 2, A12.

4. EURAASIAN TALOUSUNIONIN KEHITYKSEN ESTEET

EURAASIAN TALOUSUNIONIN KEHITYKSEEN vaikuttaa monta tekijää, ja nyt tavoitteiden hahmotteleminen jälkeen onkin luontevaa siirtyä tarkastelemaan niitä tekijöitä, jotka keskeisesti vaikeuttavat edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista. Tässä luvussa esitellyt kehityksen esteet eivät ole vaikuttavuusjärjestyksessä.

Melko lupaavan perustamissopimuksen solmimisen jälkeen kehitys ei ole jatkunut aiotulla tahdilla. Euraasian integraatioprosessin piirissä on sen elinaikana solmittu tuhansia sopimuksia ja perustettu lukuisia kansainvälisiä organisaatioita integraatiokehitystä ajamaan, mutta varsinainen kehitys on silti jäänyt vähäiseksi. Sopimusten solmiminen, tai saneleminen, on hyvin eri asia kuin niiden käytäntöön paneminen. Esimerkiksi Itsenäisten valtioiden yhteisön piirissä vuosina 1991–2006 solmittiin noin 1 500 sopimusta, joista alle 10 prosenttia pantiin käytäntöön.⁴¹

41 Kobrinskaya 2007, 14.

MELKO LUPAAVAN PERUSTAMISSOPIMUKSEN SOLMIMISEN JÄLKEEN KEHITYS EI OLE JATKUNUT AIOTULLA TAHDILLA.

Euraasian talousunionin ja sen jäsenmaiden ei-demokraattisuudella voi olla sekä integraatioprosessin etenemistä tukevia että sitä haittaavia tekijöitä. Ei-demokraattisuuden integraatiota edistävät tekijät syntyvät keskeisesti siitä, että päätöksentekoon osallistuu demokraattiseen prosessiin verrattuna pienempi määrä kilpailevia mielipiteitä⁴² ja siitä, että päätöksentekijät voivat myös tukeutua ei-demokraattisille regiimeille ominaisiin vallankäytön tapoihin.⁴³

42 Ks. Raunio 2007, 131; ks. myös Gabel 1998.

43 Holmgren 2018a, erit. 27–33.

Samalla Euraasian talousunionin ja sen jäsenvaltioiden ilmeinen ei-demokraattisuus tuo hankkeeseen kuitenkin myös omat ongelmansa. Esimerkiksi valtaeliitin solmimien sopimusten implementoiminen käytäntöön voi osoittautua verrattain haasteelliseksi ja resursseja vaativaksi prosessiksi, ja myös saavutetun integraatiokehityksen kestävyys valtaeliitin vaihdoksen yli on asetettava kyseenalaiseksi. Toisin sanoen Euraasian talousunionin kehitystä painavat samat ei-demokraattisuuden tuottamat ongelmat kuin jäsenmaitaankin.⁴⁴

44 Ks. Holmgren 2018a, erit. 49–63.

Ei-demokraattisuuden lisäksi Euraasian talousunionin kehitystä hidastaa pahasti korruptio ja institutionaalinen tehottomuus, jotka voivat hyvinkin nousta merkit-

tävimmiksi kehityksen esteiksi.⁴⁵ Korruptiolla tarkoitetaan julkisen valta-aseman käyttämistä yksityisen edun tavoittelemiseen, ja se tekee julkisinvestoinneista usein kalliita, sillä rahat valuvat helposti muualle kuin alun perin oli suunniteltu.

Korruptio myös estää tehokkuuden valvontaa, mikäli uudistuksia valvovat virkamiehet ja yritykset ovat taipuvaisia ottamaan lahjuksia. Tämä puolestaan kannustaa raskaiden ja moniportaisten valvontakoneistojen luomiseen. Korruptoituneessa toimiympäristössä hyvässä tahdossakin tehdyt investoinnit voivat kariutua täytäntöönpanon tehostomuteen, ja koska korruptio on ongelma myös raportointivaiheessa, puutteiden havaitsemiseen voi kulua ongelmallisen pitkiä aikoja.

Myös korruptioon liittymätön institutionaalinen tehostomuus muodostaa uhan Euraasian talousunionin kehitykselle. Osaltaan kyse on hallintovirkamiesten koulutuksen tasosta ja Euraasian talousunionin lyhyestä olemassaoloajasta johtuvasta kokemuksen puutteesta, osaltaan taas haluttomuudesta raportoida negatiivisista tuloksista ylemmälle portaalle. Korruptioon ja byrokratiaan liittyvä tehostomuus on ollut tunnusomainen piirre jälkisosialististen valtioiden integraatioissa.⁴⁶

Euraasialaiselle integraatiokehitykselle tyypillisistä ongelmista kertoo esimerkiksi se, että vaikka Euraasian talousunionissa valta on keskitetty Korkeimmalle neuvostolle, vallitseva konsensusmenettely on kuitenkin huomattava parannus aiempaan verrattuna.⁴⁷ Kun jäsenvaltiot pääsevät estämään itselleen epäedullisten sopimusten syntymisen, syntyy niille vähemmän tarvetta niskuroida implementoinnin kanssa.⁴⁸ Euraasian talousunionin piirissä on tilaa aidolle sopimiselle, mutta siitä on vielä pitkä matka varsinaiseen sopuun pääsemiseen. Kaikkia osapuolia tyydyttävät sopimukset vaativat kompromisseja joihin jäsenmaat eivät ole kyenneet pääsemään. Euraasian talousintegraatiokehitykselle keskeiset energia-alan, sähkönsiirron ja raskasteollisuuden tulli- ja hinnoitteluneuvottelut ovat alkuperäisestä Perustussopimukseen kirjatusta aikataulusta pahasti myöhässä.⁴⁹

Toistuvista yrityksistä huolimatta konkreettisia uudistuksia on saatu aikaan hyvin vähän, mikä johtuu useista energiateollisuuden liittyvistä syistä. Jäsenvaltioilla on ensinnäkin hyvin erilainen suhde energiateollisuuteen. Energiatuotteiden viennillä, tuonnilla ja jatkojalostuksella on varsin erilainen rooli eri jäsenvaltioiden taloudessa ja ulkopoliitikassa. Toiseksi jäsenvaltioiden energiainfrastruktuurin erot ja vanhanaikaisuus⁵⁰ tekevät vaadittavista investoinneista hyvin kalliita. Kolmanneksi energiasta riippuvaisten jäsenmaiden keskuudessa vallitsee yleinen haluttomuus asettaa energiateollisuutta alttiiksi riskialttiille uudistuksille. Neljänneksi kalliit uudistukset riskeeraavat kansan suosiota, varsinkin koska huoli investointeihin tarkoitettujen varojen valumisesta korruption kautta yksityisiin taskuihin on ilmeisen aiheellinen.

45 Roberts, Marin, Moshes & Pynnöniemi 2014.

46 Ks. Collody 2013.

47 Esimerkiksi Euraasian talouskomissiossa äänimäärät jakautuivat painotetusti niin, että Venäjällä oli hallussaan 57 ääntä ja Valko-Venäjällä ja Kazakstanilla kummallakin 21,5 ääntä (Dragneva 2013, 52).

48 Jäsenvaltiot voivat yksinkertaisesti jättää sopimukset implementoimatta ja ovat integraatioprosessin aikaisempien vaiheiden yhteydessä toistuvasti tehneetkin niin. Tähän on erittäin vaikea puuttua ulkoapäin, ja jäsenvaltiot voivat vain toistuvasti syytellä virkamiehiä ja lupailta korjata asian. (Dragneva & Wolczuk 2013.)

49 Esimerkiksi alkuperäisen aikataulun mukaan kaasun ja öljyalan sääntely- ja hinnoittelusopimusten pitäisi olla ollut allekirjoitettuna jo 1.1.2016 ja ratifioinnin olisi tullut alkaa 1.1.2018. (Euraasian talousunioni 2014, SXX, SXXVII, A104).

50 Erityisesti putket, liittimet ja venttiilit ovat monin paikoin vanhentuneet ja ovat usein myös yhteensopimattomia alueiden välillä.

TOISTUVISTA YRITYKSISTÄ HUOLIMATTA KONKREETTISIA
UUDISTUKSIA ON SAATU AIKAAN HYVIN VÄHÄN,
MIKÄ JOHTUU USEISTA ENERGIATEOLLISUUTEEN
LIITTYVISTÄ SYISTÄ.

Erityisesti energiatuotteiden hinnoittelumekanismista sopiminen on aiheuttanut merkittäviä kiistoja jäsenmaiden välille. Venäjä haluaa pitää kiinni oikeudestaan määrätä öljyn ja kaasun hinnan sisämarkkinoilla, kun taas Kazakstan haluaa energiatuotteiden hintojen määräytyvän markkinaehtoisesti. Vastaavasti esimerkiksi Valko-Venäjä on taloudellisesti huomattavan riippuvainen Venäjältä alle markkinahintaan ostamastaan öljystä. Venäjän tapaan myös Valko-Venäjä käyttää alle markkinahinnalla myytäviä öljyjaloiteita ja kaasua omanlaisenaan sosiaalituen muotona kansalaisilleen, samoin kuin viennin veturina. Yli 90 prosenttia Valko-Venäjän sähköstä tuotetaan öljystä, ja öljyn jatkojalosteet muodostavat Valko-Venäjän viennin selkärangan.⁵¹

Yleinen taloustilanne Venäjällä on vaikea, ja öljyn hinnannousu voisi nopeallakin tahdilla kohentaa sitä, mutta on epävarmaa, auttaisiko vai haittaisiko tämä Euraasian talousintegraation etenemistä. Toisaalta taloustilanteen kohoaminen helpottaisi kompromissien tekemistä ja lisäkustannusten hyväksymistä. Toisaalta taas tilanteen kohentuminen vähentää kannustimia kipeiden, mutta kilpailukyvyyn kohentumisen kannalta tarpeellisten uudistusten tekemiseen.

Sen lisäksi että jäsenvaltiot – sekä valtiotoimijoina että kansakuntina – saavat tulonsa rakenteeltaan erilaisten markkinamekanismien kautta, myös jäsenmaiden väliset valtavat taloudelliset(kin) kokoerot omalta osaltaan vaikeuttavat integraation etenemistä. Venäjä on niin paljon muita jäsenvaltioita vahvempi toimija lähes kaikilla mittareilla, että se tuo integraatiokehitykseen välttämättä omanlaisiaan erityispiirteitä.

Yhden muita merkittävästi suuremman valtion ympärille kerääntyvä integraatio ei sinällään ole mahdoton ajatus, mutta se asettaa omat haasteensa pienten valtioiden itsenäisyyden ja kilpailukyvyyn säilyttämiselle. Itse asiassa integraatiokehitykselle ei sinällään ole mitään yhdenvertaisuusvaatimuksia, ja mikäli muut jäsenvaltiot kokevat Venäjän edun yhteiseksi eduksi⁵², niin kokoerot voivat myös näyttäytyä integraatiokehityksen kannalta positiivisina muuttujina.⁵³

Venäjän suhtautumisessa Euraasian talousunionin kehitykseen vaikuttaa kaksi keskenään kilpailevaa intressiä. Aluehallinnallisen ja geopolitiittisen vallan perspektiivistä on Venäjän edun mukaista pyrkiä maksimoimaan Euraasian talousunionin jäsenmäärä, kun taas talousintegraation syventämisen perspektiivistä pieni jäsenmäärä olisi edullinen. Useampi valtio tarkoittaa useamman valtion lainsäädännön ja intressien huomioimista, ja yksinkertaistaen voi sanoa, että mitä heikompia potentiaalisten jäsenten taloudet ovat, sitä vähemmän ne muille jäsenvaltioille tarjoavat.

Mitä enemmän jäsenvaltioita otetaan mukaan, sitä enemmän niillä on yhdessä valtaa suhteessa Venäjään, mutta Venäjä on kaikilla mittareilla niin paljon muita potentiaalsiakin jäsenvaltioita suurempi, että tällä tuskin on suurta merkitystä – varsinkin, kun muiden jäsenvaltioiden intressierojen takia yhteistyön koordinoiminen on haastavaa. Venäjän on myös helppo pitää muut jäsenvaltiot kilpailemassa keskenään jakamalla tukia ja muita etuja epätasaisesti – Venäjän sisäpolitiikassa on pitkät perinteet tämän niin kutsutun hajota ja hallitse -strategian käytöstä.⁵⁴ Tällä menetelmällä on kuitenkin ilmeiset haittansa integraation tiivistämiselle.

Armenian ja Kirgisian jäsenyyttä voidaan pitää merkinä geopolitiittisen agendan suosiosta Venäjän valtionjohdon keskuudessa.⁵⁵ Jotta integraatioprojekti todella voisi ottaa askeleen eteenpäin, pitäisi Venäjän päättää kumman tavoitteen taakse painonsa laittaa.^{56,57}

Kaikista ongelmista huolimatta on syytä huomioida, että Euraasian talousunioni on edelleen kansainvälisenä organisaationa erittäin nuori ja että edistystäkin on

51 Vieira 2015.

52 Tarkempi analyysi yhteisen edun kokemisen ja niin kutsutun bandwagon-strategian mahdollisista vaikutuksista Euraasian talousunionin kehitykseen ks. Holmgren 2018a, 44.

53 Holmgren 2018a.

54 Orttung 2011.

55 Tarkkailijan roolin tarjoaminen Tadzikistanille täyden jäsenyyden ajamisen sijasta saattaa kertoa asenteen muutoksesta (Putz 2018).

56 Tarkempi analyysi Euraasian talousunionin jäsenvaltioiden koko ja valtaerojen vaikutuksista ks. Holmgren 2018a, 43–51.

57 Tarkempi analyysi jäsenmäärän kasvattamiseen liittyvistä ongelmista ja mahdollisuuksista ks. Holmgren 2018a, 52–53

KAIKISTA ONGELMISTA HUOLIMATTA ON SYYTÄ HUOMIOIDA,
 ETTÄ EURAASIAN TALOUSUNIONI ON EDELLEEN
 KANSAINVÄLISENÄ ORGANISAATIONA ERITTÄIN NUORI
 JA ETTÄ EDISTYSTÄKIN ON TAPAHTUNUT.

tapahtunut. 1.1.2018 astui voimaan Euraasian talousunionin yhteinen tullisääntö.⁵⁸ Tarvitaan kuitenkin lisätutkimuksia siitä, kuinka hyvin tullisäännön implementointi on eri jäsenmaissa edennyt ja mitkä prosessin lopulliset vaikutukset tulevat olemaan.

58 Euraasian talousunioni 2017.

5. EURAASIAN TALOUSUNIONIN VAIKUTUKSET SUOMEEN

EURAASIAN TALOUSUNIONIN KOHTAAMIEN kehitysesteiden jälkeen on hyvä siirtyä tarkastelemaan Unionin kehityksen vaikutuksia Suomeen ja Euroopan unioniin. Osa erittelemistäni kehityskuluista on jo havaittavissa vaikutuksista, ja osaa käsittelen spekulatiivisemmin sillä oletuksella, että Euraasian talousunioni pääsee ongelmistaan yli.

Euraasian talousunionin rakentamisen keskeisimmät seuraukset Suomelle liittyvät tiivistäen Ukrainan invaasiota seuranneisiin pakotteisiin ja vastapakotteisiin, energiamaarkkinoihin, Venäjän neuvotteluaseman potentiaaliseen vahvistumiseen sekä markkinoille pääsyn mahdolliseen vaikeutumiseen.

Olen kirjoittanut tämän luvun ennen kaikkea Suomen perspektiivistä katsoen. Monilta osin Suomen ja Euroopan unionin voi kuitenkin niputtaa saman otsikon alle, koska tulli- ja kauppapoliittisissa asioissa Suomi on sitoutunut EU:n säädöksiin, käytäntöihin ja rahapolitiikkaan sekä yhteiseen ulkotulliin.

Tullialueen tarkoitus on suojella sisäpuolisia markkinoita ulkopuoliselta kilpailulta, ja sellaisinaan Euraasian talousunionin ja Euroopan unionin tullit kilpailevat keskenään, vaikkakin taloudeltaan moninkertaisena alueena EU:lla on selvä etulyöntiasema. Tarkoitukseni ei ole kuitenkaan arvioida vaikutuksia tai niiden todennäköisyyttä, vaan nostaa esille muutoksia mahdollistavia tekijöitä ja avata lyhyesti mahdollisia seurauksia.

5.1 Kiista Ukrainasta ja sitä seuranneet talouspakotteet

Euraasian integraatioprojektin kehityksestä ja sen vaikutuksista Eurooppaan tuskin voi puhua mainitsematta sekä Euraasian talousunionin syntyyn että tulevaan kehitykseen liittyvää Venäjän vuonna 2014 suorittamaa invaasiota Ukrainaan, sen taustoja ja siitä seurannutta pakotekilpaa sekä yleistä suhteiden kiristymistä.

Ukrainan invaasiota edelsi Euroopan unionin ja Venäjän välinen kiista Ukrainan tulevaisuudesta, kun molemmat tavoittelivat läheisempää suhdetta maan kanssa, – mikä on selkeä esimerkki EU:n ja Venäjän kyvyttömyydestä hyväksyä toistensa intressejä ja tehdä kompromisseja. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että Venäjän ja

Euraasian integraatioprojektin jääminen tappiolle kilpailussa Ukrainan kuuliaisuudesta⁵⁹ johti vuonna 2014 Venäjän invaasioon Ukrainaankin sekä Krimin alueliitokseen, mikä puolestaan yllytti Ukrainaa tavoittelemaan Euroopan unionin jäsenyyttä entistäkin aktiivisemmin.⁶⁰

Ukrainan jääminen Euraasian talousunionin ulkopuolelle on merkittävä takaisku Venäjälle ja vähentää sen integraatioinnostusta selvästi. Euraasian talousunionin mitapuulla Ukrainan talous on merkittävän suuri, ja Neuvostoliiton sorruttua Ukrainan alueelle jäi Venäjän armeijan huoltovarmuudelle keskeisiä voimayksiköiden, sotilashelikopterien ja suurten sotalaivojen tuotantoyksiköitä.⁶¹ Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen Venäjällä on ollut vaikeuksia löytää korvaavia tuotteita ja toimittajia,⁶² mikä puolestaan kannustaa Venäjää pitämään kiinni Ukrainan tuotantoketjuista.

Ukrainan invaasion seurauksena Venäjälle langetetut pakotteet ja Venäjän langettamattamat vastapakotteet ovat monilta osin yhdistäneet jälkisosialististen maiden välistä kauppaa ja tukeneet etenkin Georgian ja Valko-Venäjän talouksia, kun monet pakotteiden kieltämät tuotteet ovat kiertäneet uuden nimen turvin Venäjän markkinoille niiden kautta. Samalla kotimaisen kysynnän lisääntyminen on vahvistanut monia venäläisiä yrityksiä, mutta riskinä on, että kehitys jää väliaikaiseksi. Mikäli yritykset eivät käytä syntyneitä vauraita tuottaviin investointeihin ja tuotantorakenteiden ajankäytön parantamiseen, voi pakotteista seurannut vaurastuminen kääntyä kokonaisvaikutuksiltaan haitalliseksi sitten, kun pakotteet poistuvat ja kansainvälinen kilpailu palaa.⁶³

Pakotteet haittaavat hyötyjen kertymistä Suomeen, ja Suomelle Venäjän-kauppa on merkittävämpää kuin suurimmalle osalle muista EU-maista. Pakotteiden seurauksena erityisesti monet elintarvikealan suomalaisyritykset ovat päätyneet perustamaan tehtaita Venäjälle, mikä vähentää Suomeen kertyviä tuottoja. Kauppapoliittisesti vaikea tilanne vaikeuttaa yritysten toimintaa Venäjällä. Euraasian talousunionin yhteinen tullisääntö ja ulkorajan vahvistuminen tarjoaa maille suojaa myös suomalaisten yritysten tuottamalta kilpailulta, mutta tulliliittoon liittyvät harmonisointitoimenpiteet voivat mahdollisesti myös helpottaa kauppaa. Suurin hyöty tästä kuitenkin koituu maille, jotka tekevät Suomea enemmän kauppaa useampien kuin yhden jäsenvaltion kanssa.

59 Esimerkiksi Euraasian talousunionin Korkeimmassa neuvostossa käytössä olevaa konsensuspäättömenettelyä on laajalti pidetty epäonnistuneena yrityksenä houkutellessa Ukraina mukaan projektiin (Popescu 2014).

60 Lane 2016, Nitoiu 2017.

61 Cooper 2013.

62 Derluguian & Wallerstein 2011.

63 Ks. Baier & Bergstarand 2007.

PAKOTTEET HAITTAAVAT HYÖTYJEN KERTYMISTÄ SUOMEEN, JA SUOMELLE VENÄJÄN-KAUPPA ON MERKITTÄVÄMPÄÄ KUIN SUURIMMALLE OSALLE MUISTA EU-MAISTA.

5.2 Energiamarkkinoiden ja kilpailuasetelman muutokset

Suomi on huomattavan riippuvainen venäläisestä öljystä, kaasusta ja uraanista, ja Suomi myös myy venäläisestä öljystä jalostettuja tuotteita takaisin Venäjälle.

Öljyjaloitteet muodostavat 7,3 prosenttia Suomen viennistä ja 5 prosenttia Suomen Venäjän-kaupasta. Kaiken kaikkiaan Venäjän-kauppa kattaa 5 prosenttia Suomen viennistä ja 11 prosenttia Suomen tuonnista.⁶⁴ Koska Venäjän energiamarkkinoiden merkitys Suomelle on suuri, pienetkin hinnanmuutokset Venäjän energiamarkkinoilla voivat vaikuttaa energiatuotteiden hintoihin ja huoltovarmuuteen myös Suomessa.

Minkälaisia vaikutuksia Euraasian talousunionin mukanaan tuoma energiamarkkinoiden sääntely (esimerkiksi energiatuotteiden ja sähkönsiirron hinnoittelumekanismista sopuun pääseminen Venäjän käytäntöä muuttavalla tavalla) voisi Suomelle tuoda? Valtion kontrollin vahvistumisen vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta melko varmasti voidaan olettaa, että Euraasian talousunionin kehittymisen myötä poliittisten motiivien merkitys korostuu Venäjällä suhteessa venäläisten yritysten ajamiin – ensisijaisesti voiton tavoitteluun keskittyviin – tavoitteisiin.

Tällainen kehitys ei kuitenkaan välttämättä ole haitallista markkinoille tai yrityksille. Valtiolla on nimittäin mahdollisuus painostaa yrityksiä tekemään pitkän aikavälin investointeja, joita nopeita voittoja tavoittelevat markkinatoimijat eivät välttämättä toteuttaisi, mutta jotka kuitenkin ovat valtion ja yrityksen pidemmän tähtäimen edun mukaisia. Tässä yhteydessä en kuitenkaan osaa tai halua ottaa kantaa siihen, kuinka paljon Venäjän talous kärsisi tai hyötyisi poliittisen vallankäytön lisääntymisestä.

Hyötyarviot on syytä tehdä erikseen, ja Suomelle ja Euroopalle merkittävää on kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti energiasektorilla Euraasian talousunionin kehittyminen voi vahvistaa Venäjän poliittisen vallankäytön mahdollisuuksia ja heikentää markkinalogiikan roolia Venäjällä.

Merkittävän muutoksen aikaansaaminen Euraasian talousunionin piirissä ei ole ilmeistä, ja vaikutukset voivat olla pienemmät kuin päältä päin näyttää, koska Euraasian talousunionin talouden koko on niin lähellä Venäjän talouden kokoa. Suomi käy niin vähän kauppaa muiden Euraasian talousunionin jäsenmaiden kuin Venäjän kanssa, että Suomen kannalta suurta muutosta tuskin on lähivuosina odotettavissa.

Useamman kuin yhden jäsenmaan kanssa kauppaa tekevät tahot todennäköisesti huomaavat Euraasian talousunionin tuoman muutoksen voimakkaimmin. Se, onko muutos positiivinen vai negatiivinen, riippuu paljon siitä, kuinka merkittävä osa kaupasta on Euraasian talousunionin jäsenmaiden rajat ylittävää kauppaa, ja mitä tuotteita vastaan tulleja lopulta päädytään nostamaan. EU:n vahva etulyöntiasema tarkoittaa kuitenkin sitä, että EU pystyy painostamaan Euraasian talousunionin asettamat epäedulliset tullit alas paljon helpommin kuin päinvastoin.

Mikäli Euraasian talousunionin jäsenvaltiot kuitenkin pääsevät sopuun esimerkiksi sähkönsiirron ja energiatuotteiden hinnoittelumekanismista sellaisella tavalla, että Venäjällä hinnat muuttuvat, niin muutokset tuntuvat varmasti myös Venäjän öljystä, kaasusta ja uraanista riippuvaisessa Suomessa. Tällä hetkellä ei kuitenkaan näytä siltä, että Venäjä olisi valmis uudistamaan hinnoittelumekanismiaan. Kazakstan puolestaan pitää keskeisenä sitä, että markkinat määräisivät hintatason myös energia-alalla, kun taas venäläisestä energiasta riippuvaisen Valko-Venäjän voidaan nähdä olevan mukana projektissa juuri varmistaakseen energiaostoilleen markkinatasoa alhaisemman hinnan.

Euraasian talousunioni voi alueellisen kilpailun avaamisen ja energia-alan osto-oikeuden alueellisen prioriteetin⁶⁵ avulla toimia työkaluna alueen energia-alan yritysten keskittämiseksi ja vahvistamiseksi. Jos Keski-Aasian energiamyynti keskittyy samalla yhä enemmän kohti Kiinaa, se voi vahvistaa Venäjän energia-asetta ja tuoda

64 Observatory of Economic Complexity 2016.

65 Jäsenvaltion on oman energiatarpeensa turvaamisen jälkeen myytävä energiaresurssinsa muille jäsenvaltioille ennen kolmansien osapuolten pääsyä markkinoille (Euraasian talousunioni 2014, SXX, A82).

JOS KESKI-AASIAN ENERGIAMYyntI Keskittyy samalla yhä enemmän kohti Kiinaa, se voi vahvistaa Venäjän energia-asetta.

pieniä muutoksia energiakaupan keskinäisriippuvuuteen, mikäli EU-maat eivät onnistu hajauttamaan energiaostojaan samassa kehityssuhteessa.

Energia-aseella tarkoitetaan valtion kykyä kiristää muita valtioita tekemään tahtonsa mukaan estämällä tai rajoittamalla kyseisen valtion tarvitsemia energiatoimituksia. Venäjä on käyttänyt energia-asettaan useita kertoja erityisesti jälkisosialististen valtioiden painostamiseen, mutta Euroopan unionin oma painostusvoima ja ostojen tärkeys on luonut merkittävän keskinäisriippuvuuden tilanteen. Venäjän energiatuotannon vahvistuminen voisi kuitenkin kääntää asetelmaa Venäjän eduksi, mutta merkittäviä muutoksia Venäjän ja Euroopan välisessä keskinäisriippuvuus-suhteessakaan ei silti ole odotettavissa.

Energiakaupan keskinäisriippuvuudella tarkoitetaan sitä, että samaan aikaan kun EU on riippuvainen venäläisestä energiasta, on Venäjä riippuvainen EU-maiden tekemistä ostoista. Keskinäisriippuvuussuhde ei ole absoluuttinen vaan elää taloustilanteen ja energiemarkkinoiden mukana, ja molemmat osapuolet luonnollisesti pyrkivät kääntämään suhdetta omaksi edukseen.^{66,67}

⁶⁶ Ks. Martikainen & Vihma 2016.

⁶⁷ Vuonna 2017 37 % Euroopan unionin maakaasusta ja 30 % öljystä tuli Venäjältä (Eurostat 2018).

5.3 Venäjän globaalipoliittisen neuvotteluaseman vahvistuminen

Neuvotteluaseman määrittäminen ja sen analysoiminen on hankala prosessi, enkä pyri tässä luvussa menemään aiheeseen syvälle vaan keskityn luomaan yleiskuvan tilanteesta. Puhuttaessa neuvotteluaseman vahvistumisesta puhutaan välttämättä vallan sosiaalisista ulottuvuuksista. Se, miten valtio nähdään, vaikuttaa huomattavasti siihen, miten sen toimiin suhtaudutaan.

Mitä tämä tarkoittaa Venäjälle ja Euraasian talousunionille? Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että mitä enemmän jäseniä, tarkkailijajäseniä ja sitovia yhteistyösopimuksia Euraasian talousunioni kykenee houkuttelemaan, sitä enemmän painoarvoa se kykenee jäsenilleen tuottamaan näiden neuvotellessa kolmansien osapuolten kanssa. Vastaavasti myös Euraasian talousunionin yhtenäisyys, vauraus ja talouspoliittinen painoarvo lisäävät jäsenmaiden neuvotteluvoimaa.

Pienten valtioiden yhteistyöhalukkuutta suurempi merkitys Euraasian talousunionin neuvotteluposition kehitykselle on kuitenkin se, miten erityisesti EU ja Kiina sekä Yhdysvallat käyttäytyvät suhteessa siihen.

Se, ettei Euroopan unioni ole hyväksynyt Euraasian talousunionia viralliseksi neuvottelukumppanikseen, on merkittävä takaisku Euraasian talousunionin jäsenmaille ja omiaan aiheuttamaan tyytymättömyyttä koko Eurooppaa kohtaan. Kiina kuitenkin on tunnustanut Euraasian talousunionin toimijuuden, ja Kiina on myös ehdottanut yhteistyön syventämistä ja kauppasopimuksen solmimista Euraasian talousunionin kanssa. Palaan aiheeseen tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Myös yrityksillä on osansa neuvotteluposition kehityksessä, sillä ne voivat vaikuttaa paikallisen poliittisen eliitin tapaan nähdä suhde Unioniin. Positiivisten ulko-

maisten investointimahdollisuuksien luominen siis tukisi Euraasian talousunionin neuvotteluposition kehitystä, mutta ainakin Perustussopimuksen puolesta näyttää siltä, ettei ulkomaisten investointien houkuttelevuus ole Unionin tavoitelistalla korkealla.

Neuvotteluasetelmaa ei myöskään pidä nähdä nollasummapelinä, koska huono neuvotteluasema kannustaa olemaan neuvottelematta ja käyttämään muita keinoja, kun taas tasapuolisempi neuvotteluasema puolestaan kannustaa jatkamaan neuvotteluja. Neuvotteluasema vaikuttaa siihen, miten yhteistyösopimuksiin, kauppasopimuksiin (kuten valtioiden väliset energiasopimukset) ja monenkeskisen yhteistyöhön sekä kompromissiratkaisujen mahdollisuuteen suhtaudutaan.

NEUVOTTELUASETELMAA EI MYÖSKÄÄN PIDÄ NÄHDÄ
NOLLASUMMAPELINÄ, KOSKA HUONO NEUVOTTELU-
ASEMA KANNUSTAA OLEMAAN NEUVOTTELEMATTA
JA KÄYTTÄMÄÄN MUITA KEINOJA.

Venälaisten ostovoiman parantuminen parantaisi Suomen vientimarkkinoiden näkymiä. Valitettavasti Euraasian talousunioni ei ainakaan toistaiseksi osoita merkkejä tässä tavoitteessaan onnistumisessa, ja joka tapauksessa tullimuurien avulla hankittu vauraus saattaa helposti kasvattaa vastakkainasettelua ja kokonaistuotannolle haitallista kilpailua.

Venäjän tapauksessa suurvaltaisuus⁶⁸ ottaa helposti roolin neuvottelupositio-keskustelun keskiössä, myös selkeästi taloudellisista sopimuksista neuvoteltaessa. Suurvaltaisuudella tarkoitetaan identiteettiä tai statusta, jossa muut valtiot myöntävät näkevänsä kyseisen valtion suurvalta-asemassa. Taloudellisen neuvotteluaseman heikkoudessaan Venäjä on taipuvainen kääntymään sotilasmahtinsa ja muiden vaikuttamisen keinojen puoleen. Tämä on harvoin Suomen tai kenenkään muunkaan etu, ja siksi on helppo arvata, että Venäjän taloudellisen neuvotteluaseman vahvistaminen olisi seurauksiltaan enemmän positiivinen kuin negatiivinen prosessi Suomelle.⁶⁹

⁶⁸ Ks. Smith 2014.

⁶⁹ Tarkemmin Venäjän suurvaltaisuuden vaikutuksista Euraasian talousunionin kehitykseen ks. Holmgren 2018a erit. 64–70.

5.4 Yhteinen ulkotulli ja sisämarkkinoiden suojeleminen Kiinan kasvavalta paineelta

Euraasian talousunionin kehityksen myötä suomalaisyritysten voi olla vaikeampi löytää pääsyä Venäjän markkinoille niin myyjänä, ostajana kuin investoijanakin, mutta tietyiltä osin kehitys voi hyvin olla positiivistakin. Usein esitetty näkemys siitä, että Euraasian talousunioni olisi erityisesti Eurooppaa vastaan suunnattu projekti, on kuitenkin osittain vanhentunut, sillä nykyisellään Euraasian integraatioprojektin päähuomio keskittyy kohti Kiinaa sekä Kiinan kasvavaa taloudellista painetta ja lisääntyneitä läsnäoloa Keski-Aasiassa.

Ennen Kiinan roolin tarkastelemista on kuitenkin syytä luoda yleiskatsaus Euraasian talousunionin tuottamiin hyötyihin ja haittoihin Suomelle. Voimistuva monopolisaatio ja kotimaisten markkinatoimijoiden suojeleminen tuottavat suurim-

mat Euraasian talousunionin aiheuttamat haitat Suomelle. Rajanylitysten helpottuminen sekä yritysbyrokratian keventyminen ja yhdenmukaistuminen puolestaan helpottaisivat kaupankäyntiä. Hyötyjen ja haittojen analysoimista vaikeuttaa kuitenkin tiedon puute. Tarvitaankin omat tutkimuksensa sen selvittämiseksi, kuinka hyvin Euraasian talousunioni onnistuu julkilausuttujen tavoitteiden toimeenpanemisessa, mutta ainakin toistaiseksi kehitys on ollut hidasta ja Suomen kannalta hyvin vähän on muuttunut.

VOIMISTUVA MONOPOLISAATIO JA KOTIMAISTEN MARKKINATOIMIJOIDEN SUOJELEMINEN TUOTTAVAT SUURIMMAT EURAASIAN TALOUSUNIONIN AIHEUTTAMAT HAITAT SUOMELLE.

Jäsenmaiden yritystoiminnan ja kaupan sääntelyn keventämisen saralla on ollut selvää kehitystä.⁷⁰ Myös byrokraattinen toimintaympäristö on keventynyt jäsenmaissa (erityisesti Venäjällä), mutta kumpaakaan edellä mainituista ei kuitenkaan voi suoraan sanoa Euraasian talousunionin ansioksi. Osa kilpailuympäristön yhdistämiseen vaadittavasta työstä onkin jo tehty Maailman kauppajärjestön jäsenyyttä haettaessa, sillä Valko-Venäjää lukuun ottamatta kaikki Euraasian talousunionin jäsenmaat ovat myös Maailman kauppajärjestön jäseniä.

70 Maailmanpankki 2016.

Euraasian talousunionilla on kuitenkin potentiaali nostaa tulleeja suomalaisiakin tuotteita vastaan. Tämä olisi ulkomaankaupalle haitallista, mutta kehitys on epätodennäköinen, koska Euroopan unionilla on tullikilpailussa suuren kokonsa ja vaurautensa johdosta todella merkittävä etulyöntiasema Euraasian talousunioniin verrattuna.

Vaikka tulliliiton tarkoitus on rajoittaa kolmansien osapuolten kanssa käytävää kauppaa, se voi toimia myös toiseen suuntaan ja kannustaa tietyiltä osin keventämään tulleeja. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi sisämarkkinoiden vahvistumisen kautta, mikäli jäsenvaltiot kokisivat markkinoidensa kehittyneen paremmin kilpailua kestävänsuuntaan. Viitteitä tämän kaltaisesta kehityksestä ei kuitenkaan ole, ja Euraasian talousunioni näyttääkin keskittyvän ulkopuolisten vaikutusten vastustamiseen.

Paine vahvistaa ulkotulleeja johtuu merkittävässä määrin Kiinan lisääntyneestä läsnäolosta Keski-Aasiassa, ja Euraasian talousunionin kehitys onkin osaltaan sidottu Kiinan Uusi silkkitie -hankkeen kehitykseen ja päinvastoin. Taloudeltaan moninkertaisen Kiinan kasvava kiinnostus Keski-Aasian markkinoihin painostaa Venäjää vahvistamaan otettaan Keski-Aasiasta ja muista jälkisosialistisista valtioista. Lisäksi Venäjä pelkää kiinalaisten tuotteiden valtaavan markkinat, jolloin useita paikallisia yrityksiä kaatuisi ja huoltovarmuus ja myös yritysten omistajien tulot heikentyisivät. Siksi Kiinan painostuksen aktiivisuus ja kiinalaisten yritysten innokkuus vaikuttaa siihen, miten nopeasti ja voimakkaasti Venäjä tulee Euraasian integraatioprojektia ajamaan, samoin siihen, miten hyvin Venäjä tulee siinä onnistumaan.

Vastaavasti Euraasian talousunionin kehitys vaikuttaa Kiinan Uusi silkkitie -hankkeen kehitykseen, ja etenkin Suomelle Venäjän merkitys Suomi-Kiina-

kauppasuhteiden kehitykselle on ilmeinen, koska kehitteillä olevat rautatieyhteydet, kuunnostettavat tiet ja niin kutsuttu koillisväylä kulkevat Venäjän sekä sen hallitsemien alueiden halki. Toistaiseksi Kiinan ja Venäjän välit ovat lämpimät ja yhteistyö sujuu, mutta vielä ollaan kaukana Kiinan ajamasta laajamittaisesta liikkumavapaudesta ja on täysin mahdollista, että ongelmien ilmetessä Venäjä laittaa jarrut pohjaan. Siksi Kiinan Uusi silkkitie -hankkeesta kiinnostuneiden kannattaa muistaa tarkkailla myös Venäjän suhtautumista hankkeeseen.⁷¹

71 Ks. Holmgren 2018b.

Tiivistäen voidaan sanoa, että Euraasian talousunionin vaikutukset Suomeen ovat jääneet vähäisiksi, mutta mahdollisuus merkittävämpään vaikutukseen on olemassa, mikäli jäsenmaat pääsevät yli erimielisyyksistään ja pystyvät keskittymään yhteistyön syventämiseen.

6. YHTEENVETO

TÄSSÄ IMPULSSISSA OLEN pyrkinyt tarjoamaan helposti luettavan kuvauksen Euraasian talousunionista instituutiona ja kansainvälisenä toimijana, samoin kuin avaamaan hieman sitä, mitä kaikkea Unionin kehitykseen liittyy, sekä hahmottelemaan miten Unioni voi Suomeen vaikuttaa.

Ensimmäisen kolmen luvun tarkoituksena on ollut luoda vahva kuva tilanteesta, jotta neljännessä luvussa esiteltujen Suomeen ja Eurooppaan vaikuttavien tekijöiden hahmottaminen olisi mahdollisimman helppoa. Tästä johtuen myös tämä yhteenvetoluku noudattaa samaa rakennetta ja tarjoaa samat tulkinnat suppeammassa muodossa ja ilman perusteluja.

Tiivistäen Euraasian talousunioni on talusintegraatioon tähtäävä kansainvälinen yhteistyöorganisaatio. Euraasian talousunionissa valta keskittyy jäsenmaiden päämiehistä koostuvan korkeimman neuvoston käsiin ja koska sen päätöksenteko perustuu konsensusmenetelmään, on Unionin instituutiona mahdotonta pakottaa jäsenmaitaan solmimaan tahtonsa vastaisia sopimuksia.

Euraasian talousunionin keskeiset tavoitteet voidaan tiivistää viiteen osittain keskenään ristiriitaiseen tavoitteeseen, joista ensimmäinen on pyrkimys vähentää jäsenvaltioiden riippuvutta energiaynnistä saatavista tuotteista. Tähän pyritään taluspohjaa hajauttamalla ja markkinoita vahvistamalla. Toiseksi tavoitteena on tulliliiton avulla tarjota suojaa ulkopuolista kilpailua vastaan.

Kolmanneksi jäsenvaltiot pyrkivät kehittämään tuotantorakenteitaan ja tuotantoketjujaan vastaamaan paremmin globaalin kilpailun asettamiin vaateisiin. Neljänneksi kilpailukykyä pyritään tehostamaan parantamalla maiden välisiä kuljetusyhteyksiä sekä kannustamalla yrityksiä panostamaan tuotantokaluston ja menetelmien modernisoimiseen. Viidenneksi Euraasian talousunionin avulla jäsenvaltiot pyrkivät parantamaan kauppa- ja ulkopoliittista neuvotteluasemaansa kolmansien osapuolten kanssa neuvoteltaessa.

Edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi jäsenvaltioiden päämiehet voivat käyttää Euraasian talousunionia asioiden käsittelyn siirtämiseen kansallisten hallitusten käsistä kansainvälisen toimielimen piiriin. Euraasian talousunionin päätöksentekoon ei uloteta julkisuusvaatimuksia, mikä tekee siitä toimivan työkalun kiusallisten asioiden käsittelemiseen. Tähän liittyy kuitenkin myös ongelmansa, joista keskeisin on se, että muiden jäsenmaiden päämiesten pitää yksimielisesti hyväksyä käsittelyyn nostettu aloite. Tämä korostaa hyvien henkilökohtaisen suhteiden tärkeyttä.

ERITYISESTI KIINAN UUSI SILKKITIE -HANKKEESTA KIINNOSTUNEIDEN KANNATTAA SEURATA EURAASIAN TALOUSUNIONIN KEHITYSTÄ SEKÄ VENÄJÄN SUHTAUTUMISTA SIIHEN.

Euraasian talousunionin kehityksen keskeiset esteet liittyvät erityisesti ei-demokraattisille valtioille tyypillisiin ongelmiin, kuten institutionaaliseen tehottomuuteen ja korrupioon, mutta omat ongelmansa kehitykselle tuovat myös valmistelevan portaan pieni koko ja valtaa pitävän eliitin vaurauden tiivis kytkös energiasektoriin.

Ulkopuolisista muuttujista todennäköisesti merkittävin tulee lähitulevaisuudessa olemaan Kiinan lisääntynyt aktiivisuus Keski-Aasiassa ja Kiinan Uusi silkkitie-hanke, mutta myös Euroopan unionin ja Venäjän jatkuva kiista Ukrainan geo- ja talouspoliittisesta asemoitumisesta tulee vaikuttamaan Euraasian talousunionin kehitykseen.

Kokonaisuutena arvioituna Euraasian talousunionin keskeiset vaikutukset Suomeen ovat jääneet vähäisiksi, ja Euraasian talousunionin kehityksen pitää ottaa askeleita eteenpäin ennen kuin merkittäviä vaikutuksia pääsee syntymään. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö niin voisi käydä, ja erityisesti Kiinan Uusi silkkitie-hankkeesta kiinnostuneiden kannattaa seurata Euraasian talousunionin kehitystä sekä Venäjän suhtautumista siihen.

Keskeisimmät osa-alueet, joilla Euraasian talousunionin kehitys vaikuttaa Suomeen, olen jakanut neljään osaan. Ensinnä Ukrainan kriisi ja siihen liittyvä pakotekilpa omaavat taustojaan Euraasian integraatioprojektissa ja ne vaikuttavat edelleen merkittävästi unionin kehitykseen sekä siihen, mitä sopimisen mahdollisuuksia Euroopan unioni ja Venäjä kokevat omaavansa.

Toiseksi energiamarkkinoiden ja energiatuotteiden hinnat voivat muuttua, mikäli jäsenmaat pääsevät sopuun pullonkaulaksi nousseesta sähkön hinnoittelumenetelmästä ja integraatio jatkaa syventymistään.

Kolmanneksi Venäjän globaalipoliittisen neuvotteluaseman kehitys ja se, millaisia vaikuttamisen tapoja Venäjä kokee omaavansa, on osaltaan sidottu Euraasian talousunionin kehitykseen.

Neljänneksi Euraasian talousunionin yhteiset ulkotullit ja Unionin piirin luonnollisille monopoleille annetut erioikeudet voivat vaikuttaa Suomen Venäjän-kauppaan sekä positiivisesti että negatiivisesti, sillä toisaalta tiettyjen tuotteiden ja yritysten markkinoille pääsy voi vaikeutua, ja toisaalta tullien ja rajoitteiden harmonisointi voi helpottaa sitä tiettyjen yritysten ja tuotteiden osalta.

KIRJOITTAJA

MARKUS HOLMGREN on poliittiseen talouteen erikoistunut maailmanpolitiikan tutkija, joka on Euraasian talousunionin lisäksi seurannut myös Kiinan Uusi silkkitie-hankkeen kehitystä.

LÄHTEET

- Akaev, A. & Pantin, V. (2017). Central Asia as the economic and geopolitical tension nexus: Some implications for the world futures. *World Futures* 74:1, 36–46. DOI: 10.1080/02604027.2017.1357963.
- Baier, S. & Bergstrand, J. (2007). Do Free Trade Agreements Actually Increase Members' International Trade? *Journal of International Economics* 71:1, 72–95 Saatavissa: <http://www.cec.zju.edu.cn/reod/promimg/2010929112921446.pdf>. Viitattu 10.3.2018.
- Clarke, M. (2014). Kazakh Responses to the Rise of China: Between Elite Bandwagoning and Societal Ambivalence. Teoksessa Horesh N. & Kavalski E. (toim.): *Asian Thought on China's Changing International Relations*. Basingstroke: Palgrave Macmillan.
- Collody, R. (2013). Russia, the Eurasian Customs Union and the WTO. Teoksessa Dragneva R. & Wolczuk, K. (toim.): *Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cooper, J. (2013). Russia and the Eurasian Economic Union. Teoksessa Dragneva, R. & Wolczuk, K. (toim.): *Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Derluguian, G. & Wallerstein, I. (2011). Russia in World System Perspective. Teoksessa Lipman, M. & Petrov, N. (toim.): *Russia in 2020*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Dragneva, R. (2013). The Legal and Institutional Dimensions of the Eurasian Economic Union. Teoksessa Dragneva, R. & Wolczuk, K. (toim.): *Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dragneva, R. & Wolczuk, K. (toim.) (2013). *Eurasian Economic Integration: Law, Policy and Politics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Duchâtel, M., Godement, F., Liik, K., Shapiro J., Slavkova, L., Stanzel, A. & Tcherneva V. (2016). Eurasian integration: Caught between Russia and China. European Council on Foreign Relations. Julkaistu verkossa 7.6.2016. Saatavissa: http://www.ecfr.eu/article/essay_eurasian Viitattu 21.4.2017.
- Dutkiewicz, P. & Sakwa, R. (toim.) (2015). *Eurasian Integration – the View from Within*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Euraasian kehityspankki (2017). Eurasian Economic Integration – 2017. Euraasian kehityspankki, integraatiotutkimuskeskus. Saatavissa: https://eabr.org/upload/iblock/470/EDB-Centre_2017_Report-43_EEI_ENG.pdf. Viitattu 26.8.2018.
- Euraasian talousunioni (2014). Treaty on the Eurasian Economic Union. Kohteliaisuuskäännös. Saatavissa: http://www.un.org/en/ga/sixth/70/docs/treaty_on_eeu.pdf. Viitattu 16.3.2018. Alkuperäisteksti ladattavissa: <https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s=bef9c798-3978-42f3-9ef2-d0fb3d53b75f&w=632c7868-4ee2-4b21-bc64-1995328e6ef3&l=540294ae-c3c9-4511-9bf8-aaf5d6e0d169&EntityID=3610>.
- Euraasian talousunioni (2017). Treaty on the Customs Code of the Eurasian Economic Union. Epävirallinen englanninkielinen käännös. Saatavissa: http://www.eurasiancommission.org/en/act/tam_sotr/dep_tamoj_zak/SiteAssets/Customs%20Code%20of%20the%20EAEU.pdf. Viitattu 6.8.2018.
- Euraasian talousunionin kotisivut. Saatavissa: <http://www.eaeunion.org/?lang=en#>. Viitattu 19.9.2018.

- Eurostat (2018). EU imports of energy products – recent developments. Saatavissa: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments. Viitattu 26.8.2018.
- Gabel, M. J. (1998). *Interests and Integration. Market Liberalization, Public Opinion, and European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gel'man, V. & Otari, M. (2010). *Resource Curse and Post-Soviet Eurasia: Oil, Gas, and Modernization*. Lanham: Lexington Books.
- Glazyev, S. (2015). Russia and the Eurasian Union. Teoksessa Dutkiewicz, P. & Sakwa, R. (toim.): *Eurasian Integration – the View from Within*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Holmgren, M. (2018a). *Euraasian kehityksen tiellä: Euraasian talousunionin kehityksen keskeisten muuttujien identifikaatioanalyysi*. Pro gradu -tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Holmgren, M. (2018b). *Tietön taival: Mikä on Kiinan Uusi silkkitie, mitä sillä tavoitellaan ja mitä sen toteutuminen edellyttää? Impulsseja*. Helsinki: Kalevi Sorsa -säätiö.
- International Crisis Group (2017). Central Asia's Silk Road Rivalries: Europe and Central Asia Report N°245. Brussels: International Crisis Group. Saatavissa: https://d2o71andvipowj.cloudfront.net/245-central-asias-silk-road-rivalries_0.pdf. Viitattu 26.8.2018.
- Kaczmarek, M. (2015). *Russia-China Relations in the Post-Crisis International Order*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Kaczmarek, M. (2017). Two Ways of Influence-building: The Eurasian Economic Union and the One Belt, One Road Initiative. *Europe-Asia Studies* 69:7, 1027–1046. DOI: 10.1080/09668136.2017.1373270.
- Kaczmarek, M. & Rodkiewicz, W. (2016). Russia's Greater Eurasia and China's New Silk Road: adaptation instead of competition. OSW COMMENTARY, 219. Saatavissa: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2016-07-21/russias-greater-eurasia-and-chinas-new-silk-road-adaptation>. Viitattu 26.8.2018.
- Kobrin'skaya, I. (2007). The Post-Soviet Space: From the USSR to the Commonwealth of Independent States and Beyond. Teoksessa Mal'fiet K., Verpoest L., Vinokurov E. (toim.): *The CIS, the EU and Russia*. London: Palgrave Macmillan.
- Kudaibergenova, D. (2016). Eurasian Economic Union Integration in Kazakhstan and Kyrgyzstan. *European Politics and Society* 17:sup1, 97–112. DOI: 10.1080/23745118.2016.1171286.
- Lane, D. (2016). Going Forward: The Eurasian Economic Union, The European Union And The Others. Teoksessa Nitoiu, C. (toim.): *Avoiding A New 'Cold War': The Future of EU-Russia Relations in the Context of the Ukraine Crisis*. LSE IDEAS – Dahrendorf Forum Special Report. March 2016, 50–56. Saatavissa: <http://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-Avoiding-a-New-Cold-War.pdf>. Viitattu 18.10.2018.
- Lane, D. & Samokhvalov, V. (toim.) (2015). *The Eurasian Project and Europe: Regional Discontinuities and Geopolitics*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Laruelle, M. (2008). *Russian Eurasianism: an ideology of Empire*. Washington: Woodrow Wilson Center Press
- Liikanen, I., Scott, J. W. & Sotkasiira, T. (2016). *The EU's Eastern Neighbourhood: Migration, Borders and Regional Stability*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Nitoiu, C. (2017). European and Eurasian integration: competition and cooperation in the post-Soviet space. *Journal of European Integration* 39:4, 469–475. DOI: 10.1080/07036337.2017.1317989.

- Maailmanpankki (2016). Doing Business -indikaattori. Saatavissa: <http://www.doingbusiness.org/rankings>. Viitattu 17.3.2018.
- Martikainen T. & Vihma, A. (2016). Dividing the EU with Energy? Unpacking Russia's Energy Geoeconomics. FIIA Briefing Paper 191. Helsinki: Ulkopoliittinen Instituutti.
- Molchanov, M. (2015). *Eurasian regionalism and Russian Foreign Policy*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge. Farnham: Ashgate Publishing.
- Observatory of Economic Complexity (2016). Finland's trade statistics. Saatavissa: <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/fin/>. Viitattu 21.8.2018.
- Orttung, R. (2011). Center-Periphery Relations. Teoksessa Lipman, M. & Petrov, N. (toim.): *Russia in 2020*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Papava, V. (2015). Economic models of Eurasianism and the Eurasian Union: why the future is not optimistic. *The Central Asia-Caucasus Analyst*. Julkaistu 29.10.2015. Saatavissa: <https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/13296-economic-models-of-eurasianism-and-the-eurasian-union-why-the-future-is-not-optimistic.html>. Viitattu 12.3.2018.
- Popescu, N. (2014). Eurasian Union: The Real, the Imaginary and the Likely. *Chaillot Papers* 132, European Union Institute for Security Studies. Saatavissa: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_132.pdf. Viitattu 18.10.2018.
- Putz, C. (2018). Tajikistan Still Considering Engagement With the Eurasian Economic Union: Russia recently proposed Tajikistan join the EAEU as an observer, downgrading previous pushes for full membership. *The Diplomat*. Julkaistu 23.4.2018. Saatavissa: <https://thediplomat.com/2018/04/tajikistan-still-considering-engagement-with-the-eurasian-economic-union/>. Viitattu 7.8.2018.
- Raunio, T. (2007). Euroopan unioni poliittisena järjestelmänä. Teoksessa Tiilikainen, T. & Palosaari, T. (toim.): *Integraation teoria*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Rivera, S. W. (2000). Elites in Post-communist Russia: A Changing of the Guard? *Europe-Asia Studies* 52:3, 413-432.
- Roberts, S. (2017). The Eurasian Economic Union: the geopolitics of authoritarian cooperation. *Eurasian Geography and Economics* 58:4, 418-441. DOI: 10.1080/15387216.2017.1415763.
- Sakwa, R. (2015). Eurasian Integration: A Project for the 21st century? Teoksessa Lane, D. & Samokhvalov V. (toim.): *The Eurasian Project and Europe: Regional Discontinuities and Geopolitics*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Shlapentokh, D. (2007). *Russia between East and West: scholarly debates on Eurasianism*. Leiden: Brill Academic Publishers.
- Smith, H. (2014). *Russian Greatpowerness: Foreign policy, two Chechen wars and international organisations*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Sussex, M. & Kanet, R. (2015). Introduction: Power, Politics and Confrontation in Eurasia. Teoksessa Kanet, R. & Sussex, M. (toim.): *Power, Politics and Confrontation in Eurasia: Foreign Policy in Contested Region*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tsygankov, A. (2012). *Russia and the West from Alexander to Putin: Honour in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Turoma, S. & Waldstein, M. (2013). *Empire de/centered: new spatial histories of Russia and the Soviet Union*. Surrey. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Vieira, A. V. G. (2015). Eurasian integration: elite perspectives before and after the Ukraine crisis. *Post-Soviet Affairs* 32:6. Saatavissa: <http://dx.doi.org/10.1080/1060586X.2015.1118200>. Viitattu 17.3.2017.
- Vymyatnina, Y. & Antonova, D. (2014). *Creating a Eurasian Union: Economic Integration of the former Soviet Republics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wallerstein, I. (1976). *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. Cambridge: Academic Press.
- Wallerstein, I. (1977). *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolczuk, K. & Dragneva, R. (2017). The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power. Chatham House, the Royal Institute of International Affairs. Saatavissa: <https://www.chathamhouse.org/publication/eurasian-economic-union-deals-rules-and-exercise-power>. Viitattu 26.8.2018.
- Zagorski, A. (2015). Caught between the Economy and Geopolitics. Teoksessa Hett, F. & Szkola, S. (toim.): *The Eurasian Economic Union: Analyses and Perspectives from Belarus, Kazakhstan, and Russia*. Friedrich Ebert Stiftung. Saatavissa: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11181.pdf>. Viitattu 25.3.2017.

Impulsseja-sarjan uusimpia julkaisuja

MATTILA, Maija: 'Alustatalous ei ole jakamistaloutta (välttämättä)' Lokakuu 2018 (15 s.)

VALTANEN, Markku: 'Supertekoälyn sosiaalietiikkaa' Kesäkuu 2018 (16 s.)

NIEMI, Matti: 'EU:n tuleva rahoituskehys: Nettomaksajan kirous' Kesäkuu 2018 (22 s.)

BORDI, Laura & OKKONEN, Jussi: 'Informaatioergonomian näkökulma tietotyöhön' Toukokuu 2018 (23 s.)

OJANEN, Hanna: 'Suomen EU-puheenjohtajuus: mitä kolmas kerta sanoo?' Huhtikuu 2018 (23 s.)

ELOMÄKI, Anna: 'Feministisempää talouspolitiikkaa. Seitsemän askelta kohti tasa-arvoa edistävää ja syrjimätöntä talouspolitiikkaa' Maaliskuu 2018 (39 s.)

SAPP, Will: 'Onko Justin Trudeau edistyksellisten arvojen globaali valopilkku?' Maaliskuu 2018 (11 s.)

HOLMGREN, Markus: 'Tietön taival. Mikä on Kiinan Uusi silkkitie, mitä sillä tavoitellaan ja mitä sen toteutuminen edellyttää?' Helmikuu 2018 (37 s.)

MATTILA, Maija: 'Alustatalouden haasteet työntekijälle' Tammikuu 2018 (35 s.)

HUUPPONEN, Mari: 'Ruotsin feministinen ulkopolitiikka' Joulukuu 2017 (12 s.)

HONKANEN, Petri: 'Lohkoketjuteknologia - Luottamuksen koodi hajautuneessa yhteiskunnassa' Lokakuu 2017 (31 s.)

MEYER, Henning: 'Poliittisia vastauksia digitaalisen vallankumouksen haasteisiin' Syyskuu 2017 (12 s.)

MUSTOSMÄKI, Armi: 'Pohjoismainen työmarkkinamalli digipaniikin aikakaudella' Kesäkuu 2017 (27 s.)

WINGBORG, Mats: 'Ruotsin terveydenhuollon uudistukset ja niiden vaikutukset' Maaliskuu 2017 (14 s.)

BLÅFIELD, Ville: 'Uusi työ - uudet duunarit. Keskusteluja työn muutoksesta' Helmikuu 2017 (52 s.)